

Introducción: Los estudios sobre el Poder Legislativo y Ejecutivo en América Latina a cuatro décadas de la transición a la democracia

Introduction: Studies on Legislative and Executive Power in Latin America Four Decades After the Transition to Democracy

VALERIA PALANZA

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

vpalanza@uc.cl



GISELA SIN

University of Illinois, Urbana Champaign, Estados Unidos

gsin@illinois.edu



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.1>

Este dossier fue pensado como un homenaje a la democracia en el año de la conmemoración del cuarentavo aniversario de su restitución en Argentina. El año 2023 convoca varias conmemoraciones, no todas celebratorias. Todas, no obstante, invitan a una reflexión en torno del régimen democrático. Argentina, como mencionamos, celebra cuarenta años del retorno de la democracia. Otros países cumplen también hitos importantes. Chile conmemora los cincuenta años del golpe de Estado que puso fin al gobierno democrático del presidente Allende. En Colombia, este año, la Comisión de la Verdad entregó su informe final, un paso trascendente para la democracia colombiana. Perú conmemora los treinta años de la firma del acuerdo de paz firmado con Sendero Luminoso.

En el centro de estos sucesos se encuentra el régimen democrático, que, como sabemos, es de una fragilidad singular. Al tiempo que la democracia, o en palabras de Dahl (1972) la poliarquía, permite avances constantes en las variables mismas que la definen, no está exenta de retrocesos. El desafío de preservar y profundizar los logros democráticos es quizás el mayor de nuestros tiempos, toda vez que es, posiblemente, la mejor herramienta que posea la humanidad para enfrentar todos los demás desafíos, el climático incluido.

En este trabajo quisiéramos argumentar que el poder legislativo constituye la pieza fundamental del régimen democrático. Esto, porque siendo la representación democrática el sello propio de la democracia

moderna, los legislativos son el espacio en que la representación de la diversidad de preferencias ciudadanas puede adquirir su versión más plural e inclusiva. Son el espacio, también, en que los partidos políticos, que aún son las organizaciones mejor equipadas para canalizar y articular demandas ciudadanas, dan vida a la generación de acuerdos entre quienes no piensan igual y no prefieren las mismas cosas.

El rol del congreso es clave en el devenir del funcionamiento de la democracia, facultado como está para generar la legislación necesaria para poner en funcionamiento todo plan de gobierno. Por este motivo, nos pareció que este número de la Revista SAAP, que cobija la intención de celebrar los 40 años de vida democrática ininterrumpida en Argentina, debía ser dedicado al poder legislativo. La convocatoria de trabajos nos permitió seleccionar los trabajos de exponentes sobresalientes de una nueva generación de politólogas y politólogos que han vivido la mayor parte de su vida bajo un régimen democrático, y cuyo trabajo ha sido posible precisamente por la longevidad de nuestras principales instituciones democráticas, especialmente el poder legislativo. Asimismo, el número cuenta con la participación de la destacada cientista política Cynthia McClintock, que contribuyó al número un trabajo original.

1. Contribuciones al dossier

El número se organiza de la siguiente manera. El primer trabajo, de Emilia Simison, se ocupa del rol de las legislaturas en la elaboración de políticas públicas antes y después de los procesos de transición democrática en Argentina y Brasil durante los ochenta. Luego sigue el trabajo de Cynthia McClintock, que analiza una particularidad del diseño del ballottage en Argentina. En tercer lugar se presenta el trabajo de Victoria Ortiz de Rozas sobre la dimensión territorial de la actividad legislativa. En cuarto lugar aparece el trabajo de Santiago Alles, sobre representación política de mujeres en el congreso argentino y, finalmente, el trabajo de Sergio Huertas y Yeison Sosa Londoño acerca de carreras políticas en el legislativo colombiano. Los tópicos que se abordan son posibles precisamente porque tenemos 40 años de datos que permiten pensar y comparar el rol de las mujeres en el Congreso, la carrera política de legisladores, o el aspecto territorial de los proyectos. Este tipo de investigación era difícil de establecer a mediados de los '90, cuando la investigación en ciencia política empezaba a tomar vuelo en Argentina, y 15 años de democracia aún eran insuficientes para establecer patrones

o encontrar regularidades. Los trabajos que dan forma a este dossier son, en este sentido también, testimonio de las cuatro décadas vividas en democracia.

El trabajo de Simison explora el rol de las legislaturas en la elaboración de políticas públicas antes y después de los procesos de democratización ocurridos en Argentina y Brasil en los ochenta. La pregunta que se formula Simison es por qué, cuando se produce un cambio en el tipo de régimen, algunas políticas cambian pero otras no. Simison argumenta que hay dos factores que afectan estos cambios: por un lado, las transformaciones en el ámbito de disputa y, por el otro, el nivel de visibilidad de la política pública en consideración. La caracterización de los ámbitos de disputa es muy interesante, ya que considera varias dimensiones, como por ejemplo la responsabilidad electoral, la competencia política, la movilización social y la influencia de grupos de interés, entre otras. Cuanto más cambien estas dimensiones de un régimen a otro, más cambios habrá en las políticas públicas. Simison encuentra que tanto en dictadura como en democracia, en ambos países las legislaturas tuvieron un rol central, aunque los roles específicos fueron diferentes en Argentina y Brasil. Por ejemplo, durante la dictadura en Argentina, la legislatura, denominada “Comisión de Asesoramiento Legislativo” (CAL), tuvo un rol importante a través de la modificación a los proyectos del Ejecutivo. Simison encuentra que las legislaturas argentina y brasileña tuvieron un rol importante en los procesos de elaboración de las políticas públicas incluso en contextos autoritarios.

En su trabajo, Cynthia McClintock evalúa la fórmula de ballottage aplicada en Argentina. McClintock plantea que el diseño del sistema electoral argentino para elegir a quien ocupe la presidencia, con su umbral reducido (45%, o 40% con una diferencia de 10 puntos) se diferencia del diseño adoptado en la mayoría de los países de América Latina, donde se requiere una mayoría del voto para la victoria en elecciones presidenciales. McClintock propone una evaluación crítica de la fórmula, a la que le reconoce defectos y virtudes. La autora argumenta que el particular arreglo argentino evitó, en 2003, la elección de un presidente con apoyo escaso y un potencial déficit de legitimidad. No obstante, en 1999 evitó una segunda vuelta que pudo haber fortalecido la legitimidad presidencial. El trabajo argumenta, en forma adicional, que aun cuando el umbral evitó la fragmentación del sistema de partidos, otorgó ventajas a un partido antiguo con propensiones autoritarias, impidiendo el surgimiento de partidos nuevos que podrían haber sido una contribución a la democracia.

El artículo de Ortiz de Rozas se enfoca en la dimensión territorial de la representación legislativa, mirando con detenimiento los proyectos introducidos por diputados que abordan la problemática de un distrito determinado. La autora encuentra que los proyectos territoriales abarcan un mayor espectro que las conocidas declaraciones de interés de personajes, ciudades y eventos locales. ¿Quiénes presentan proyectos de carácter territorial? El artículo argumenta que el carácter y tipo de proyecto territorial estaría influenciado por la posición política de los legisladores con respecto a las autoridades provinciales y nacionales. En este sentido, el artículo plantea que a través del sistema representativo se nacionalizan cuestiones territoriales, algo que se muestra claramente durante el periodo analizado en el artículo, que coincide con el de la pandemia del COVID-19, en el que cuestionamientos y pedidos de informes en torno a las políticas implementadas por el gobierno nacional en territorios provinciales dependen, no del partido per se del diputado sino de su alineación con autoridades nacionales y provinciales.

El artículo de Santiago Alles aborda la representación política de mujeres en la Cámara de Diputados de Argentina. Repasa cuatro aspectos de esta representación, aspectos electorales y de participación, aspectos asociados a la nominación de mujeres al interior de partidos, la incidencia en representación sustantiva en demandas feministas históricas y aspectos actitudinales ante la inclusión de mujeres. En referencia a lo electoral y de participación porcentual de las mujeres en la Cámara Baja, vincula las oportunidades de elección de mujeres a factores institucionales y de contexto. En segundo lugar, analiza el rol de los partidos políticos en los procesos de nominación de mujeres a candidaturas, sobre la base de diez años de datos entre 2011 y 2021. Estudia, en tercer lugar, aspectos sustantivos de la representación a partir de una serie de entrevistas realizadas durante 2022. Por último, aborda aspectos simbólicos de la representación al analizar las actitudes de votantes hacia la inclusión de mujeres a partir de una encuesta original.

El trabajo de Huertas y Sosa Londoño trata de comprender los factores que contribuyen a las carreras políticas regresivas de legisladores, esto es, cuándo quienes ocupan cargos legislativos dejan su cargo en el Congreso nacional para asumir roles subnacionales (en la provincia o municipio). Esta decisión es especialmente interesante en países unitarios como Colombia, donde el poder se concentra a nivel nacional. Los autores destacan las ambiciones profesionales de congresistas en su orientación hacia la búsqueda del poder subnacional. El análisis que los autores realizan de las carreras políticas en Colombia durante el

periodo 1991-2014 les permite encontrar patrones de conducta. Uno de los hallazgos más importantes es que la experiencia política previa y la magnitud del distrito electoral son factores predictores sólidos no solo para explicar las carreras regresivas, sino también para entender la elección de otros tipos de carreras al término del mandato. En otras palabras, los autores encuentran que el comportamiento en las carreras políticas de las y los Representantes a la Cámara no es uniforme, sino que varía entre las diferentes circunscripciones electorales, siendo la descentralización política colombiana un factor importante que impulsa a congresistas a regresar a la esfera subnacional.

2. Democracia, cuarenta años

Esperamos que este dossier, al tiempo que sirva de celebración de los cuarenta años del restablecimiento de la democracia en Argentina, ocasione una reflexión acerca de su fragilidad y los peligros asociados a su pérdida. Las instituciones de la democracia, aun cuando sus funciones son emuladas en regímenes autoritarios, dan vida al régimen y al mismo tiempo en él adquieren sentido.

Como destacamos al inicio de esta pieza, el foco principal en el Congreso está asociado a nuestra valoración de esta institución como la pieza fundamental de un régimen democrático. Sin poder legislativo representativo de la heterogeneidad de la ciudadanía, la democracia pierde uno de sus valores distintivos, la capacidad de transformar las preferencias y demandas ciudadanas en políticas públicas. Aún cuando el funcionamiento del congreso sea sometido a críticas, la esencia de su rol en la representación y el resguardo del Estado de derecho no pueden ser pasadas por alto.

En tiempos de crisis de la democracia en el mundo, tiempos en los que la ciudadanía reclama ante las fallas del régimen en entregar a la ciudadanía lo que esta pide, subestimar su valor intrínseco se hace más difícil. La Argentina se encuentra *ad portas* de un cambio de presidencia que podría tomar rumbos oscuros, a juzgar por el tenor de la campaña electoral que se vive al momento de enviar este dossier a imprenta.

Con sus falencias, en su peor versión, la democracia es preferible a cualquier otro régimen porque conlleva la posibilidad de su propia superación. Sin democracia no hay ciudadanía, este *status* al que nos hemos acostumbrado y sin el cual cuesta imaginarse la vida cotidiana. Quienes tienen^o más de 50 años de vida seguramente recuerdan, algu-

nos con más vivacidad que otros, lo que implica la pérdida del status de ciudadanía. Quienes vivieron su vida adulta en dictadura podrán recurrir a la memoria y confirmar el valor indiscutido de la democracia. A la ciencia política le cabe la responsabilidad de reflexionar sobre este valor, describir y analizar cómo cobra vida por medio de instituciones, comportamiento político y políticas públicas. Este número aspira a realizar un aporte en ese sentido.