

¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo?

Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones

Sebastian M. Saiegh*

Resumen: Las legislaturas son instituciones cruciales para el funcionamiento efectivo de un sistema democrático y para el proceso de toma de decisiones. Se espera que representen las necesidades y los deseos de los ciudadanos, que identifiquen problemas y adopten estatutos para resolverlos, y que supervisen la aplicación de las medidas. Sin embargo, el grado en que las legislaturas latinoamericanas asumen esas responsabilidades varía notablemente de un país a otro. A pesar de la reciente proliferación de la investigación en torno a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en América Latina, el conocimiento comparativo de la manera en que funcionan las instituciones legislativas en los países de la región sigue siendo bastante limitado. En un esfuerzo por mejorar la comprensión de esta área he evaluado el alcance y la naturaleza del papel de dieciocho legislaturas latinoamericanas en lo referente a la elaboración de las políticas que se pretenden seguir. Específicamente, utilicé técnicas de escalamiento multidimensional para probar si, y cómo, las dimensiones por las cuales se habían distinguido antes esas legislaturas correspondían a las semejanzas observadas entre ellas. El análisis revela que es posible identificar cuatro tipos de legislaturas. Los hallazgos confirman, además, que las legislaturas que cuentan con mayores capacidades son las que desempeñan un papel más activo en el proceso de generación de políticas.

Palabras clave: sistema democrático, escalamiento multidimensional, legislaturas latinoamericanas, instituciones legislativas.

Active Players or Rubber-Stamps? An Evaluation of the Policy-Making Role of Latin American Legislatures

Abstract: Legislatures are critical institutions for the effective functioning of a democratic system and in the policymaking process. They are expected to represent the needs and wishes of citizens, identify problems and adopt statutes to address them, and oversee the implementation of policies. However, the extents to which Latin American legislatures fulfill these roles vary greatly from country to country. Despite the recent proliferation

*Sebastian M. Saiegh es profesor-investigador del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California, San Diego. Social Science Building 365. 9500 Gilman Drive, La Jolla, CA 92093. Tel: (858)534 72 37. Correo electrónico: [ssiaege@ucsd.edu](mailto:ssaiegh@ucsd.edu).

Artículo recibido el 3 de junio de 2008 y aceptado para su publicación el 1 de junio de 2009. Traducción del inglés de Victoria Schusheim.

tion of research on executive-legislative relations in Latin America, comparative knowledge of how legislative institutions operate in these countries is still quite limited. In an effort to improve understanding in this area, I evaluate the extent and nature of the policy-making role played by 18 Latin American legislatures. Specifically, I use multidimensional scaling (MDS) techniques to test if and how the dimensions by which these legislatures have been previously distinguished correspond to observed similarities among them. The analysis reveals that four types of legislatures can be identified. The findings also confirm that those legislatures with greater capabilities are the ones that play more active roles in the policy making process.

Keywords: democratic system, multidimensional scaling, latinoamerican legislatures, legislative institutions.

Introducción

Las legislaturas son instituciones críticas para el funcionamiento eficaz de un sistema democrático y el proceso de desarrollo de las medidas políticas. Se espera que representen las necesidades y los deseos de los ciudadanos en la creación de leyes, que identifiquen los problemas o formulen y aprueben leyes para resolverlos, y que supervisen la aplicación de la política mediante la vigilancia, la revisión y la investigación de las actividades gubernamentales a fin de tener la certeza de su transparencia, eficiencia y consistencia con las leyes y los reglamentos existentes (Beetham, 2006).

El alcance y la naturaleza del papel que desempeñan las legislaturas en el proceso de creación de las políticas que se plantean varían de un país a otro. En el extremo más proactivo y constructivo del espectro, hay legislaturas, como las del Congreso de Estados Unidos, que pueden elaborar sus propias propuestas legislativas y participar así con el ejecutivo en la dirección del programa político. En el otro extremo, las legislaturas pueden ser jugadores bastante marginales, que funcionan como un apéndice del ejecutivo para las propuestas legislativas de éste y tienen poca capacidad o disposición para vigilar la conducta del gobierno (Morgenstern, 2002). Entre ambos extremos hay una amplia área central en la cual las legislaturas pueden manifestar diferentes grados de actividad, ya sea simplemente al bloquear gran parte de lo que propone el ejecutivo o al reformular o modificar las iniciativas que éste presenta. Entre esas legislaturas puede haber también una variación considerable en la intensidad y la efectividad con la que llevan a cabo su papel de supervisión.

La forma en que la legislatura desempeñe su papel de elaboración de leyes puede tener un efecto importante en la naturaleza de los resultados

de la política pública que se aplicará. Si es un actor marginal, eso le dará al ejecutivo la libertad de llevar a cabo los cambios que considere necesarios en su política. Pero la falta de deliberación legislativa cuando se formulan las medidas y la debilidad de la supervisión pueden significar que las políticas que se sigan estén mal concebidas en términos técnicos, mal adaptadas a las necesidades o demandas reales de los intereses organizados y de los ciudadanos, que carezcan de consenso y que, por lo mismo, sean políticamente insostenibles, o que se pongan en práctica de manera ineficaz o injusta. Por otro lado, las legislaturas que se involucran más, en sentido constructivo, pueden contribuir a la adopción de políticas más sostenibles, porque éstas se basan en un consenso social y político más amplio y son analizadas más cuidadosamente desde el punto de vista técnico. Además, en una legislatura constructiva, la supervisión efectiva de la ejecución de las medidas tomadas debería aumentar la probabilidad de que las mismas cumplan con los objetivos previstos, en lugar de llevarse a cabo en beneficio de individuos, grupos o sectores específicos.

Las legislaturas que tienen una capacidad limitada para desempeñar un papel constructivo en la determinación de la política gubernamental pueden, no obstante, ser actores de importancia, en el sentido de obstruir o vetar la mayor parte de las propuestas del ejecutivo. Estas legislaturas tienen muchos de los potenciales rasgos negativos de las más marginales en cuanto a la determinación de la política a seguir, y también pueden impedir que el ejecutivo lleve a cabo un programa positivo de reforma. En vista de su capacidad limitada, es poco probable, asimismo, que dichas legislaturas desempeñen un papel eficaz en la supervisión de la ejecución de las medidas.

En este trabajo reexaminaré el análisis que se presenta en el informe de 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo (Inter-American Development Bank, 2006), *Economic and Social Progress in Latin America (Progreso económico y social en América Latina)*, para evaluar el alcance y la naturaleza del papel que desempeñaron dieciocho legislaturas latinoamericanas. Utilicé, específicamente, técnicas de escalamiento multidimensional (MDS, *Multidimensional scaling*) para probar si, y cómo, las clasificaciones de las legislaturas que se hicieron en ese estudio corresponden a las semejanzas observadas entre ellas. Los resultados demuestran que, en efecto, las legislaturas pueden disponerse en un espacio bidimensional. La dimensión horizontal puede interpretarse como una representación de sus capacidades relativas. La segunda dimensión capta cuán proactivos o reactivos son esos cuerpos legislativos. Por lo tanto, y en línea con la caracterización que se realizó en

el estudio citado (Inter-American Development Bank, 2006), el análisis revela que es posible identificar cuatro tipos de legislaturas. Estos hallazgos confirman asimismo que las que cuentan con mayores capacidades son las que desempeñan papeles más constructivos en el proceso de elaboración de la política gubernamental.

El resto de este trabajo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección presento la caracterización de las dieciocho legislaturas latinoamericanas y los principales hallazgos obtenidos mediante el análisis de escalamiento multidimensional. En la segunda sección analizo la confiabilidad y validez de mis hallazgos empíricos. En la tercera evalúo el papel de esas legislaturas en el proceso de elaboración de políticas. Y en la última sección presento las conclusiones.

Una caracterización de las legislaturas latinoamericanas

Contra el telón de fondo de la historia latinoamericana de gobierno dictatorial y de presidencialismo, muchos especialistas consideran que las legislaturas de la región fueron irrelevantes durante gran parte del siglo XX y que no son dignas de estudio. Algunas experiencias muy sonadas de las últimas dos décadas, como el cierre del congreso por parte del presidente Fujimori en Perú y el frecuente uso del poder de muchos presidentes latinoamericanos para expedir decretos, siguieron consolidando la visión habitual de que las legislaturas de América Latina suelen renunciar (o son obligadas a renunciar) a sus prerrogativas constitucionales en beneficio del ejecutivo.

No obstante, estudios recientes sugieren que, si bien los congresos de la región en general pueden no haber estado intensamente involucrados en la formulación y propugnación de un cambio político, tienen relevancia en los resultados de las medidas adoptadas (Taylor, 1992; Nacif, 2002). En algunos países las legislaturas participan activamente en la determinación de la política gubernamental en el sentido de que ejercen sobre todo el veto, bloqueando la legislación propuesta por el ejecutivo. Otras, sin embargo, se involucran en negociar cuestiones políticas con el ejecutivo tras bambalinas o en reformular iniciativas de leyes que éste elabora (Cox y Morgenstern, 2002; Amorim Neto, Cox y McCubbins, 2003).

Son varios los factores que determinan el papel de una legislatura en el proceso de elaboración de una política. Entre ellos se incluyen el alcance de sus poderes formales; la cantidad de espacio político/discrecionalidad que

le confieren otros que también detentan el poder (ejecutivos, partidos); la capacidad que le proporcionan sus procedimientos/estructuras/bases de apoyo, y los objetivos de los miembros y dirigentes de los mismos cuerpos legislativos.

El trabajo mencionado (Inter-American Development Bank, 2006) presenta una categorización tentativa de las legislaturas latinoamericanas. Los autores las agrupan de acuerdo con la naturaleza de su papel en la determinación de la política gubernamental y de la intensidad con la cual lo ponen en práctica. En parte, la naturaleza de ese papel está conformada por sus capacidades; por lo tanto, un elemento de gran importancia para su categorización son las capacidades legislativas, incluyendo la experiencia y las calificaciones de los legisladores, así como la fuerza y el grado de especialización de los comités.

La idea general consiste en que las legislaturas que tienen más legitimidad, legisladores más experimentados y sistemas de comités bien desarrollados tenderán a ser más constructivas o proactivas. Las que cuenten con menos capacidades tenderán, ya sea a desempeñar un papel limitado en la creación de las políticas a seguir, o a ser activas, pero sólo de una forma bastante obstrucciónista, más que constructiva (Inter-American Development Bank, 2006).

Indicadores observables

El informe del Banco Interamericano utiliza los siguientes indicadores para caracterizar las capacidades de creación de políticas de las dieciocho legislaturas latinoamericanas.

Confianza en el congreso. Es probable que la naturaleza del papel que desempeñan estas legislaturas influya en la forma en que son vistas por la ciudadanía. Al mismo tiempo, el nivel de confianza ciudadana en la rama legislativa podrá afectar la probabilidad de que los legisladores inviertan en aumentar esa capacidad. El indicador se elaboró como el porcentaje promedio de encuestados de 1996 a 2004 y el porcentaje de entrevistados en 2004 en la encuesta de Latinobarómetro que afirmaron que tenían mucha o cierta confianza en el congreso (Inter-American Development Bank, 2006, p. 44).

Efectividad de la aprobación de leyes. En los casos en los que la rama legislativa cuenta con poca credibilidad, es probable que sea menos efectiva para re-

presentar los intereses sociales, y el ejecutivo tendrá un incentivo mayor para tratar de ignorarla en el proceso de elaboración de su política. Este indicador es la calificación media que dieron los ejecutivos de negocios de la encuesta del (Foro Económico Mundial) World Economic Forum Survey 2002-2005 a la pregunta: “¿Cuán efectivo es su parlamento/congreso nacional como institución legislativa y supervisora?” (Inter-American Development Bank, 2006, p. 44).

Experiencia de los legisladores. Se cree que la duración del mandato influye sobre el comportamiento de los congresistas; que los mandatos más largos aíslan mejor a los legisladores de las presiones electorales que los más cortos. El periodo modal en el cargo para los miembros de la cámara baja en los países analizados en el informe del Banco Interamericano es de cuatro años. En los restantes países la duración en el cargo es de cinco años (salvo en El Salvador y México, donde sólo dura tres). Una diferencia fundamental es que en algunas de éstas existen limitaciones en el número de periodos que se pueden desempeñar. En Venezuela los legisladores pueden ser reelectos de inmediato, pero sólo por dos períodos, y tanto México como Costa Rica prohíben la reelección inmediata de diputados. Además, aparte de las restricciones por lo que se refiere a la extensión del mandato, en los países que se tomaron en consideración las tasas de reelección inmediata al congreso son bastante bajas (Saiegh, 2005). Todos estos factores repercuten en la experiencia promedio de los legisladores latinoamericanos.

Educación. Si concentrarnos nuestra atención en las unidades constituyentes de una legislatura, también debemos tomar en cuenta cómo varían en el nivel individual su influencia y su participación en el proceso de determinación de la política. El comportamiento de los legisladores está configurado por diversos factores, que incluyen motivaciones personales, la forma en que ven su trabajo y las distintas maneras en que pueden responder a quienes los eligieron. Un indicador observable de esta fuente de heterogeneidad entre los legisladores es su nivel educativo. Una medida de este indicador es el porcentaje de legisladores con título universitario, que se basa en los datos recopilados por el Proyecto de Élites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA, Parliamentary Elites of Latin America) de la Universidad de Salamanca.¹

¹Para una descripción más detallada del proyecto, véanse García y Mateos (2000), y Alcántara (2008), o <http://americo.usal.es/oir/elites>.

Especialización legislativa. En general las reglas legislativas determinan el tamaño de las comisiones, la manera en que se seleccionan sus miembros y presidentes, y el número de comisiones en el que puede participar cada legislador. En ese sentido, otro indicador de la capacidad de una legislatura de poner en práctica cambios políticos por medio de estatutos está dado por el grado de especialización de sus integrantes. El número promedio de pertenencias a comisiones por legisladores procura medir el grado de especialización de las mismas y, con ello, su efectividad (Saiegh, 2005).

En el cuadro 1 se comparan las dieciocho legislaturas latinoamericanas de acuerdo con estos indicadores. La evidencia presentada en el mismo sugiere que en la mayoría de los países el público en general no tiene un alto grado de confianza en la rama legislativa. Según el Latinobarómetro, en el curso de la última década los encuestados tienen en promedio la opinión más favorable del congreso en Uruguay, Chile, Honduras y Costa Rica, y la menos favorable en Ecuador, Bolivia y Guatemala. Una de las razones de la baja estima en que son tenidas las legislaturas entre los ciudadanos de América Latina puede ser la falta de representación y de rendición de cuentas. El cuadro 1 indica también que las calificaciones promedio otorgadas por los ejecutivos de negocios, como lo señala el Foro Económico Mundial, son las más altas en Chile y Brasil, y las más bajas en Venezuela, Nicaragua y Argentina. Las diferencias más importantes entre las opiniones del público en general y de los ejecutivos de negocios se encuentran en los casos de Venezuela y República Dominicana, en ambas el público tiene una opinión comparativamente más favorable que los ejecutivos.

Por lo que se refiere a las calificaciones y la experiencia de los legisladores, la evidencia sugiere que Uruguay y Chile tienen los congresistas con mayor experiencia. En contraste, la experiencia promedio de los mismos es bastante baja en México, Costa Rica y Argentina. El cuadro 1 indica asimismo que Perú y Colombia muestran el mayor porcentaje de legisladores con educación superior. Por otro lado, menos de la mitad de los de República Dominicana tienen educación universitaria. Finalmente, en el cuadro puede apreciarse también que Colombia y Brasil cuentan con el mayor número de comisiones especializadas, mientras que Argentina, República Dominicana, Guatemala y Paraguay, los legisladores participan de una gran cantidad de comisiones.

La comparación de las legislaturas latinoamericanas que se presentó en Inter-American Development Bank (2006) utiliza los indicadores arriba mencionados para caracterizar sus capacidades. No obstante, los autores em-

CUADRO 1. Mediciones de las capacidades de las legislaturas

	Confianza en el congreso, promedio	Efectividad de los cuerpos legislativos, promedio	Experiencia promedio de los legisladores (años)	Porcentaje de los legisladores con estudios universitarios	Número promedio de comisiones por legislador
Argentina	20.5	1.6	2.9	69.6	4.50
Bolivia	19.9	1.8	3.3	78.4	1.66
Brasil	24.9	3.1	5.5	54.0	0.92
Chile	36.0	3.7	8.0	79.4	1.95
Colombia	20.3	2.7	4.0	91.6	0.86
Costa Rica	29.9	2.2	2.6	80.4	2.09
República Dominicana		2.0	3.1	49.6	3.54
Ecuador	13.3	1.7	3.5	83.1	1.26
El Salvador	27.7	2.1	3.9	64.0	2.44
Guatemala	19.9	1.8	3.2	68.4	3.24
Honduras	30.8	2.6	3.0	73.1	2.34
México	27.4	2.0	1.9	89.5	2.43
Nicaragua	23.1	1.6	3.5	85.6	1.96
Panamá	22.5	1.8	5.8	81.3	1.86
Paraguay	25.0	2.2	5.5	75.4	3.15
Perú	22.1	1.7	5.2	92.9	2.44
Uruguay	38.2	2.7	8.8	68.4	0.98
Venezuela	27.8	1.4	4.9	74.6	0.97

Fuente: Inter-American Development Bank (2006).

oplan un conjunto de indicadores subjetivos adicionales y una evaluación cualitativa para elaborar su valoración definitiva del papel de los legisladores en la determinación de las políticas. El propósito del análisis que se presenta más adelante es examinar la solidez de tal caracterización cuando sólo se emplean los indicadores cuantitativos y dejamos que los datos “hablen por sí mismos”.

Resultados del escalamiento multidimensional

El escalamiento multidimensional (EMD), técnica estadística para analizar la estructura de los datos, representa la manera apropiada de examinar de qué forma se “cartografián” los indicadores presentados en una caracterización de las legislaturas latinoamericanas. Este método representa mediciones de similitud (o disimilitud) entre pares de objetos como distancias entre puntos de un espacio multidimensional de escasa dimensión.

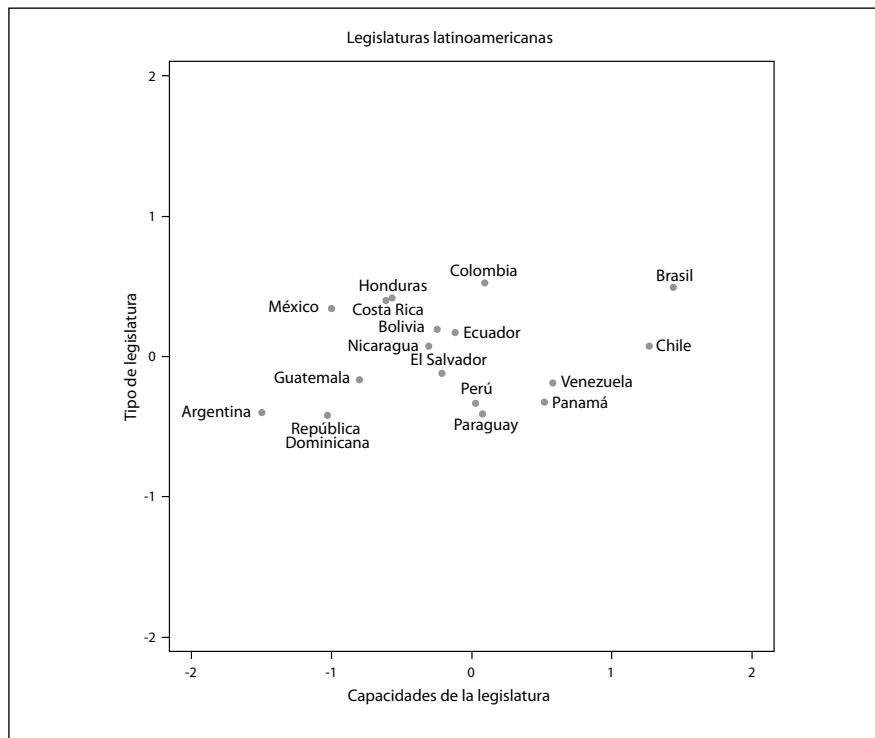
En este caso los datos son correlaciones entre las legislaturas latinoamericanas basadas en los indicadores que se presentaron en el cuadro 1, y las representaciones que el EMD muestra como puntos en un plano. La presentación gráfica de las correlaciones que brinda el EMD nos permiten “ver”, literalmente, los datos y explorar visualmente su estructura (Borg y Groenen, 2005). Además de emplear el EMD como método para representar los datos como distancias en un espacio de escasa dimensión, a fin de volverlos accesibles a la inspección visual, esta técnica me permite también poner a prueba si las dimensiones por las cuales el trabajo de Inter-American Development Bank (2006) distingue conceptualmente a las legislaturas latinoamericanas corresponde a similitudes observadas entre las mismas.

La figura 1 presenta una representación bidimensional de EMD en la cual cada legislatura nacional se representa con un punto.² Los puntos se disponen de manera tal que sus distancias corresponden a sus correlaciones. Es decir, dos puntos están cerca (como en el caso de las legislaturas peruana y paraguaya) si sus características (medidas de acuerdo con los indicadores que se presentan en el cuadro 1) tienen una correlación elevada. A la inversa, dos puntos están muy separados si sus características no tienen una correlación tan alta (como Argentina y Brasil).

En términos más generales, la figura 1 muestra que estas legislaturas se distribuyen primordialmente a lo largo de una dimensión horizontal que, de acuerdo con el trabajo de Inter-American Development Bank (2006), puede interpretarse como legislaturas de “baja capacidad *vs.* alta capacidad”. El eje vertical, a su vez, puede interpretarse como una dimensión “reactiva-proactiva”; es decir, parece reflejar el hecho de que algunas legislaturas desempeñan un papel relativamente limitado en la creación de la política nacional

² La representación de EMD se encontró usando KYST, un programa que ofrece la mejor solución posible en un espacio con una dimensionalidad seleccionada previamente por el usuario. En este caso busqué la mejor solución posible para un espacio de dos dimensiones.

FIGURA 1. Representación bidimensional de EMD de 18 legislaturas latinoamericanas



Fuente: Elaboración propia.

(como la argentina y la dominicana), mientras que otras, pese al hecho de ser de naturaleza bastante reactiva, pueden adoptar ocasionalmente la iniciativa en la conformación del programa político y desarrollar propuestas para éste mismo (como ocurre con los congresos de Colombia y Brasil).

Principales resultados: Confiabilidad y validez

En esta sección demuestro en qué forma el mapa espacial que se construye mediante el uso de EMD ofrece una buena representación del rol desempeñado por éstas. Analizo primero la confiabilidad de este enfoque a fin de determinar si la configuración espacial recuperada corresponde a similitu-

des observadas entre las legislaturas latinoamericanas. Segundo, para evaluar la validez de la solución EMD presentada antes, examino en qué medida mis estimaciones son comparables con otras caracterizaciones de esas mismas legislaturas llevadas a cabo por algunos de los estudios existentes.

Verificaciones de confiabilidad

El objetivo de esta sección es demostrar la confiabilidad de las estimaciones del escalamiento. Específicamente, me baso en una medida del error de la adecuación o *función de pérdida* para examinar hasta qué punto la *función de representación* cartografía los datos de similitud (basados en los indicadores presentados) en las distancias de la configuración EMD en las dos dimensiones de la figura 1. La función de pérdida es una expresión matemática que agrega los errores de representación en todos los pares de observaciones (Borg y Groenen, 2005).

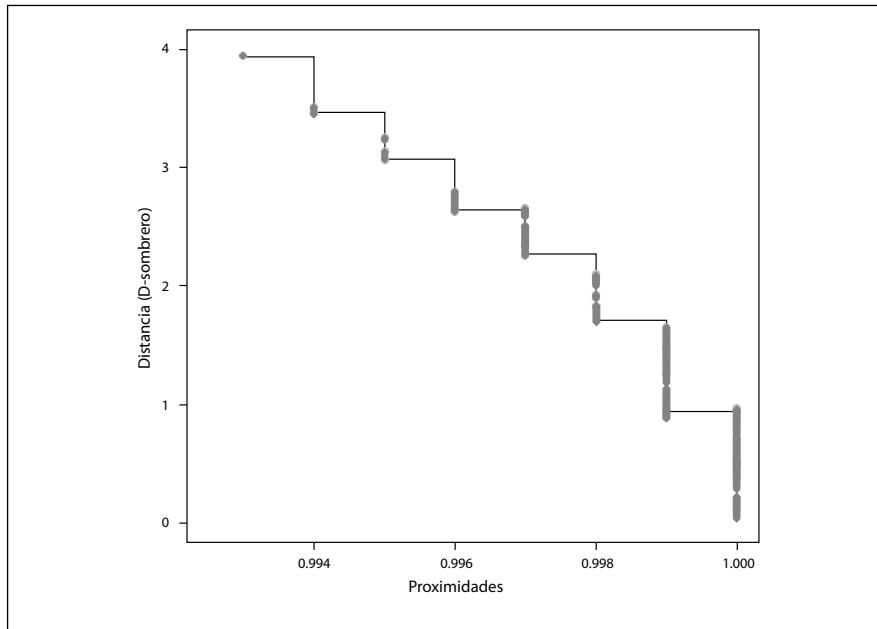
Como señalan Borg y Groenen (2005), los modelos EMD requieren que cada valor de proximidad sea cartografiado *exactamente* en su distancia correspondiente. Sin embargo, las proximidades empíricas, como las que se utilizan en este artículo, suelen tener desviaciones debido a errores de medición, efectos de muestreo y demás. Por lo tanto, es conveniente dejar de lado el requisito de igualdad en la cartografía entre la proximidad real y las distancias recuperadas (Borg y Groenen, 2005).

La mayoría de los estudios emplean el concepto estadístico de error para evaluar la precisión de la representación. Una suma de los cuadrados normada define el *estrés*, la función de pérdida más común del EMD. El estrés es un índice que valora la falta de concordancia de proximidades (que se admite pueden haber sido transformadas) y las distancias correspondientes. En cierta forma el estrés es análogo a un coeficiente de correlación, con la salvedad de que mide el error de la adecuación más que el acierto de la adecuación (Borg y Groenen, 2005).³

La figura 2 muestra las disimilitudes observadas (con base en los datos del cuadro 1), dispuestas según las distancias correspondientes de la figura 1. Esta disposición se conoce como *Diagrama de Shepard* (Borg y Groenen, 2005). Los rombos representan los pares de distancias proximidades/aproximadas.

³Véase en Borg y Groenen (2005) un análisis detallado de cómo se calcula el valor del estrés.

FIGURA 2. Diagrama de Shepard para la solución EMD tal como se observa en la figura 1



Fuente: Elaboración propia.

madas. Todos se disponen en una línea descendente. Lo que resulta más importante es que la figura muestra que hay muy poca dispersión en torno a la función de representación. Las distancias verticales de los puntos de la función *step* son en general bastante pequeñas, lo que indica la ausencia de datos que estén realmente muy alejados.

Además de ver el diagrama de Shepard, es usual condensar toda su información (el tamaño de las desviaciones de la función representación, posibles datos que se encuentren muy alejados, etc.) en un único número, el índice de estrés. El estrés de determinada solución EMD nos permite, en general, examinar la dimensionalidad “apropiada” de nuestra representación. En EMD la forma en que debe evaluarse el estrés representa una cuestión de gran importancia. No obstante, un criterio posible consiste en computar soluciones de EMD para diferentes dimensionalidades y después escoger aquella para la cual un aumento adicional del número de dimensiones no reduzca significativamente el estrés (Borg y Groenen, 2005).

Medido en términos de estrés, el error de la adecuación de las soluciones en una, dos y tres dimensiones que emplean los datos del cuadro 1 es de 0.073, 0.010 y 0.009. El estrés de la solución en una dimensión, aunque aceptable, no es muy bueno. El añadido de otra dimensión nos lleva a una considerable reducción del estrés. Sin embargo, agregar una tercera tiene muy poco efecto adicional (de hecho la solución bidimensional ya es próxima a cero). Por ende, una solución en dos dimensiones parece constituir una representación razonablemente precisa de los datos.

Validación cruzada: Caracterizaciones alternas

El análisis de la sección anterior se centró en la confiabilidad y la adecuación global de la solución EMD en dos dimensiones que se presentó en la figura 1. No obstante, la ubicación recuperada de la legislatura de cada país puede usarse también para validar más los resultados. En particular, la figura 1 sugiere que estas legislaturas pueden ordenarse a lo largo de una dimensión horizontal, la cual puede interpretarse como legislaturas de “baja capacidad *vs.* alta capacidad”. En esta sección evalúo la validez de las estimaciones de escalamiento al contrastarlas con mediciones alternas de capacidad legislativa.

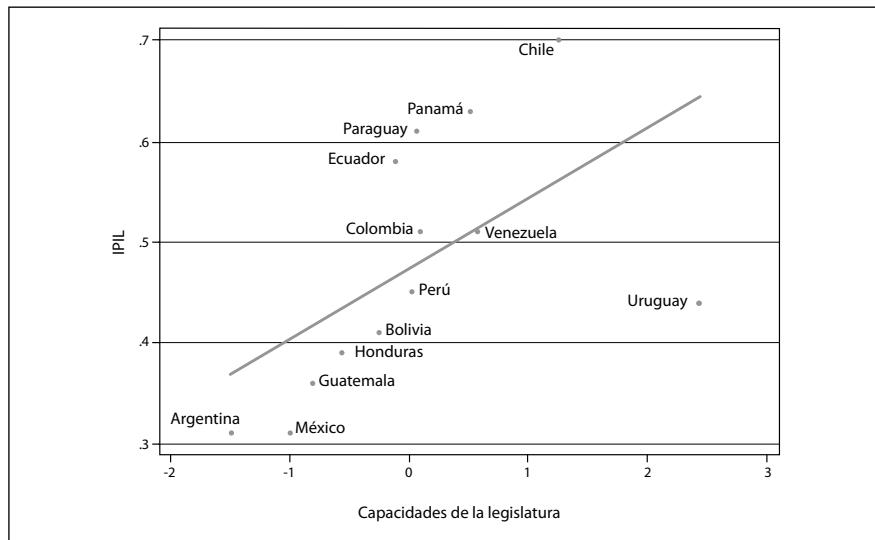
Una de estas mediciones alternas es el índice de poder institucional legislativo (IPIL) desarrollado por Mercedes García Montero (2008). El índice se basa en quince indicadores institucionales de procedimiento legislativo y mide las capacidades diferenciales de creación de leyes de cierto número de legislaturas latinoamericanas. Los valores más altos representan una mayor capacidad institucional legislativa del congreso para intervenir en la actividad legislativa.⁴

La figura 3a presenta una comparación entre los puntajes del EMD (primera dimensión) y los valores de IPIL de trece legislaturas de América Latina.⁵ Cabe señalar asimismo que, con excepción del caso de Uruguay, la ubicación de las legislaturas nacionales generada por la solución EMD se corresponde muy estrechamente con los valores de IPIL. De hecho, la correlación entre los valores de EMD y de IPIL es de 0.56.

⁴ Para una descripción detallada de cómo se construyó el índice, véase García Montero (2008).

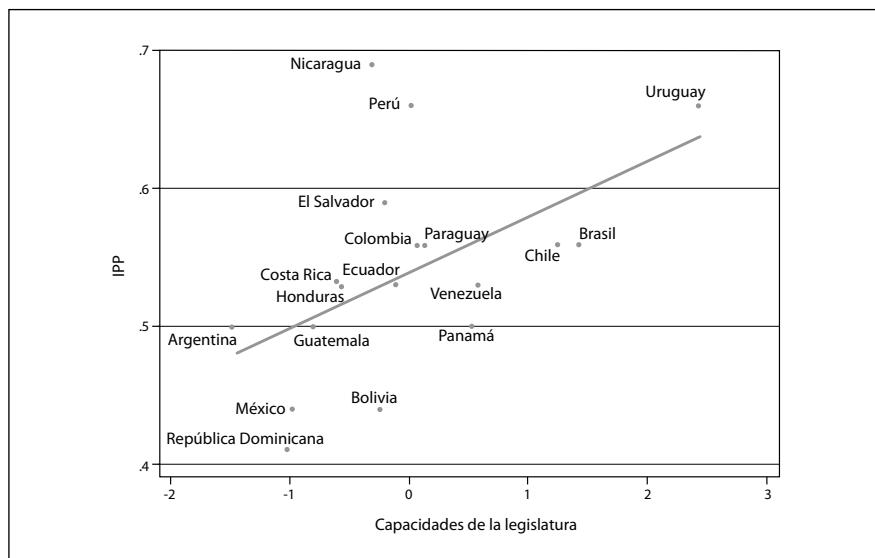
⁵ Lamentablemente las otras cinco legislaturas que se examinaron en el estudio del Banco Interamericano no se incluyeron en García Montero (2008).

FIGURA 3A. Comparación entre los puntajes de EMD (primera dimensión) y los valores de IPIL



Fuente: García Montero Mercedes (2008).

FIGURA 3B. Comparación entre los puntajes de EMD (primera dimensión) y los valores de IPP



Fuente: Fish, M. Steven y Matthew Kroenig (2009).

Otra medición que pretende estimar la fuerza de un conjunto transversal de legislaturas es el índice de poderes parlamentarios (IPP) desarrollado por Steven Fish y Matthew Kroening (2009). Los autores construyeron este índice usando las Encuestas de Poder Legislativo (EPL), un listado de 32 elementos que valoran la influencia del legislativo sobre el ejecutivo, su autonomía institucional, su autoridad en áreas específicas y su capacidad institucional. El IPP va de cero (menos poderosa) a uno (más poderosa).⁶

La figura 3b presenta una comparación entre los puntajes del EMD (primera dimensión) y el índice IPP para todas las legislaturas del estudio del Banco Interamericano. En este caso, la correlación entre los puntajes de la primera dimensión del EMD y la fuerza agregada de las legislaturas nacionales (medida por el IPP) es de 0.51. Resulta interesante que la correlación entre el IPIL y el IIP sea de 0.28, lo que sugiere que los puntajes del EMD captan realmente algunos elementos importantes de la caracterización de estas legislaturas, mientras que cada una de las otras mediciones, por sí mismas, no lo hacen. Más significativo aún es el hecho de que las estimaciones del EMD coinciden estrechamente con las obtenidas de estas caracterizaciones alternas, lo que da mayor apoyo a la validez de utilizar los indicadores del informe del Banco Interamericano para caracterizar el papel de las legislaturas latinoamericanas en la generación de políticas.

Validación cruzada: Indicadores alternos observables

Una posible objeción a la conclusión que se extrajo arriba es que las correlaciones entre los cálculos del EMD y los indicadores alternos, como el IPIL y el IPP, son espurias. Específicamente podría afirmarse que esas relaciones binarias están generadas en realidad por alguna otra variable que se ha omitido. A fin de analizar esa posibilidad y de examinar más la validez de mis resultados, me ocupo ahora de un par de indicadores observables que no se incluyeron en el informe del Banco Interamericano de Desarrollo.

La existencia de un equipo amplio y competente que ayude a los legisladores con las labores de administración, investigación y análisis, y preparación de documentos, resulta vital para que sean capaces de evaluar los proyectos de ley emanados del ejecutivo y supervisar con eficacia la puesta en práctica

⁶ Para una descripción completa de los métodos empleados para generar los datos y de las reglas de codificación detalladas, véase Fish y Kroening (2009).

de las políticas públicas. Por ejemplo, en Argentina cada comisión legislativa tiene acceso a una secretaría, una secretaría administrativa y dos asistentes. En contraste, en El Salvador cada comisión cuenta sólo con un asistente técnico y una secretaría. Por consiguiente, un argumento plausible sería que el examen de las capacidades de generación de medidas políticas de una legislatura debería empezar por observar las condiciones económicas de cada país.

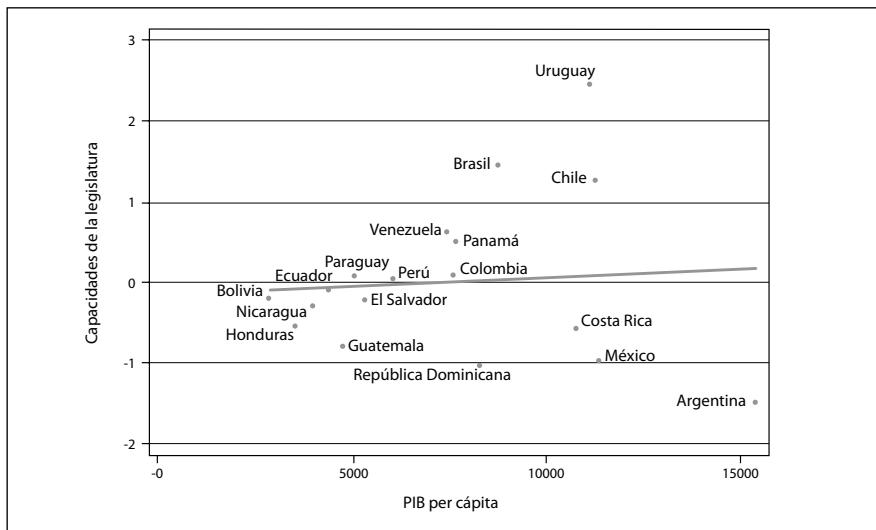
La figura 4a presenta una comparación entre los puntajes del EMD (primera dimensión) y el ingreso per cápita de los dieciocho países latinoamericanos.⁷ A partir de la figura 4a queda bastante claro que las diferencias de las capacidades de creación de políticas de las legislaturas nacionales no emanan de los niveles de ingreso de los respectivos países. En otras palabras, no ocurre que las legislaturas de los países más ricos poseen mayor capacidad de crear medidas políticas que las de las naciones pobres. Este hallazgo es consistente con la visión presentada en el informe del Banco Interamericano —que hace hincapié en el papel de los incentivos de los distintos legisladores para invertir en las capacidades de sus propios congresos—, más que con el nivel de desarrollo económico de los países estudiados.

Si pasamos a esos incentivos, cabe preguntarse si las consideraciones partidistas o electorales tienen que ver para determinar las capacidades de creación de política de esos cuerpos legislativos. De modo que resulta importante tomar en cuenta las alineaciones partidistas de esos cuerpos legislativos. Cuando un solo partido controla tanto el ejecutivo como el legislativo, se reducen las probabilidades de que haya una toma de decisiones independientes del congreso. Por ejemplo, un partido (o partidos) gobernante puede circunscribir su papel en la legislatura para limitarse a transformar en ley la política gubernamental.⁸ En contraste, un sistema muy fragmentado de partidos posiblemente dé por resultado una legislatura más activa. Sin embargo, tal configuración podría limitar el papel de la legislatura para ejercer esencialmente su poder de veto o convertirse en sede de negociación sobre gastos particularistas, más que un escenario para la creación proactiva de leyes o la supervisión efectiva del ejecutivo.

⁷ El PIB per cápita se mide en paridades de poder adquisitivo (dólares estadounidenses de 2006); la fuente son los *World Development Indicators* del World Bank, 2007.

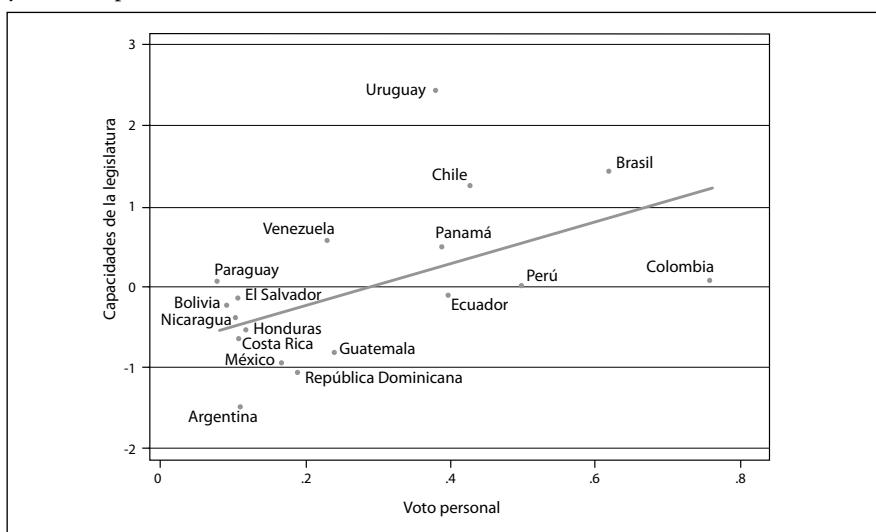
⁸ Por ejemplo, hasta 1997 los presidentes de México, pese a tener poderes constitucionales relativamente débiles, dominaban la política nacional, ya que contaban con una sólida mayoría del gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) en ambas cámaras del Congreso. Pero cuando en la Cámara de Diputados el control sobre el gobierno se dividió entre el PRI y sus opositores, la legislatura se volvió más asertiva.

FIGURA 4A. Comparación entre los puntajes del EMD (primera dimensión) y el PIB per cápita



Fuente: World Bank (2007).

FIGURA 4B. Comparación entre los puntajes del EMD (primera dimensión) y el voto personal



Fuente: Hallerberg, Mark y Patrik Marier (2004).

Las diferencias en la medida en que están centralizados y disciplinados los partidos también entrañan compromisos respecto al papel de los legisladores como creadores de la política gubernamental. Por un lado la centralización partidista puede ayudar a los presidentes a conseguir apoyo en la legislatura y facilitar las negociaciones entre partidos. Por otro, es probable que niveles elevados de centralización de un partido limiten los incentivos y posibilidades de los congresistas de responder directamente a quienes los eligieron, así como sus incentivos para participar de manera independiente en el proceso de elaboración de la política y de supervisión de las responsabilidades. El sometimiento a los dirigentes de los partidos, especialmente cuando éstos tienden a ser clientelistas, puede contribuir a que el congreso desempeñe un papel político débil y presente a los legisladores pocos incentivos para invertir en el desarrollo de las capacidades del congreso. En general, los legisladores tienen muchas probabilidades de representar los intereses de sus electores cuando 1) saben precisamente quiénes son los mismos; 2) interactúan frecuentemente con ellos, y 3) su futuro político depende de lograr y mantener el apoyo de quienes los eligen.

La figura 4b presenta una comparación entre los puntajes del EMD (primera dimensión) y una medida de los incentivos de los legisladores para desarrollar un voto personal. Este índice, desarrollado por Hallerberg y Mairier (2004) va desde cero (ningún incentivo al voto personal) hasta uno (muchos incentivos para el voto personal). La figura 4b sugiere que en los países donde los congresistas desarrollan un voto personal es más alta la probabilidad de que inviertan en mayores capacidades legislativas de creación de políticas.

Discusión: ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo?

En términos generales el análisis presentado hasta ahora sugiere que la caracterización del EMD basado en los datos del Banco Interamericano proporciona una muy buena representación de los diversos tipos de legislaturas de América Latina. Armados con esta información, es momento de ocuparnos de los principales interrogantes que motivaron este artículo: ¿Podemos caracterizar las legislaturas latinoamericanas de acuerdo con su papel en el proceso de elaboración de las políticas públicas? ¿Cómo se comparan las evaluaciones de las capacidades de las legislaturas derivadas del análisis anterior con la evaluación cualitativa de su papel tal como se discute en el informe

del Banco Interamericano (2006)? ¿Es verdad que las legislaturas con mayores capacidades tienden a desempeñar un papel más constructivo en el proceso de generación de la política gubernamental?

Si volvemos a la figura 1, veremos que todos los puntos del cuadrante “suroeste” corresponden a legislaturas que se clasifican como reactivas limitadas/obstrucciónistas y que tienen escasas capacidades en el informe del Banco Interamericano. Es posible caracterizarlas como (cuasi) marginales, algo obstrucciónistas, pero esencialmente pasivas. El papel cuasi marginal que desempeñan se debe a los excesivos poderes del ejecutivo o a la falta de profesionalización de sus miembros. No tiene demasiado valor pertenecer a ellas. Los legisladores no tienen iniciativa en materia de gasto y por eso no pueden lograr resultados. La mayoría de los congresistas de esos países suelen tratar de continuar su carrera política en otro lado. Por consiguiente, pueden ser obstrucciónistas o no, según cómo sean compensados. En el caso de Argentina el control sobre la carrera política basta para mantenerlos en línea. Cuando el mecanismo electoral no es suficiente pueden llegar a pagarse “compensaciones” empleando recursos monetarios. Argentina, Perú y Panamá son buenos ejemplos de ello. A menos que una política pueda afectar directamente los intereses de los congresistas, el presidente puede encontrar pocos problemas. Pero también es posible revertir una política, de modo que la legislación es de mala calidad, está mal redactada y es fácil de revertir.

A medida que nos movemos hacia el “noroeste” (es decir las legislaturas con escasas capacidades pero ligeramente más activas), observamos a los congresos que se caracterizan como reactivos limitados/obstrucciónistas pero con capacidades medias, según el informe del Banco Interamericano. Estas son las prototípicas legislaturas de “apéndices del ejecutivo”. En estos casos la mayor parte de las políticas se deciden fuera del congreso, más que nada en el partido gobernante (o partidos). El ejecutivo tiende a conseguir más o menos todo lo que desea y la moneda de cambio que se emplea consiste sobre todo en apoyo partidista o en otros puestos gubernamentales. Algunos de esos congresos lograron adoptar un papel más activo cuando se redujeron los poderes presidenciales (como ocurrió en México en el periodo posterior al PRI). No obstante, estas legislaturas no tienen muy buenas capacidades y por ende el alcance de su acción se ve muy reducido cuando su composición partidista no coincide con las preferencias del ejecutivo.

El punto del cuadrante “noreste” corresponde a los congresos que se consideran constructivos reactivos y dotados de grandes capacidades en el informe del Banco Interamericano, con una excepción: Uruguay (véase

más adelante). Aunque esas legislaturas poseen mayores capacidades, siguen desempeñando un papel reactivo en el proceso de construcción de la política nacional. Eso puede deberse a los excesivos poderes del ejecutivo (Brasil) o al alineamiento de mayorías legislativas con el ejecutivo (Chile). Por ejemplo, en Brasil los presidentes pueden conseguir que pasen sus propuestas de ley usando sus extensos poderes legislativos y no legislativos. En el caso de Chile, los congresistas individuales pueden presentar iniciativas en condiciones sumamente restringidas. Todo indica que, con diferentes instituciones o condiciones políticas, estas legislaturas pueden asumir una posición más enérgica y convertirse en jugadores activos del proceso de creación de política. (De hecho eso fue lo que hizo la legislatura brasileña cuando se impugnó en el juicio político contra Collor de Mello.) El Congreso colombiano se volvió más “poderoso” tras las reformas de 1991, pero todavía es posible caracterizarlo como más reactivo que proactivo.

Por último, la legislatura uruguaya se ubica en el cuadrante “sureste” de la representación EMD. En contraste con el informe de 2006 del Banco Interamericano, que caracteriza a esta legislatura como reactiva-constructiva, encuentro que da mucho más la impresión de ser reactiva-obstrucciónista. De acuerdo con dicho informe los resultados indican asimismo que los legisladores uruguayos suelen ser de elevada calidad. No obstante, tienden a estar ideologizados, lo que hace difícil que se les *compre*. Es más probable que, en lugar de compensaciones pagadas en efectivo o por transferencias, los congresistas requieran puestos en el gabinete o compromisos en materia política. Por consiguiente, cada vez que el ejecutivo se enfrenta a una gran oposición legislativa, la consecuencia más probable es un jaque mate político entre las dos ramas del gobierno.

Conclusiones

El principal objetivo de este trabajo era examinar el papel desempeñado por las legislaturas de dieciocho países latinoamericanos y evaluar su potencial para convertirse en actores importantes del proceso de creación de políticas. Las evidencias presentadas en este artículo indican que el alcance y la naturaleza de ese papel varían mucho de un país a otro. En el extremo más constructivo del espectro hay congresos, como los de Brasil y Chile, que tienen el potencial de llegar a ser jugadores activos y efectivos, capaces de participar en el establecimiento del programa político y de supervisar la

puesta en práctica del mismo. Por otro lado, en la región hay legislaturas que carecen de la capacidad de actuar como centro maduro y autónomo de deliberación en el proceso político.

Las mismas, por lo tanto —en buena medida tal como ocurrió con el Congreso estadounidense a finales del siglo XIX— funcionan más como actores que se limitan a ejercer su voto (restringiendo la información y usando otros tipos de estrategias dilatorias) que como cuerpos efectivos de creación de una política. Estos resultados tienen una importante implicación para quienes se interesen por reforzar el papel de las instituciones legislativas en el proceso de diseño de la política gubernamental en la región. La lección principal es que los reformadores deberían tener presente que no lograran dar más poder a los congresos si no se establecen primero los incentivos adecuados para los legisladores individuales. Muchos de los recursos que hacen que una legislatura sea un jugador proactivo de dichos procesos son *endógenos* en la medida en que se motiva a los congresistas a desarrollarlos. La institucionalización de cualquier legislatura se inicia con el reconocimiento, por parte de sus miembros, de que deben dedicar parte de su tiempo y esfuerzo a construir un cuerpo colectivo más fuerte; por lo tanto, es necesario concentrarse en los incentivos que deben tener los congresistas para *invertir* en la legislatura. 

Referencias bibliográficas

- Alcántara, Manuel (2008), *Politicians and Politics in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
- Amorim, Octavio, Gary W. Cox y Mathew McCubbins (2003), “Agenda Power in Brazil’s Camara Dos Deputados, 1989-1998”, *World Politics*, núm. 55, pp. 550-578.
- Beetham, David (2006), *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century*, Ginebra, Inter-Parliamentary Union.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern (2002), “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Borg, Ingwer y Patrick Groenen (2005), *Modern Multidimensional Scaling: Theory and Applications*, 2a. ed., Nueva York, Springer-Verlag.
- Fish, M. Steven y Matthew Kroenig (2009), *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, Nueva York, Cambridge University Press.

- García, Fátima y Araceli Mateos (2000), “Élites parlamentarias en América Latina”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 5, pp. 173-194.
- García Montero, Mercedes (2008), “Instituciones y actividad legislativa en América Latina”, Barcelona, *Documentos CIDOB*, Serie América Latina, núm. 23.
- Hallerberg, Mark y Patrik Marier (2004), “Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries”, *American Journal of Political Science*, vol. 48, núm. 3, pp. 571-587.
- Inter-American Development Bank (2006), *The Politics of Policies, Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Latinobarometer (varios años), “Latinobarometer: Latin American Public Opinion”, disponible en: www.latinobarometro.com [1996-1998 y 2000-2004].
- Morgenstern, Scott (2002), “Towards a Model of Latin American Legislatures”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Nacif, Benito (2002), “Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Proyecto de Élites Latinoamericanas (PELA) (varios años), Proyecto de Élites Latinoamericanas, 1994-2005, Manuel Alcántara, director, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Saiegh, Sebastian M. (2005), “The Role of Legislatures in the Policymaking Process”, ponencia preparada para el *Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes* del Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero-2 de marzo, Washington, D.C.
- Taylor, Michelle M. (1992), “Formal *versus* Informal Incentive Structures and Legislator Behavior: Evidence from Costa Rica”, *Journal of Politics*, vol. 54, núm. 4, pp. 1055-1073.
- World Bank (2007), *World Development Indicators*, World Bank, Washington, D.C.
- World Economic Forum (2004), *The Global Competitiveness Report 2003-2004*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____, (2005), *The Global Competitiveness Report 2004-2005*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____, (varios años), *The Global Competitiveness Report – Executive Opinion Survey*, disponible en: www.weforum.org [2004 y 2005].