

LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN AMÉRICA LATINA. LAS COMISIONES PERMANENTES Y LOS PARTIDOS EN EL CONGRESO

Parliament representation in Latin America.

The permanent commissions and the parties in Congress

Luisa BÉJAR

Universidad Nacional Autónoma de México

✉ lbejar@prodigy.net.mx

BIBLID [1130-2887 (2007) 47, 103-122]

Fecha de recepción: noviembre del 2006

Fecha de aceptación y versión final: julio del 2007

RESUMEN: El principal argumento de este escrito es que la heterogeneidad de los diseños institucionales que prima en el campo electoral en América Latina (Carroll y Shugart, 2005) también se reproduce en el parlamentario. El perfil morfológico del sistema de comisiones propio de cada Congreso y el lugar que la ley les asigna en el proceso legislativo son prueba evidente de ello. Mientras el marco normativo de algunas legislaturas no deja lugar a dudas en cuanto a la intención de delegar en los partidos las decisiones encomendadas a estos cuerpos; en otros casos, ello ocurre en menor medida. En los casos formalmente ceñidos a una lógica de partido, por otra parte, se alientan esquemas de delegación de corte muy diverso. En este escrito se revisa el acomodo institucional del sistema de comisiones de la Cámara Baja en: Argentina; Bolivia; Brasil; Colombia; Chile; México; Paraguay; República Dominicana y Uruguay. En este sentido, el estudio examina tanto la importancia concedida a su trabajo, como algunos aspectos de su morfología que afectan la estructura de incentivos que acota el desarrollo del proceso legislativo. Asimismo, se analizan los procedimientos utilizados en cada Congreso para enfrentar los problemas de acción colectiva. Por último, se presentan algunas ideas para la elaboración de una futura taxonomía sobre la relación que guardan en la región los partidos y las comisiones permanentes del Congreso.

Palabras clave: Congreso, comisiones, América Latina, proceso legislativo, partidos políticos.

ABSTRACT: The main argument of this paper is that the heterogeneity of the institutional framework that prevails in Latin America's electoral field (Carroll y Shugart, 2005), also reproduces itself in the parliamentary one. This is proved by the morphologic profile of each Congress' commission system and the place that the law assigns to the system. While some legislative

frameworks clearly intend to delegate to parties the decisions entrusted to this bodies; in other cases, this takes place in a less important way. In the cases formally related with a party logic, on the other hand, diverse delegation schemes are encouraged. In this article we analyze the institutional framework of the commission systems of the low chamber in: Argentina; Bolivia; Brazil; Colombia; Chile; Mexico; Paraguay; Dominican Republic and Uruguay. In this sense, this work examines the importance given to their job and some aspects of its morphology that affect the structure of incentives that narrows the development of the legislative process. We also analyze the procedures used by each Congress to solve its problems of collective action. Lastly, some ideas for the elaboration of a future taxonomy on the relationship between parties and permanent commissions in the region are presented.

Key words: Congress, commissions, Latin America, legislative process, political parties.

I. INTRODUCCIÓN¹

Según una buena parte de la literatura politológica (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987; Cox y McCubbins, 1993; Carey y Shugart, 1995; Haggard y McCubbins, 2001; Shugart, 2001; Carroll y Shugart, 2005), los legisladores cumplen su compromiso de representar a la ciudadanía bajo dos patrones. Montados ambos en los supuestos de la teoría de la ambición (Schlesinger, 1966), en uno, el arreglo institucional los alienta a labrarse una reputación personal como condición para el logro de sus propios fines. Su actuación en este aspecto sigue, por lo tanto, un trazado básicamente individual. En el otro patrón, el estímulo es realizar esa tarea mediante el fortalecimiento del partido como vía para asegurar el progreso en su carrera política. Su comportamiento gira pues en torno a las metas colectivas fijadas por la organización.

El modelo adoptado en cada caso se traduce también en una diversa relación entre las comisiones legislativas y los grupos parlamentarios. Esto ocurre al asignar a cada uno de ellos un papel más o menos influyente en la elaboración de la ley. Mientras que en el primer caso las comisiones asumen la dirección de ese proceso apoyadas en la especialización y la profesionalización de sus miembros, en el segundo, los grupos parlamentarios y sus liderazgos se arrojan ese papel al encargarse de conducir las actividades delegadas a estos órganos por el pleno de la asamblea.

Una clasificación inicial de los trabajos realizados desde el neoinstitucionalismo permite, en efecto, distinguir entre aquellos en los que la legislatura es concebida como un cuerpo más o menos independiente y, por lo mismo, capaz de aislar la labor de sus órganos de influencias externas, y los que por principio afirman la completa sujeción de la legislatura a los partidos políticos, visión que las convierte en simples extensiones de su poder. A este respecto, no está de más recordar la tipología elaborada por Nelson Polsby (1975) al diferenciar a aquellos órganos que cuentan con el poder de «transformar» las decisiones relativas a la elaboración de la ley y las que sólo asisten a

1. Agradezco los comentarios de los evaluadores externos y anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*.

ese proceso en calidad de «arenas», llamadas sólo a discutir lo acordado en espacios alternos a los parlamentarios.

Centrados en el análisis del Congreso estadounidense, Krehbiel (1991) y Shepsle y Weingast (1994), por ejemplo, abordan el estudio de las comisiones permanentes como espacios orientados a facilitar la realización de elecciones colectivas, bien sea al acotar el surgimiento de conflictos potenciales o la falta de información requerida en tales circunstancias. Para cumplir ambos cometidos, éstas deben gozar de distintas prerrogativas institucionales, entre las que se cuenta la posibilidad de iniciar o vetar propuestas, limitar las reformas admisibles en ellas, o garantizar ciertos privilegios a sus miembros por su desempeño como especialistas en determinados campos.

En contraste, Cox y McCubbins (1993) entienden su labor, más que como una instancia de coordinación capaz de exhibir autonomía en sus decisiones, como una prolongación del poder ejercido por los partidos o, de ser el caso, por la coalición mayoritaria en el Congreso. La única condición para ello es que sus miembros muestren un comportamiento medianamente cohesionado en el momento de emitir su voto en el pleno. Desde su perspectiva, los partidos fungen como la unidad encargada de resolver los problemas de acción colectiva enfrentados por los parlamentarios en su compromiso representativo.

Señalar que en su paso por la legislatura este proceso apunta hacia uno u otro esquema en forma estricta e inflexible puede, sin embargo, resultar engañoso al omitir la tensión que muchas veces guarda la relación entre las comisiones y los grupos parlamentarios. En parte, quizás el problema de tales visiones deriva de tener como referente esencial el desempeño de legislaturas como el Congreso estadounidense o el Parlamento inglés, bien definidas en su perfil institucional. Sus propuestas, en consecuencia, describen de manera poco exacta la actuación de las comisiones y de los grupos parlamentarios en entornos políticos proclives a generar gobiernos sin mayoría, escasamente provistos para enfrentar los problemas generados por esta situación.

En esas circunstancias, la ausencia de un poder capaz de direccionar los esfuerzos de los legisladores a fin de asegurar la existencia de una mayoría puede impulsar la actuación de las comisiones y colocarlas, aun cuando el diseño institucional apunte a fortalecer una lógica de partido, en situación de ampliar su margen de independencia frente a éstos. Esta apreciación es válida sobre todo si se acepta la aptitud natural de estos cuerpos para alentar la deliberación y la negociación (Elster, 1998). De ahí la delegación comúnmente hecha en ellas de tareas por principio inadecuadas para ser llevadas a cabo por el conjunto de la asamblea.

En adición, los estudios mencionados apenas abordan de manera sistemática otros dos aspectos, asociados por lo general al desempeño de las legislaturas en las nuevas democracias. En primer lugar, su eventual vinculación con sistemas de partidos débilmente institucionalizados y, por lo mismo, proclives a la fragmentación con respecto a las decisiones que atañen a ese órgano (Mainwaring, 1999; Mainwaring y Torcal, 2005). Ello, cuando no a una inmoderada centralización en sus liderazgos, con el consecuente quebranto del interés ciudadano en favor de estos últimos (Shugart, 2001; Carroll y Shugart, 2005). En segundo lugar, los efectos derivados del bajo grado de institucionalización del órgano parlamentario (Judge, 2003), presumible en ese contexto.

Como puede verse, las dudas en este tenor son más que abundantes. Las preguntas abordadas por este escrito, sin embargo, son bastante más sencillas. Aun desde un punto de vista meramente formal ¿sigue algún patrón el papel asignado a las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina? En efecto, ¿tiende éste a favorecer a los partidos y a sus grupos sobre estos órganos, como se afirma en algunos estudios referidos al tema (Alcántara Sáez, García Montero y Sánchez López, 2005)? De ser ése el caso, qué tan pertinentes son las fórmulas previstas por el marco jurídico para dar cumplimiento al compromiso representativo de los parlamentarios, entendido éste como la elaboración de leyes y políticas públicas favorables al bien común o, por lo menos, en bien del mayor número de miembros de la sociedad (Przeworski, Stokes y Manin, 1999).

Una caracterización del diseño institucional ideal desde esta visión comprendería los siguientes elementos: reglas formales e informales tendientes a centrar en el partido aquellas decisiones relativas al funcionamiento de las comisiones permanentes y, por lo tanto, mejor dispuestas a satisfacer el interés nacional (Carroll y Shugart, 2005). Ahora bien, ubicado el problema en su dimensión intrapartidista, la literatura advierte sobre la existencia de arreglos tendientes, por un lado, a incentivar el personalismo excesivo («hiper-personalistas»), o por el otro, la centralización extrema en los liderazgos de las decisiones encargadas a los parlamentarios («hiper-centralistas») (Shugart, 2001). En el primer caso, el resultado es la formación de redes personales de apoyo comprometidas esencialmente con la satisfacción de demandas de corte clientelar, y en demérito de la elaboración de leyes o de políticas de cobertura nacional. Lo que se produce en el segundo caso, es la reducción del compromiso representativo del legislador en beneficio de las dirigencias del partido, con la eventual exacerbación de los enfrentamientos entre diversas facciones por adquirir el control de la organización. Así, en adición a lo señalado, el arreglo institucional más deseable para apuntalar una labor representativa democrática con cargo en la legislatura supone la formulación de procedimientos y prácticas capaces de evitar tanto el personalismo sin freno, como el centralismo desmedido en los liderazgos partidarios.

El principal argumento de este escrito es que la heterogeneidad de los diseños institucionales que prima en el campo electoral en América Latina (Carroll y Shugart, 2005) también se reproduce en el parlamentario. El perfil morfológico del sistema de comisiones propio de cada Congreso, y el lugar que la ley les asigna en el proceso legislativo son prueba evidente de ello. Mientras el marco normativo de algunas legislaturas no deja lugar a dudas en cuanto a la intención de delegar en los partidos las decisiones encomendadas a estos cuerpos; en otros casos, ello ocurre en menor medida. En los casos formalmente ceñidos a una «lógica de partido», por otra parte, se alientan esquemas de delegación de corte muy diverso². Esto se traduce en la coexistencia de diseños

2. En términos de la teoría principal-agente, el principal debe contar con mecanismos para supervisar que el agente ejecute el servicio requerido. La delegación, sin embargo, supone alguna pérdida o reducción de la agencia toda vez que el agente puede ocultar información o utilizar el poder que le ha sido delegado en su propio beneficio (R. KIEWIET y M. MCCUBBINS, 1991). Véase también nota a pie de página en R. ARCHER y M. SHUGART (2002: 122).

en exceso inclinados a alentar el personalismo con otros en los que la centralización de las decisiones en los liderazgos partidarios no contempla límite alguno, y otros más, en los que la combinación de ambas tendencias permite presumir una mejor representación del interés ciudadano en los espacios parlamentarios.

Como punto de partida, en este escrito se revisa el acomodo institucional del sistema de comisiones de la Cámara Baja en los nueve países de América Latina que cuentan con una legislatura bicameral, a saber: 1) Argentina; 2) Bolivia; 3) Brasil; 4) Colombia; 5) Chile; 6) México; 7) Paraguay; 8) República Dominicana y 9) Uruguay. En este sentido, el estudio examina tanto la importancia concedida a su trabajo, como algunos aspectos de su morfología que afectan la estructura de incentivos que acota el desarrollo del proceso legislativo. A continuación, se analizan los procedimientos utilizados en cada Congreso para enfrentar los problemas de acción colectiva, bien sea a través de la delegación de las decisiones que competen al pleno en los legisladores que las conforman, o de éstos en sus liderazgos partidarios³. Por último, se presentan algunas ideas para la elaboración en el futuro de una taxonomía sobre la relación que guardan en la región los partidos y las comisiones permanentes del Congreso. Ello, considerando que este trabajo apenas constituye el primero de los muchos esfuerzos que tendrán que realizarse para acceder a una mejor comprensión del problema.

II. EL SISTEMA DE COMISIONES: LA IMPORTANCIA DE SU ENCARGO

Las comisiones permanentes del Congreso son foros de gran relevancia en la integración de la representación ciudadana por varios motivos. Uno, porque –como ya se dijo anteriormente– hacen posible la obtención de la información requerida para la expedición de la ley (Krehbiel, 1991; Shepsle y Weingast, 1994). Otro, porque agotado este trámite, permiten que cualquier juicio emitido por sus miembros sea sometido al escrutinio de la argumentación a fin de que lo aprobado pueda ser considerado como «razonable» (Habermas, 1998). Se parte aquí de la premisa de que lo razonable no preexiste a la discusión y, que para legitimarse como representativa, cualquier decisión tenga que justificarse en el debate. Aceptadas las restricciones de tiempo propias del debate parlamentario (Manin, 1997), las comisiones facilitan el cumplimiento de este requisito al atemperar las oportunidades de confrontación a la que son proclives las grandes asambleas (Elster, 1998; Carey, 2005). Un tercer motivo, no desligado de los dos anteriores, es que éstas pueden allanar la construcción de las mayorías requeridas para su aprobación en el pleno, especialmente en aquellos entornos en los que el formato de gobierno y el sistema electoral no favorecen esta condición de manera más directa. Léase aquí en específico, gobiernos presidenciales sin mayoría legislativa.

3. Los problemas de acción colectiva surgen cuando un grupo busca coordinar la asignación de bienes públicos en favor de la colectividad. Esto sucede tanto por los costos de negociación política como por el surgimiento de actores que, sin contribuir en nada a la realización de esta tarea, intentan sacar provecho de los beneficios generados por la misma acción (M. OLSON, 1965). Véase también nota a pie de página en R. ARCHER y M. SHUGART (2002).

Desde las teorías de la elección social, la creación de un sistema de comisiones en la legislatura permite además que la inestabilidad y el caos generados por la regla de la mayoría para la toma de decisiones puedan ser atenuados (Shepsle y Weingast, 1994). Para la consecución de este resultado, no obstante, sus componentes deben disponer de diversos privilegios de corte institucional. Entre ellos, por ejemplo, la obligación de someter cualquier iniciativa o propuesta al examen de sus miembros, condición que las convierte en guardianes virtuales (*gatekeepers*) de todo aquello que es puesto a consideración del pleno.

Normativamente, las comisiones permanentes asumen la figura de colegios o corporaciones destinadas a apoyar de manera continua el trabajo realizado por las Cámaras del Congreso. Esto las distingue de las creadas sólo en forma transitoria –generalmente con funciones de investigación o de carácter jurisdiccional– y, por lo mismo, destinadas a desaparecer una vez agotada su encomienda. Su contribución inicial en este sentido consiste en la indagación y la deliberación que deben acompañar las propuestas presentadas a su consideración por el pleno, sobre la base de la división del trabajo y la especialización que de ella se deriva⁴. Cumplida esta encomienda, su siguiente tarea es la formulación de informes, recomendaciones o dictámenes que orienten la valoración de cada asunto por parte de la asamblea.

Dada la importancia de la intervención de comisiones en el proceso legislativo, se entiende bien que, salvo República Dominicana y Uruguay, el conjunto de los países contemplados por esta reflexión las incluya de una u otra manera en su Carta Constitucional (Tabla 1). En algunos casos, la mención es escueta y se limita a indicar su intervención como medio para la fiscalización de las actividades gubernamentales, o bien para el estudio de las iniciativas de ley enviadas a sus Cámaras. En otras, en contraste, éstas son motivo de extenso tratamiento al definir el ámbito de sus actividades de manera bastante detallada. No existe, sin embargo, relación directa entre el modo en que esta cuestión se solventa y la amplitud de su responsabilidad en la elaboración de la ley. Al respecto, basta ver que los casos que en su Constitución destinan más artículos a precisar el campo de jurisdicción propio de cada comisión muestran un comportamiento muy distinto en este último aspecto. Así, mientras que en Brasil pueden discutir y votar las leyes que les son delegadas por la asamblea, en Colombia esta posibilidad es inexistente bajo cualquier modalidad. En cambio, en Argentina –a pesar de la breve mención hecha en ese documento sobre las mismas– se permite que, una vez aprobada la ley en lo general y previa aceptación del pleno, su tratamiento en lo particular sea solventado por sus miembros.

Para estimar la importancia concedida al sistema de comisiones en los Congresos de América Latina –y derivado de ello, la posibilidad de que sus legisladores cuenten con un incentivo institucional para labrarse un prestigio personal– se ponderan las

4. No está de más recordar aquí también que desde el enfoque neoinstitucionalista (K. STROM, 1997), la división del trabajo figura como uno de los mecanismos para resolver los problemas de acción colectiva, especialmente en las legislaturas regidas por la búsqueda de prestigio personal por parte del legislador.

distintas variables contempladas para ese efecto en este escrito. Bajo esa óptica, en la primera columna de la Tabla I se mide la protección que la Constitución brinda a la labor realizada por sus integrantes, condición que en circunstancias de conflicto político con otros actores puede adquirir gran relevancia. Con este fin, se asignan 3 puntos a aquellos casos en los que además de otorgar reconocimiento constitucional a su intervención en el proceso legislativo, se precisa el campo de jurisdicción asignado a cada una de sus unidades; 2 puntos, a los entramados que lo hacen de una manera más general; y 1 punto, cuando la mención sólo señala su asistencia en la tarea de fiscalizar al Poder Ejecutivo. Los casos en que no se hace referencia alguna a su intervención en el texto constitucional se consignan con 0.

En el mismo sentido, en la siguiente columna se examina la obligatoriedad del dictamen emitido por sus miembros, en tanto ello dota a sus integrantes con una distinta capacidad para enjuiciar y, en casos como el mexicano, hasta para filtrar o decidir lo que debe ser votado por el pleno. Para ello, se asignan 4 puntos cuando la norma evita que este trámite pueda ser de cualquier forma eludido; 3 puntos, cuando esta acción es admisible mediante la dispensa del trámite con el acuerdo unánime de la asamblea, o su intervención en esta etapa del proceso legislativo, aun siendo obligatoria, se encuentra recortada; 2, cuando la dispensa requiere sólo del voto calificado de la asamblea y 1, cuando es suficiente con la mayoría absoluta.

A continuación, se indaga sobre el alcance de su labor a través de sus facultades para legislar. A fin de ponderar la relevancia de este rubro en la evaluación del poder conferido a las comisiones permanentes, se califican con 6 puntos los casos en que éstas cuentan con la capacidad de controlar no sólo lo que se discute sino también lo que se aprueba en lo que atañe a los proyectos que el pleno les delega; con 3, cuando esta atribución se limita a su discusión y aprobación en sus aspectos particulares; y con 0 cuando esa posibilidad no existe bajo ninguna modalidad.

Por último, en la cuarta columna de la misma tabla se explora el resguardo que la norma asegura a su trabajo, lo que equivale a otorgarle el control sobre lo que puede ser aprobado. Para ello, se diferencia entre los entramados que hacen obligatoria la aceptación de la comisión a cualquier modificación hecha de su dictamen o informe por parte del pleno (4 puntos); los que aceptan esa posibilidad con limitaciones (3 puntos), los que lo hacen de manera inmediata (2 puntos) y los que admiten que durante la discusión se presenten nuevos proyectos en sustitución de los previamente estudiados por éstas (1 punto), situación que denota, entre otras cosas, el poco aprecio que se tiene a la especialización impulsada por la división del trabajo que, en principio, dio pie a su creación.

TABLA I. IMPORTANCIA OTORGADA AL TRABAJO REALIZADO POR EL SISTEMA
DE COMISIONES

| País | Protección Constitucional | Dictamen obligatorio | Facultad para legislar | Modificaciones del pleno | Total |
|-------------------------|--|--|---|---|-------|
| 1. Argentina | Como apoyo a la expedición de la ley. (2) | Sí, con dispensa de trámite en mociones sobre tablas aprobadas con voto calificado. (2) | La asamblea puede delegar en comisiones la votación en lo particular de un proyecto aprobado en lo general. (3) | Sí, inmediatas. (2) | 9 |
| 2. Bolivia | Restringido a cuestiones de fiscalización al E. (1) | No para la votación «en grande», pero sí para la votación «en el detalle». Sin dispensa de trámite en ese caso. (3) | No. (0) | Sí, inmediatas. (2) | 6 |
| 3. Brasil | Como apoyo a la expedición de la ley, y con señalamiento de campo de jurisdicción de cada comisión. (3) | Sí, sin dispensa en leyes votadas por el pleno. (3) | Las comisiones pueden discutir y votar las leyes delegadas con las excepciones señaladas por la Constitución. (6) | Sí, inmediatas. (2) | 12 |
| 4. Colombia | Como apoyo a la expedición de la ley, y con señalamiento de campo de jurisdicción de cada comisión. (3) | Sí, sin dispensa de trámite. Ningún proyecto será ley sin aprobación en 1.ª lectura en la comisión. (4) | No. (0) | Sí, inmediatas. (2) | 9 |
| 5. Chile | Como apoyo a la expedición de la ley. (2) | Sí, con dispensa de trámite con acuerdo unánime de la Cámara. (3) | No. (0) | Sí, limitadas a tener relación directa con la materia tratada. (3) | 8 |
| 6. México | Como apoyo a la expedición de la ley. (2) | Sí, con dispensa de trámite con voto calificado de la asamblea. (2) | No. (0) | Sí, pero las modificaciones propuestas deben ser aprobadas por la comisión puesto que lo que se vota es su dictamen. (4) | 8 |
| 7. Paraguay | Como apoyo a la expedición de la ley. (2) | Sí, con dispensa de trámite con voto calificado de la asamblea. (2) | La Cámara puede, con el voto de la mayoría absoluta, delegar en comisiones el tratamiento de un proyecto, y retirarlo con la mayoría simple. (6) | Sí, incluso durante la discusión en lo general se puede presentar un proyecto en sustitución del que se vota con la aprobación de la asamblea. (1) | 11 |
| 8. República Dominicana | Sin mención de ningún tipo. (0) | Sí, con dispensa de trámite con voto mayoritario de la Sala. (1) | No. Incluso, si una comisión envía un proyecto, éste debe ser informado por otra. (0) | Sí, inmediatas. (2) | 3 |
| 9. Uruguay | Sin mención de ningún tipo. (0) | Sí, a menos que la comisión acepte el texto del proyecto que informa. (3) | No. (0) | Sí, inmediatas. (2) | 5 |

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en el sitio electrónico de las legislaturas comprendidas en el estudio.

Concluido este ejercicio, se confirman varias cuestiones. La más evidente, que las modalidades vigentes en la región para la delegación hecha por el pleno en el sistema de comisiones de algunas de sus responsabilidades en la hechura de la ley son bastante diversas. Otra, que el trabajo realizado en su seno muestra también una solidez variable. A reserva de ampliar la reflexión sobre el asunto más adelante, a simple vista puede apreciarse además que el Congreso de Brasil cuenta con el diseño institucional que confiere a su labor mayor relevancia no sólo al encargar la hechura de algunas leyes en sus comisiones, sino también al proteger el juicio de sus miembros ante los posibles embates de opiniones menos informadas. Por su parte, República Dominicana ilustra el caso opuesto.

III. LA MORFOLOGÍA DEL SISTEMA DE COMISIONES

Aunque no existe ningún vínculo directo entre los datos recogidos en este apartado, su impacto en conjunto sobre el desarrollo del proceso legislativo es bastante significativo (Strom, 1995; 1997). Esto ocurre al alentar o inhibir el desarrollo de la especialización y la profesionalización en el seno de las comisiones⁵. En este sentido, se parte de la idea de que la acumulación de conocimientos en determinado campo depende de varias condiciones. Entre ellas, 1) conviene que tanto el número de sus unidades como el de sus integrantes sean relativamente estables, 2) conviene que la permanencia de los legisladores en ellas sea más o menos prolongada. Por último, 3) su atención debe concentrarse en un área a fin de evitar la dispersión de esfuerzos y la ineficiencia.

En un ejercicio similar al realizado antes, en la Tabla II se asignan valores a cada una de las variables examinadas en sus columnas para evaluar la calidad de la labor realizada por el sistema de comisiones, a partir de la morfología que la norma les confiere. Aunque en la primera de ellas se consigna el número de comisiones existentes en cada legislatura al momento de esta investigación, la medición se concentra en la estabilidad del mismo. Para ello se califica con 3 puntos cuando éste se encuentra previamente fijado por la norma y con 0 si éste no se halla sujeto a ningún tipo de restricción institucional tendiente a asegurar la seriedad de su trabajo y, por lo mismo, descansa únicamente en la negociación entre los grupos parlamentarios.

En la siguiente columna se da cuenta del número de comisiones a las que puede estar adscrito cada legislador. A este respecto, se estima que cuando éste no se encuentra especificado en la norma, o es mayor que uno, la posibilidad de alentar la especialización a su interior se ve notoriamente disminuida. Por esa razón se le asigna un valor de 0. En contraste, cuando el sistema está diseñado para concentrar su atención en una sola jurisdicción y elevar la solidez de las decisiones comprendidas en el quehacer de comisiones se le adjudican 3 puntos.

5. A mayor estabilidad en su membresía, mayor desarrollo y complejidad institucional; en contraste, una menor estabilidad tiene como correlativo una estructura menos diversificada y desarrollada en sus funciones, como en los alcances de su trabajo. La implantación de instituciones como el sistema de antigüedad o *seniority*, como en el caso norteamericano, tiene como consecuencia la expansión de ambas condiciones (S. MORGENSTERN y B. NACIF, 2002).

TABLA II. MORFOLOGÍA DEL SISTEMA DE COMISIONES

| Países | Número/comisiones | Número/asignaciones | Duración/cargo | Número/integrantes | Total |
|-------------------------|--|-------------------------------|---|---|-------|
| 1. Argentina | (Acorde al número de integrantes de la Cámara) variable. (0) | No especificado. (0) | 2 años con reelección. (Duración de la legislatura: 4 con renovación por mitades cada dos). (0) | 15-30, según la comisión. Establecido por la Cámara. (0) | 0 |
| 2. Bolivia | (12 subdivididas en 30 comités) fijado por Reglamento. (3) | 1 (3) | 1 año con reelección (Duración de la legislatura: 5). (0) | Según la comisión. Prefijado por el Reglamento. (3) | 9 |
| 3. Brasil | (20) Fijado por Reglamento. (3) | 1 (3) | 1 año (Duración de la legislatura: 4). (0) | Según comisión. No menos de 5% ni 12% de la Cámara. Establecido por la Mesa y el Colegio de Líderes. (0) | 6 |
| 4. Colombia | (7) Fijado por Reglamento). (3) | 1 (3) | 1 año sin reelección (Duración de la legislatura: 4). (0) | Según comisión. Establecido por la asamblea. (0) | 6 |
| 5. Chile | (18) Fijado por Reglamento. (3) | 1 (3) | Toda la legislatura (Duración de la legislatura: 4). (3) | 13 Prefijado por el Reglamento. (3) | 12 |
| 6. México | (42) Fijado por Reglamento. (3) | Hasta tres. (0) | 3 años sin reelección (legislatura: 3). (3) | 30 Prefijado por la Ley Orgánica del Congreso. (3) | 9 |
| 7. Paraguay | (La Cámara tendrá las comisiones que fuesen necesarias) variable. (0) | Obligadamente 1 o más. (0) | 1 año (legislatura: 5). (0) | 6 Prefijado por el Reglamento. (3) | 3 |
| 8. República Dominicana | (tantas como secretarías de Estado cree la ley) Fijado por Reglamento (3) | No especificado (0) | 1 año (legislatura: 4). (0) | No menos de 3. Establecido por el presidente de la Mesa). (0) | 3 |
| 9. Uruguay | (15) Fijado por el Reglamento. (3) | 1 (3) | 5 años (legislatura: 5). (3) | No menos de 3 ni más de 15. Establecido por la Comisión Especial). (0) | 9 |

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en el sitio electrónico de las legislaturas comprendidas en el estudio.

En la tercera columna de la misma tabla se compara el plazo que dura el encargo en comisiones con el cubierto por la legislatura. Ello, a fin de determinar la estabilidad con que se desarrollan las labores desempeñadas por sus miembros. Cuando ambos términos son coincidentes se asignan 3 puntos, en el supuesto de que un horizonte de permanencia más prolongado incrementa su interés por la especialización, y 0 cuando éste no es el caso⁶. Por último, en la cuarta columna se revisa el número de integrantes de cada comisión. Como anteriormente, la calificación refiere a la persistencia de esa cifra vista desde el Reglamento de Sesiones. Para ello se evalúan con 3 puntos los entramados en que dicha cantidad ha sido establecida previamente, arreglo que acota el margen de discrecionalidad de los partidos o cualquier autoridad designada para tal propósito y eleva el grado de institucionalización con que se desarrollan sus labores. El caso se consigna con 0, cuando aún desde la ley se alienta su variación.

Aun vista desde sus rasgos más generales, la morfología del sistema de comisiones en las legislaturas de América Latina muestra un catálogo bastante amplio de posibilidades. En éste se descubren diseños institucionales con disposiciones mejor orientadas a impulsar la especialización y la profesionalización, pero otras en las que la omisión de ambas condiciones no parece significar mayor problema. El entramado del Congreso chileno ejemplifica el primer caso, mientras que el de la República del Paraguay, o el de la República Dominicana se inclinan en el sentido opuesto.

Ahora bien, afirmar que la ausencia de signos en ese sentido es prueba inequívoca de que las actividades encargadas a comisiones se sujetan a una lógica de partido, como lo hace una parte de la literatura comentada, constituye un juicio por lo menos aventurado. Entre otras cosas, por cuanto esa situación también puede ser atribuible al bajo grado de institucionalización con que se realizan todas las labores encomendadas a la legislatura debido a factores exógenos a la misma (Sisson, 1973; Judge, 2003). Entre ellos, por ejemplo, la ausencia de autonomía del órgano frente a los embates de un Ejecutivo abusivo, o la persistencia de poderes informales de corte caciquil contrarios a cualquier esfuerzo de tipo organizacional.

De igual modo, tampoco cabe suponer que porque el sistema de comisiones es contundente en sus intervenciones en el proceso legislativo, ello es consecuencia exclusiva de un arreglo consistentemente enfocado a alentar el prestigio personal de sus miembros a través de la especialización y la profesionalización en sus tareas. Dicho en otras palabras, no se descarta la existencia de asambleas parlamentarias sólo vagamente identificadas con esa lógica, pero con comisiones institucionalmente capaces de determinar el sentido de la ley en forma contundente, sobre todo en contextos pluripartidistas, marcados por la ausencia de una coalición mayoritaria medianamente estable, y por lo mismo, sin una dirección política predefinida.

6. A mayor estabilidad en la membresía de comisiones, mayor desarrollo y complejidad institucional; a una menor estabilidad corresponde, en cambio, una estructura menos diversificada y desarrollada en sus funciones y alcances. A este respecto basta revisar los efectos de instituciones como el sistema de antigüedad o *seniority* para la designación de cargos en el sistema de comisiones del Congreso estadounidense.

En suma, si algo queda claro es que el diseño institucional del Poder Legislativo no sólo determina la importancia de las comisiones permanentes y la eficiencia a la que pueden aspirar sus integrantes para llevar a cabo sus tareas, sino también la medida en que ambas cualidades pueden ser puestas al servicio de los partidos y sus liderazgos parlamentarios. Para explorar este asunto con mayor detenimiento, a continuación se revisan otros dispositivos institucionales que dan buena idea del amplio abanico de caminos recorridos por los países de América Latina para enfrentar la cuestión.

IV. LA INTEGRACIÓN Y EL MANEJO DE LA AGENDA DE LAS COMISIONES

Como ya se ha señalado (Alcántara, García Montero y Sánchez López, 2005; Cox, 2005), al actuar como un canal de acceso privilegiado al órgano encargado de elaborar las leyes, los partidos constituyen un elemento clave para la comprensión del trabajo a cargo de las comisiones creadas en las Cámaras del Congreso. En efecto, como se confirma en la primera columna de la tabla abajo presentada, en ocho de los nueve casos analizados en este escrito, la ley establece la obligación de reproducir en su seno el peso proporcional alcanzado por cada fórmula en la asamblea. La única excepción a la regla es la República Dominicana, cuyo Reglamento de la Cámara de Diputados omite cualquier señalamiento a ese respecto.

Si se opta por la prudencia en el análisis, no obstante, ese hecho no debería llevar a concluir que aun cuando la influencia de la lógica de partido sobre las comisiones es innegable, ésta no ordena de manera obligada y con la misma intensidad todas sus actividades. Sin duda, en algunas legislaturas el control de los liderazgos partidarios sobre lo que en ellas acontece es vertical y sus decisiones se transmiten a sus miembros sin ningún tipo de obstáculo. En otras, sin embargo, el entramado exige que su intervención tenga que pasar por el trámite de llegar a acuerdos con otras autoridades, además de sujetarse a procedimientos rígidos y totalmente fuera de su alcance. Al final, lo que importa destacar es que el resultado conseguido en cada caso puede implicar costos más o menos elevados para la construcción de una representación democrática al impulsar arreglos en los que el centralismo o el personalismo carecen de los contrapesos necesarios para asegurar la supervisión y el rumbo democrático de las decisiones delegadas a las comisiones por la asamblea.

Para apreciar estas diferencias, en la Tabla III se asignan valores a cada uno de los elementos examinados con ese objetivo. En la primera columna se califica con 3 puntos a aquellas legislaturas cuyo marco institucional incorpora el principio de proporcionalidad de las curules obtenidas por cada partido como referente básico para la distribución de los puestos disponibles en las comisiones y con 0 a las que no incluyen ninguna orientación al respecto. En la segunda, se analiza la autoridad designada para solventar dicho trámite. Para este efecto, una vez más se otorgan 3 puntos cuando la ley permite que el asunto sea resuelto de manera exclusiva por los liderazgos partidarios y cualquier otra autoridad del Congreso sólo interviene a fin de formalizar sus decisiones. Se asignan 2 puntos cuando el presidente de la Cámara tiene a su cargo esa

TABLA III. INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES Y MANEJO DE LA AGENDA DEL PLENO

| Países | Criterio de distribución de puestos | Autoridad que designa | Intervención de comisiones en la agenda del pleno | Total |
|-------------------------|---|--|---|-------|
| 1. Argentina | Proporcionalidad de los sectores políticos representados en la Cámara. (3) | Presidente de la Cámara por delegación del pleno. (1) | -Presidente de la Cámara y presidentes de los bloques a través de la Comisión de Labor Parlamentaria. -Numeración de los dictámenes según su orden de presentación por la respectiva comisión. (2) | 6 |
| 2. Bolivia | Proporcionalidad de los bloques o bancadas. (3) | Nómina elaborada por el Comité de Coordinación Política conformado por los Jefes de bancada para que el Presidente de la Cámara los nombre (el Presidente de la Mesa es miembro del Bloque de Mayoría). (3) | -Sesiones de comisión determinadas por Reglamento de sesiones. -Agenda de comisiones atada a la semanal del pleno determinada por la Comisión de Coordinación Política. (4) | 10 |
| 3. Brasil | Proporcionalidad en el reparto de los cargos disponibles. (3) | Presidente de la Mesa, según la comunicación del Colegio de Líderes. El diputado que se desvincule de su bancada pierde automáticamente su puesto en comisiones. (3) | Presidente de la Mesa, en conjunción con el Colegio de Líderes. (3) | 9 |
| 4. Colombia | Aplicación del cociente electoral en el reparto de los cargos disponibles. (3) | Presidente de la Mesa. (1) | Mesa Directiva. (1) | 5 |
| 5. Chile | Proporcionalidad en el reparto de los cargos disponibles. (3) | La asamblea a proposición de la Mesa Directiva. Su proposición no será discutida y si no se pide votación se dará por aprobada. (2) | Los miembros de la comisión fijarán los días de reunión y acuerdos inherentes al desempeño de su cometido. (2) | 7 |
| 6. México | Proporcionalidad de la representación de los partidos que forman parte de la cámara en cada comisión. (3) | La Asamblea, a proposición de la Junta de Coordinación Política integrada por coordinadores de los Grupos. Estos pueden solicitar la sustitución de los miembros de la comisión según su conveniencia. (3) | Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, conformada por el presidente de la Mesa Directiva (designado por ley bajo criterios partidistas) y la Junta de Coordinación Política. (4) | 10 |
| 7. Paraguay | Proporcionalidad de los bloques o bancadas. (3) | Delegada por la cámara en el presidente de la Mesa. (1) | Comisión de Procedimientos integrada por el presidente y el vicepresidente de la Cámara. (1) | 5 |
| 8. República Dominicana | Sin referencia. (0) | Directamente por el presidente de la Cámara. (1) | Orden del día fijada por el presidente de la Mesa. (1) | 2 |
| 9. Uruguay | Proporcionalidad medida a través del voto ponderado de los miembros de la comisión en función del peso del sector al que pertenecen. (3) | Comisión Especial conformada con delegados de todos los sectores decide el número de los cargos que corresponden a cada sector. (3) | Con asunto informado al pleno por comisiones se discute por orden de prelación. El Orden del día se conforma según el Reglamento. Su modificación requiere voto calificado de 2/3 del pleno. (2) | 8 |

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en el sitio electrónico de las legislaturas comprendidas en el estudio.

responsabilidad pero debe someterla a la aprobación del pleno, lo que activa el poder de veto de los legisladores (Cox, 2005). El número 1 se destina a los casos en que éste puede resolver la cuestión en forma unilateral al no estar obligado a conseguir la aceptación de ningún otro sujeto.

La variable incluida en la tercera columna de la tabla examina la agenda del pleno a través de los mecanismos dispuestos por la ley para permitir que los informes o los dictámenes de la comisión sean votados por el pleno. En este sentido, no está de más recordar que el poder de agenda de que disponen algunos actores es muestra de su capacidad para controlar tanto los términos del debate como la naturaleza de las modificaciones a ser incorporadas por la asamblea (Rasch, 2000; Cox, 2005). Cuando esas decisiones quedan al juicio exclusivo de los coordinadores de los grupos parlamentarios, el entramado se califica con 4 puntos. Con 3, si ambas acciones se comparten con el presidente de la Cámara, siempre que la designación de este último no dependa también de los partidos. Se confieren 2 puntos, cuando el entramado alienta la intervención colegiada de los legisladores en dicha consideración, o bien, si ésta se encuentra regulada por la ley. Por último, se asigna 1 punto si la decisión queda exclusivamente a cargo del presidente de la Cámara. Como en el rubro anterior, esta opción se estima como la más proclive al cultivo de una reputación personal por parte del legislador al eludir cualquier contrapeso del partido.

Abordado así el asunto, apenas sorprende que al sumar la información relativa a la entidad encargada de resolver el ingreso a una comisión con la modalidad prevista para acceder a la agenda del pleno, las diferencias afloren con nitidez. En este sentido, en la misma tabla se comprueba el interés de varias legislaturas por alentar comportamientos encaminados a fortalecer el prestigio del partido hasta el punto de ahogar en el legislador cualquier iniciativa de carácter autónomo, en beneficio exclusivo de los encargados de la conducción de sus grupos parlamentarios. Los entramados de Bolivia, México y Brasil figuran como los casos más firmemente identificados con ese patrón. En el otro extremo, la experiencia de la República Dominicana se destaca como la menos emplazada a seguir ese esquema, si bien el aforo de que disponen los liderazgos partidarios en las comisiones de Colombia, Paraguay o Argentina para resolver los problemas de acción colectiva tampoco es demasiado amplio.

V. LA DESIGNACIÓN DE SUS DIRIGENCIAS

Como en el apartado anterior, el procedimiento aplicado para la designación del cuerpo directivo en el sistema de comisiones también constituye un factor relevante en tanto mecanismo de sostén o de freno a la implantación de una lógica de partido en la legislatura. A este respecto, su influencia se ve delineada a partir del criterio definido por la norma tanto para la distribución de cargos con ese rango, como para la designación de la autoridad responsable de su reparto. En la misma línea trazada en apartados previos, en la Tabla IV se analizan ambos aspectos.

TABLA IV. CUERPO DIRECTIVO DE LAS COMISIONES PERMANENTES

| Países | Criterio de distribución de cargos directivos. | Autoridad que designa a su presidente | Total |
|-------------------------|--|--|-------|
| 1. Argentina | Pluralidad de votos en la comisión. (1) | Miembros de la comisión. (Designados a su vez por el presidente de la Cámara por delegación del pleno). (1) | 2 |
| 2. Bolivia | Por Reglamento, 8 presidencias corresponden al Bloque de la mayoría y 4 al de la minoría. (3) | Bancadas o bloques a través de sus líderes. (3) | 6 |
| 3. Brasil | Pluralidad de votos en la comisión. (1) | Miembros de la comisión. (Designados a su vez por el presidente de la Mesa, según la comunicación del Colegio de Líderes). (2) | 3 |
| 4. Colombia | Pluralidad de votos en la comisión. (1) | Miembros de la comisión. (Designados a su vez por el presidente de la Cámara. El vicepresidente de la comisión debe ser de otro partido). (2) | 3 |
| 5. Chile | Pluralidad de votos en la comisión. (1) | Miembros de la comisión. (Designados por la Mesa Directiva. Su proposición no será discutida y si no se pide votación se dará por aprobada). (1) | 2 |
| 6. México | Proporcionalidad entre los grupos. (3) | Asamblea, a propuesta de la Junta de Coordinación Política integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios. (3) | 6 |
| 7. Paraguay | Pluralidad de votos en la comisión. (1) | Miembros de la comisión. (Designados a su vez por el presidente de la Cámara por delegación del pleno). (1) | 2 |
| 8. República Dominicana | Pluralidad de votos en la comisión. (1) | Miembros de la comisión. (Designados a su vez directamente por el presidente de la Cámara). (1) | 2 |
| 9. Uruguay | Pluralidad de votos en la comisión. (1) | Miembros de la comisión. (Designados a su vez por la Comisión Especial conformada por todos los sectores). (2) | 3 |

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en el sitio electrónico de las legislaturas comprendidas en el estudio.

Con ese objetivo, en su primera columna se asignan 3 puntos a los entramados en que el trámite previsto para el reparto de cargos directivos en las comisiones permanentes define de antemano a qué fórmula política corresponde ocupar su Presidencia, o bien, a aquellos en que esto se decide con base en el peso proporcional de sus respectivas fracciones, sectores o bloques –según sea la denominación adoptada por la legislatura para referir la unión de representantes populares asociados a una misma organización–. Si esa designación queda directamente a cargo de los parlamentarios que las integran, pero éstos fueron designados por los liderazgos de sus partidos, el caso obtiene la calificación de 2, toda vez que el arreglo que les permite influir, pero no determinar quién debe ser escogido para ocupar dichos puestos. El número 1 se reserva para los casos en que esto último no sucede, lo que supone que el nombramiento responde sólo al juicio de los miembros de la comisión. En la segunda columna de la misma tabla se da cuenta de la autoridad habilitada por el Reglamento de Sesiones para efectuar esas designaciones. Cuando la decisión corresponde al liderazgo se asignan 3 puntos. El caso se califica con 1, si ésta queda a cargo de sus miembros. Esta última opción, conviene recordarlo, corresponde a los entramados menos dispuestos a incentivar una lógica de partido.

Nuevamente, Bolivia y México aparecen como las opciones más inclinadas a favorecer el predominio de la dirigencia del partido en esta faceta del proceso legislativo. El Congreso de Argentina, Chile, Paraguay, y una vez más, de la República Dominicana se orientan en el sentido opuesto. En suma, el análisis relativo al modo en que se establece el cuerpo directivo de comisiones sugiere que en los arreglos aquí examinados, lo mismo se impulsa el afianzamiento de razonamientos centralizados en el partido con énfasis en las amplias atribuciones entregadas a sus liderazgos, que otros de corte más notoriamente personalista.

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES DE CARÁCTER PRELIMINAR

El carácter exploratorio de este escrito impide la formulación de cualquier afirmación concluyente. En primer lugar, porque el abordaje neoinstitucionalista permite identificar con bastante claridad los efectos del vínculo entre las comisiones legislativas y los partidos políticos sobre el proceso representativo, pero su carácter es básicamente descriptivo. En segundo lugar, porque el esquema comparativo aplicado en esta investigación hace difícil la suma de otras variables políticas, económicas, sociales o culturales, tendientes a ahondar en aspectos explicativos generalizables.

Aun con esas limitantes, la información desprendida de este esfuerzo arroja algunas luces sobre el perfil del sistema de comisiones y sus formas de intervención en la elaboración de las leyes acerca de las cuales conviene reflexionar. Una es la variedad de modalidades vigentes en la región para delegar en ellas algunos de los importantes compromisos del pleno en la elaboración de la ley. Léase, por ejemplo, la discusión informada e ilustrada de los asuntos puestos a su consideración. Otra, la escasa preocupación de muchos

Congresos por asegurar la especialización y la profesionalización en su seno, como vía para garantizar que sus labores se realicen de manera responsable.

En adición a ello, conviene apuntar que si bien es cierto que en todos los casos examinados la figura del partido aparece como el referente obligado para entender el comportamiento de los parlamentarios, también lo es que la estructura de incentivos impulsada desde el entramado institucional de la legislatura para implantar su lógica en el sistema de comisiones tome caminos muy variables. Esto tiene como consecuencia que el poder de la organización en su conjunto, como aquel de que disponen sus liderazgos para dirigir el rumbo de su trabajo y de sus resultados finales, asuma también patrones poco homogéneos en sus formatos.

De esta suerte, las facultades depositadas por el marco normativo en los partidos, con relación a la conformación y la conducción de las comisiones en algunas experiencias, parecen involucrar muy poco al conjunto de sus legisladores. Antes bien, su ejercicio se ve notoriamente restringido a los encargados de dirigir a los grupos parlamentarios. No obstante, tampoco es raro que el impulso generado desde la ley para alentar la acción coordinada de los representantes adscritos a una misma fórmula en otros casos sea prácticamente inexistente. Su pertenencia a cualquiera de éstas se transforma, por lo tanto, en un dato irrelevante en la integración del interés de la ciudadanía por la ley.

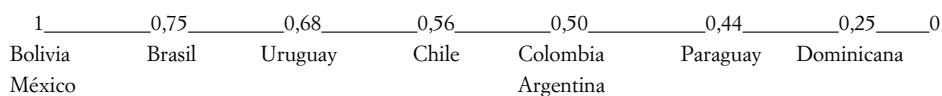
TABLA V

| Países | Integración de las comisiones y de su agenda (máximo: 10) | Designación del cuerpo directivo de comisiones (máximo: 6) | Total | % del máximo posible (16) |
|---------------|---|--|-------|---------------------------|
| 1. Argentina | 6 | 2 | 8 | 0,50 |
| 2. Bolivia | 10 | 6 | 16 | 1,00 |
| 3. Brasil | 9 | 3 | 12 | 0,75 |
| 4. Colombia | 5 | 3 | 8 | 0,50 |
| 5. Chile | 7 | 2 | 9 | 0,56 |
| 6. México | 10 | 6 | 16 | 1,00 |
| 7. Paraguay | 5 | 2 | 7 | 0,44 |
| 8. Dominicana | 2 | 2 | 4 | 0,25 |
| 9. Uruguay | 8 | 3 | 11 | 0,68 |

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en el sitio electrónico de las legislaturas comprendidas en el estudio.

Esta apreciación se confirma en la tabla con que finaliza este trabajo. En ella se recuperan las evaluaciones realizadas en los dos apartados anteriores a fin de observar qué entramados se encuentran enfocados de manera más resuelta a alentar la intervención de los liderazgos partidarios en el trabajo de comisiones. De igual modo, en su siguiente columna se suman las calificaciones conseguidas en ese aspecto por cada país. Finalmente, en la última se consigna el porcentaje acreditado en cada caso, medido a través de una escala en la que el valor máximo posible es de 16 puntos y el mínimo de 0. Con esta operación se pretende ponderar los resultados obtenidos en este estudio a fin de establecer el grado de centralización alentado en las distintas legislaturas examinadas.

Ordenados de acuerdo a sus valores y situados en una línea continua, el polo con el número 1 se destina a los diseños institucionales en que la centralización en los liderazgos partidarios de las decisiones propias de las comisiones legislativas alcanza un nivel máximo. En el extremo opuesto, designado con número 0, se sitúan aquellos en los que esta tendencia, aun sin prescindir completamente de procedimientos enfocados a impulsar una lógica de partido, alcanza una proyección mínima. Esto significa que la presencia de estímulos de corte personalista en el comportamiento de los parlamentarios puede tensionar, o hasta anular, los efectos de la estructura de incentivos tendiente a afianzar una lógica de partido en el seno del Congreso.



Desde esta óptica es fácil comprobar que el marco reglamentario de Bolivia y México sin lugar a duda busca impulsar el centralismo extremo. En contraste, el arreglo de la República Dominicana tiene el efecto contrario, si bien no prescinde completamente de algunos mecanismos orientados a cobijar la influencia de los partidos. En el centro de la línea se ubican los Congresos de Colombia y Argentina, con una combinación equilibrada de fórmulas asociadas a ambos modelos, balance que pudiera interpretarse como un signo de indefinición de la lógica elegida para ordenar el comportamiento de sus miembros. Con base en la misma idea, en cambio, cabría estimar que los diseños de Chile y Uruguay se inclinan de manera decidida a favorecer la figura del partido, pero en ellos se aprecian también procedimientos tendientes a acotar el control de las dirigencias partidarias sobre el trabajo de comisiones.

Para terminar, conviene insistir una vez más sobre las limitaciones de este trabajo. Como ya se ha dicho, sus indicadores se enfocan exclusivamente en los instrumentos normativos puestos a disposición de distintos actores en la legislatura, aun a sabiendas de que en la práctica su poder también depende de otros factores. En el mismo sentido, en su texto tampoco se incluye ningún tipo de evidencia empírica tendiente a confirmar los señalamientos formulados sobre cada uno de los casos analizados. A pesar de ello, se considera un esfuerzo útil para comenzar a apreciar las diferencias y las similitudes de los Congresos de América Latina en el plano institucional, lo que no niega la necesidad de abordar su estudio desde otras perspectivas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.
- ARCHER, Ronald y SHUGART, Matthew. El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (eds.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002: 121-173.
- CAIN, Bruce; FERREJOHN, John y MORRIS, Fiorina. *The Personal Vote, Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- CAREY, John. Getting Their Way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting. Ponencia presentada en la reunión de la *American Political Science Association*, 2002.
- CARROLL, Royce y SHUGART, Matthew. Neo-Madisonian Theories of Latin American Institutions. Artículo disponible en Scholarship Repository. University of California, <http://repositories.cdlib.org/cad/05-01>, 2005.
- COX, Gary W. The organization of democratic legislatures. En WEINGAST, Barry y WITTMAN, Donald (eds.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2005: 141-161.
- COX, Gary W. y McCUBBINS, Mathew. *Legislative Leviathan*. Berkeley, Oxford: University of California Press, 1993.
- ELSTER, Jon. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge Press University, 1998.
- FIORINA, Morris. *Divided Government*. Boston: Allyn & Bacon, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms*. Cambridge: The MIT Press, 1998.
- HAGGARD, Stephan y McCUBBINS, Mathew (eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- JUDGE, David. Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow? *Government and Opposition*, 2003, vol. 38, 4: 497-516.
- KIEWIET, Roderick y McCUBBINS, Matthew. *The logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization, The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano. Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization. *Working Paper* n.º 319, 2005, abril.
- MANIN, Bernard. *Principles of Representative Government*. New Cork: Cambridge Press University, 1997.
- MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- POLSBY, Nelson. Legislatures. En GREENSTEIN, Fred I. y POLSBY, Nelson (eds.). *Handbook of Political Science*, V. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1975: 257-319.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan, y MANIN, Bernard (eds.). *Democracy. Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SCHLESINGER, Joseph. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally, 1966.

- SHUGART, Matthew Soberg. Extreme electoral systems and the appeal of the mixed-member alternative. En SHUGART, Matthew y WATTENBERG, Martin (eds.). *Mixed-member electoral systems: The best of both worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001: 25-55.
- SHUGART, Mathew Soberg y HAGGARD, Stephan. Institutions and Public Policy in Presidential Systems. En HAGGARD, Stephan y MCCUBBINS, Mathew. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001: 64-104.
- SISSON, Richard. Comparative Institutionalization: A Theoretical Explanation. En KORNBERG, Allan. (ed.). *Legislatures in Comparative Perspective*. New York: David McKay Company, 1973: 17-38.
- STROM, Kaare. Parliamentary Government and Legislative Organization. En DÖRING, Herbert (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin Press, 1995: 51-82.
- STROM, Kaare. Parliamentary Committees in European democracies. En LONGLEY, Lawrence y ÁGH, Attila. *The Changing Roles of Parliamentary Committees*. Appleton Working Papers on Comparative Legislative Studies II. Research Committee of Legislative Specialist, International Political Science Association. Lawrence University, 1997.