

LA ORGANIZACIÓN DE LAS LEGISLATURAS DEMOCRÁTICAS*

The Organization of Democratic Legislatures

Gary W. Cox**

1. Introducción

¿Por qué las legislaturas están organizadas tal como las conocemos? Si dispusiéramos de una máquina del tiempo para viajar por la historia de las asambleas democráticas más duraderas, nos encontraríamos con que las reglas son cada vez más exiguas y simples a medida que retrocedemos en el tiempo. Extrapolando esas tendencias podríamos arribar a lo que aquí llamo el estado de naturaleza legislativo —esto es, una asamblea en la que todos los asuntos se deciden en sesiones plenarias (sin comisiones) y en la que no existen restricciones ni regulaciones que limiten el derecho de sus miembros a tomar la palabra o a presentar mociones. En este artículo sostengo que ciertas características universales de las asambleas democráticas modernas —como los partidos y los cargos especializados en la introducción de asuntos en la agenda— surgieron como una respuesta a la escasez de tiempo de las sesiones plenarias en el estado de naturaleza legislativo.

El problema básico es el siguiente: en el estado de naturaleza legislativo resulta mucho más fácil retrasar que acelerar la legislación en las sesiones plenarias (por ejemplo mediante el uso de tácticas del filibustero¹, o por la presentación interminable de enmiendas, o por otros recursos del mismo tipo). Además, como cada proyecto debe ser debatido y aprobado en el plenario antes de entrar en vigor, se producen cuellos de botella inevitables en el plenario.

Para poder cumplir su trabajo, los miembros de la asamblea deben regular el acceso al tiempo del plenario. El propósito de este artículo es explorar el repertorio de instituciones legislativas usadas para regular el tiempo del plenario y sus consecuencias. Mi argumento es que la necesidad de regular el tiempo de la asamblea fue la que condujo a la creación de cargos dotados de poderes especiales de agenda. De este modo, mientras en todas partes los legisladores poseen el mismo poder de votar decisiones, cuentan sin embargo con un desigual poder de agenda.

La existencia de cargos con fuerte poder de agenda (por ejemplo, los miembros del gabinete o los presidentes de comisiones) nos lleva a dos asuntos adicionales

* “The Organization of Democratic Legislatures”, en *The Oxford Handbook of Political Economy*, editado por Donald A. Wittman y Barry R. Weingast (2008), Oxford: Oxford University Press. La traducción al español fue realizada por Alfonso Castiglia y revisada por los coordinadores del presente número temático. Se publica con la autorización de la editorial y del autor.

** Gary W. Cox es Profesor “William Bennett Munro” de Ciencia Política en la Universidad de Stanford. Es miembro de la Academia Americana de Artes y Ciencias (1996) y de la Academia Nacional de Ciencias (2005). Ph.D. Instituto de Tecnología de California (1983).

1 En el original *filibustering*, acción de *filibuster*, es decir obstruir o utilizar tácticas dilatorias.

sobre los que se enfoca el grueso de este ensayo. El primero refiere a quiénes ocupan esos cargos. En tal sentido, sostengo que la ambición por el acceso a esos cargos es el factor que conduce a la creación de partidos y coaliciones legislativas. En efecto, los partidos manejan la búsqueda de posiciones internas dentro del legislativo de manera más completa que lo que hacen en las elecciones generales. Mi segundo argumento es que las diferentes estructuras de poder de agenda afectan el proceso legislativo y sus resultados. Debo señalar aquí que muchas de las teorías recientes sobre los legislativos comienzan postulando una cierta estructura de poderes de agenda y de allí extraen conclusiones acerca de una serie de resultados como la productividad o la parálisis legislativa, el aumento del gasto o la orientación de los cambios de políticas públicas. Repasaré aquí esa literatura destacando las diferencias entre el poder de veto y el poder de propuesta (el primero conlleva un riesgo de parálisis y el segundo produce costos externos); y entre poderes de agenda centralizados o descentralizados (que también suponen un “toma y daca” entre paralización y costos externos).

2. El tiempo del plenario

Para presentar el estado de naturaleza legislativo resulta útil analizar antes el problema del tiempo del plenario. Si bien los detalles del procedimiento legislativo son muy distintos en las diferentes asambleas legislativas del mundo, hay una generalización que resulta universal: los proyectos importantes solamente pueden ser aprobados a partir de mociones formalmente presentadas y votadas en una sesión plenaria. Este requisito legal es el que origina el típico formato de los boletines o diarios de sesiones parlamentarias, que se leen como una secuencia de mociones y votaciones, una después de la otra.

Esta necesidad de actuar conforme a las mociones formalmente presentadas significa que cada proyecto debe consumir por lo menos algo del tiempo de las sesiones plenarias antes de ser sancionado. Así, el tiempo del plenario se transforma en la condición *sine qua non* de la legislación. Además, como existen solamente veinticuatro horas en un día, el tiempo del plenario es un recurso escaso.

En principio, uno puede eludir la necesidad de negociar los proyectos en el plenario delegando la autoridad para elaborar las leyes —ya sea en las comisiones (*leggine*), en el Ejecutivo (autoridad de decreto), en las oficinas burocráticas (delegación de la autoridad legislativa), o en legislativos subsidiarios (como la Asamblea de Stormont en Irlanda del Norte)². Sin embargo, en la práctica las asambleas democráticas conservan un núcleo de autoridad legislativa inalienable, en el sentido de que el plenario retiene (y no puede abandonar) su capacidad de dejar sin efecto cualquier tipo de delegación que haya decidido hacer antes.

2 En Italia, las *leggine* (pequeñas leyes) pueden ser aprobadas directamente en comisión, sin tener que considerarse en la reunión del plenario. Sobre la delegación de autoridad de decretos ejecutivos, véase Carey y Shugart (1998). Sobre la delegación de autoridad legislativa en la burocracia, ver Huber y Shipan (2002). Sobre la Asamblea de Stormont, ver Green (1979).

3. El estado de naturaleza legislativo

Puesto que el tiempo del plenario es esencial para aprobar la legislación y dado que la asamblea no puede eludir la responsabilidad de legislar (abdicando de sus facultades), el manejo del tiempo constituyó un campo de batalla decisivo en torno a la definición de procedimientos legislativos en todas las democracias del mundo. Con el fin de preparar el escenario para la discusión sobre los procedimientos –y los resultados a los cuales conducen– consideremos el siguiente estado de naturaleza legislativo: 1) los proyectos solamente se aprueban luego de haber presentado formalmente mociones y haber realizado votaciones en el plenario; 2) las mociones se aprueban si una mayoría de miembros las votan³; 3) la sesión plenaria enfrenta una severa restricción de tiempo⁴; 4) el acceso al tiempo del plenario es igualitario y no está regulado. Al decir *igualitario* me refiero a que cada miembro tiene la misma probabilidad de presentar una moción en cualquier etapa del proceso legislativo. Por *no regulado* aludo a que ante una moción de aprobación de un proyecto, (a) todo el que quiera puede hablar y (b) no existen límites de tiempo para el debate.

¿Cómo es la vida en el estado de naturaleza? Tan pronto como la demanda agregada de proyectos –y por tanto de tiempo del plenario– excede cierto umbral mínimo, se forma un cuello de botella. Así, todos los proyectos deben atravesar el embotellamiento del plenario para ser sancionados pero solamente un subconjunto de ellos lo logra, lo cual lleva a un problema de coordinación o negociación para decidir cuál será el subconjunto que terminará siendo aprobado.

Varios aspectos de este embotellamiento merecen ser destacados. Primero, en el estado de naturaleza legislativo el poder de cada miembro para retrasar o bloquear la legislación excede largamente su poder para impulsar su aprobación. Eso se debe a que por un lado, cualquier miembro puede bloquear propuestas hablando indefinidamente (descontando la fatiga personal) y por otro, ningún miembro o coalición de miembros puede forzar a los demás a terminar de hablar. Así, al menos cuando la restricción del tiempo del plenario comienza a apremiar, cada miembro tiene una estrategia de negociación natural: retrasar hasta que sus demandas sean atendidas. Dicho de otra forma, *la regla decisoria de facto en una legislatura en estado de naturaleza está más cerca de la unanimidad que del principio mayoritario*.

Segundo, cuando los cuellos de botella se combinan con la necesidad práctica de alcanzar un consenso unánime para destrabarlos y con la soberanía inalienable del plenario sobre sus áreas de competencia legislativa, los intercambios basados en la aprobación de proyectos o la especialización legislativa, difícilmente se realicen. Un toma y daca común (*votaremos más tarde tu proyecto si tú votas ahora el nuestro*) resulta problemático en un estado de naturaleza en el que las promesas se pueden romper en cualquier momento (Weingast y Marshall, 1988). Un acuerdo basado en la división especializada del trabajo (*nos especializaremos en esta materia y compartiremos nuestros resultados si tú haces lo mismo en otra área*) es también problemático, dado

3 De hecho, la mayoría de las mociones se aprueban si una mayoría de miembros vota por ellas y el número total de votantes excede el mínimo conocido como el quorum. Pasaré por alto ese detalle.

4 Ningún plenario puede reunirse más de 24 horas por día, por ejemplo.

que ninguna de las partes concertantes puede estar segura de que cualquier proyecto presentado en el plenario, por bien informado que esté, será aprobado tal como fue formulado (Gilligan y Krehbiel, 1990; Krehbiel, 1991).

En tercer lugar, si los miembros quieren usar el tiempo de la sesión plenaria para otros propósitos que no sean los de legislar –por ejemplo, para fundamentar sus posiciones ante sus votantes– entonces se vuelve aun más difícil sortear el embotellamiento del plenario. Cada miembro podría contenerse de abusar del tiempo del plenario a fin de preservar un espacio suficiente para aprobar un programa legislativo. Sin embargo, cada miembro tiene motivos y oportunidades para consumir el tiempo del plenario en procura de visibilidad ante sus electores. El resultado será, como en otros problemas análogos, una sobreexplotación de los recursos comunes (Cox, 1997, cap. 6).

Nótese que los principales problemas del estado de naturaleza legislativo son de coordinación (pasar por el cuello de botella del plenario), de confianza (establecer intercambios) y de gestión de los bienes comunes (derivados de la igualdad de acceso al tiempo del plenario).

4. Organización legislativa: disminuir la dilación creando desigualdad

En esta sección presento a la organización legislativa como una estructura diseñada –ya sea intencionalmente o por adaptación evolutiva– para resolver los problemas que surgen en el estado de naturaleza legislativo. De las cuatro condiciones que caracterizan al estado de naturaleza, tomaré la primera (que los proyectos pueden ser aprobados solamente cuando son presentados formalmente en la sesión plenaria) y la segunda (regla de mayoría) como los rasgos que definen a una legislatura democrática. La tercera condición, o sea, la severa restricción de tiempo que enfrenta el plenario, es un constreñimiento exógeno.

Dados esos supuestos, tenemos la siguiente conjetura teórica:

Las legislaturas atareadas son desiguales. Todas las legislaturas atareadas desarrollan reglas que generan desigualdades en el acceso de sus miembros al tiempo del plenario y disminuyen las capacidades ordinarias de sus miembros para retrasar los asuntos.

Las legislaturas atareadas, ocupadas o agobiadas son aquellas en la cual el costo marginal del tiempo del plenario –definido como la suma de los costos marginales de oportunidad que soportan todos los legisladores cuando la sesión se prolonga por un día adicional– es alto. Dicho en forma más coloquial, una legislatura está atareada en la medida en que sus miembros estén ansiosos por retornar a sus otras actividades (hacer campaña, dedicarse a su actividad privada, etc.) al término de la sesión⁵. El punto es que tanto un proceso de optimización completa por parte de una coalición

5 Desde esta óptica, aun las legislaturas que se reúnen por períodos relativamente breves durante el año, como en el caso de Japón, podrían considerarse “atareadas”.

reformista en un momento dado, o una secuencia de optimizaciones parciales impulsados por distintas coaliciones en diferentes momentos, conducen necesariamente a establecer desigualdades en torno al derecho de proposición de proyectos y a una erosión del poder de dilatoria (retrasar decisiones indefinidamente).

Antes de considerar el porqué de esta predicción, adviértase que ella se ajusta a lo que habitualmente observamos. Analíticamente, las reglas de cualquier legislatura pueden ser leídas como un agrupamiento de las siguientes estructuras: 1) una variedad de *cargos* legislativos (y a veces ejecutivos), dotados de *poderes especiales de agenda* y otros *recursos* (de los que presentaré ejemplos más adelante); 2) una variedad de movimientos, que especifican las acciones disponibles en el gigantesco tablero de las maniobras parlamentarias; y 3) un conjunto de procedimientos para votar los cargos y las mociones. En el estado de naturaleza legislativa no existen cargos ni mociones que frenen el poder que tienen sus miembros para dilatar las decisiones. Sin embargo, todas las legislaturas atareadas del mundo real –pienso aquí en los legislativos nacionales– poseen cargos y métodos para impedir o contener las dilaciones.

4.1 ¿Cuáles son los cargos y sus atribuciones?

Los cargos dotados de poderes especiales de agenda y otros recursos pertenecen a dos grandes categorías: los ejecutivos y los legislativos. Los principales cargos ejecutivos son los presidentes o primeros ministros, miembros del gabinete y viceministros. Los cargos legislativos incluyen a los presidentes de las cámaras, los miembros de la mesa directiva, los presidentes de comisiones y los miembros de las comisiones.

Por “poderes especiales de agenda” o, para abreviar, poder de agenda, me refiero a cualquier capacidad *especial* para determinar qué proyectos serán considerados y bajo qué procedimientos (cf. Cox y McCubbins, 2005). Puesto que cada miembro de la Cámara de Representantes de Estados Unidos puede participar en una propuesta de bloqueo a un proyecto, no considero a la “capacidad de participar en el rechazo de un proyecto” como un “poder de agenda”. La capacidad de votar en contra no es un poder especial sino general. Por el contrario, solamente los miembros de la Comisión de Reglas (*Rules Committee*) pueden participar en la elaboración de reglas especiales⁶; sólo los presidentes de la Cámara o comisiones pueden retrasar la consideración de los proyectos no incluyéndolos en el orden del día, por mencionar dos ejemplos de poder de agenda. Si se mira más allá de Estados Unidos, varios presidentes latinoamericanos ejercen poderes especiales de agenda, como los procedimientos de urgencia existentes en Brasil (Figueiredo y Limongi, 1999; Amorim Neto, Cox y McCubbins, 2003) y Chile (Siavelis, 2002). Las comisiones conjuntas⁷ observadas en varios congresos, a menudo ejercen poderes especiales de agenda, sobre todo cuando pueden presentar ofertas del tipo “tómalo o déjalo” a las

6 Una “regla especial” es una decisión reportada por la Comisión de Reglas que regula la consideración de un proyecto o resolución.

7 Nota del traductor: Refiere a las comisiones intercamerales existentes en varios Poderes Legislativos encargadas de resolver conflictos legislativos entre las dos cámaras. Estados Unidos, Chile y Colombia son claros ejemplos de estas situaciones.

dos cámaras legislativas (Tsebelis y Money, 1997). Las mesas directivas (por ejemplo la Comisión de Reglas de la cámara baja estadounidense, el Colegio de Líderes de la Cámara de Diputados brasileña, el *Presidium* en la *Sejm* polaca) ejercen variados poderes especiales para determinar qué proyectos pueden ser considerados por el pleno, en qué orden, y bajo qué condiciones de debate (Döring, 1995; Figueiredo y Limongi, 1999). Existen muchos más ejemplos, pero estos son suficientes para ilustrar el concepto.

Además de los poderes especiales de agenda, los cargos pueden estar provistos de otros recursos. El primer ejemplo de estos es el del personal. Hasta donde conozco, no existe ningún relevamiento comparado de los recursos de personal de los cuerpos legislativos del mundo.

4.2 ¿Por qué los cargos aumentan y las atribuciones originales bajan?

¿Por qué los poderes de agenda de los que detentan cargos van en aumento, mientras que las potestades de los legisladores comunes (es decir, los que no ocupan cargos) disminuyen en las legislaturas atareadas? ¿Por qué el poder de voto es igualitario pero los poderes de agenda son desiguales?

En los casos que mejor conozco, el relato general se desarrolla de la siguiente manera. En algún punto, cuando están en juego asuntos importantes y controversiales, los márgenes de tiempo del plenario se vuelven muy estrechos. Motivados por el deseo de aprobar leyes sobre esos asuntos apremiantes, la mayoría de los legisladores intenta reducir sus poderes comunes de dilación y fortalecer los poderes especiales de agenda de los ocupantes de cargos, con el fin de ser más expeditivos. En consecuencia, se alcanza un equilibrio, cuya característica principal es la inequidad: existen miembros de la asamblea que por ocupar determinados cargos tienen un acceso privilegiado a la agenda del plenario. Esta situación les permitirá conducir el proceso de tratamiento y sanción de la legislación importante. Luego están los miembros que no tienen cargos en la asamblea y no disponen de un acceso especial a la agenda. Esta situación los obliga a cumplir su labor de legislación en alianza con aquellos miembros que ocupan cargos (o buscando volverse titulares de esos puestos), o ejerciendo algunos poderes menores y residuales de obstrucción⁸.

Un caso que se ajusta a este relato general es el de la Cámara de los Comunes del siglo XIX, durante las décadas cruciales en que se establecieron las modernas normas de administración parlamentaria (Cox, 1987, 1993; Dion, 1997). Otro ejemplo es el de la Cámara de Representantes estadounidense hacia fines del siglo XIX cuando se aprobaron las reglas de Reed (Binder, 1997; Dion, 1997; Cox y McCubbins, 2005). Un tercer caso es la transición de la Cuarta a la Quinta República francesa, cuando se implementaron el voto en bloque y un remodelado procedimiento de voto de confianza (Huber, 1996).

8 Esto no quiere decir que los miembros comunes estén reducidos a la insignificancia. Es cierto que los miembros que ocupan cargos suelen ser más poderosos, pero cuánto más poderosos son, resulta ser un asunto variable.

En todos estos relatos, el freno a la obstrucción legislativa vino *junto* a la creación de poderes especiales de proposición. ¿Fue una mera coincidencia o se trata de algo que debíamos esperar que sucediera?

Si nos imagináramos un grupo que intentara aprobar una legislación controvertida en el estado de naturaleza legislativo, éste tendría teóricamente solo dos opciones (en el supuesto de que renuncien a encontrar alguna forma de compromiso con otros grupos opuestos). Una opción es investir a alguno de los miembros del grupo con facultades especiales para formular propuestas (es decir, aumentando sus probabilidades de reconocimiento público y necesariamente reduciendo las de los otros miembros). No obstante, si las facultades ordinarias de los demás miembros para dilatar permanecen intactas, la regla de unanimidad de facto que impera en el estado de naturaleza legislativo terminaría haciendo inútiles esos poderes creados por el grupo. Otra opción será reprimir la facultad de obstrucción de los otros miembros, inventando algo semejante a la moción de orden o asunto previo (que clausura el debate y pone el asunto en condiciones de ser votado). En ausencia de la introducción de poderes especiales de proposición, tal reforma podría hacer que la asamblea pasara de la regla de la unanimidad a una de pura mayoría. No obstante, los problemas fundamentales a los que se enfrenta el proceso legislativo —el cuello de botella del plenario, la violación de los acuerdos, la falta de especialización, el abuso de los recursos de tiempo— podrían aflorar también bajo una regla de mayoría⁹.

De modo que para enfrentar los problemas que afectan al proceso legislativo en el estado de naturaleza resulta necesario constreñir la obstrucción *conjuntamente* con la creación de poderes especiales de proposición. Los poderes originales que disponen el legislador común deben reducirse, al tiempo que los poderes especiales conferidos a los que ocupan cargos deben aumentar¹⁰.

5. Organización legislativa: los partidos

Si la típica legislatura democrática posee un conjunto de cargos dotados de poderes especiales de agenda, entonces surge naturalmente la pregunta de cuáles legisladores ocuparán qué puestos. Aquí es donde entran los partidos políticos. Los partidos han “co-evolucionado” con la democracia electoral, en el sentido de que ellos han influido en las reglas por las que se obtienen los cargos electivos y han sido al mismo tiempo influidos por esas reglas. Los partidos también han “co-evolucionado” con las elecciones intra-legislativas, tales como los votos de investidura, las votaciones para nombrar a los miembros de las comisiones, las elecciones de presidentes de las

9 Otro problema teórico emerge cuando la regla de decisión es la mayoritaria y no la de unanimidad: el de las mayorías cíclicas. Véase, por ejemplo, Andrews (2002); Aldrich (1995); Laver y Shepsle (1996).

10 Otro camino para resolver los problemas del estado de naturaleza legislativo podría ser puramente extraparlamentario: si se pudiera establecer suficiente control sobre las nominaciones y elecciones, de modo que se pudiera dirigir a una mayoría de legisladores a cumplir la voluntad de uno, entonces alcanzaría solamente con refrenar la capacidad de dilación. Los cargos no serían necesarios ya que por definición uno podría dictar acciones a sus seguidores apelando a zanahorias y garrotes extraparlamentarios. Un dominio tan completo de las recompensas electorales está, sin embargo, confinado a los regímenes autoritarios.

cámaras, etc. (Carroll, Cox y Pachón, 2004a). De hecho, se podría decir que las modernas legislaturas democráticas y los partidos políticos modernos son impensables los unos sin los otros.

5.1 *Los partidos son la única ruta viable a los puestos altos*

El papel de los partidos es especialmente claro cuando uno se enfoca en cómo se distribuyen los cargos entre los legisladores. La regla general es que:

Los partidos (y las fracciones) son la única ruta viable hacia los altos cargos en prácticamente todas las legislaturas democráticas.

Las excepciones a esta regla son menos frecuentes que las excepciones a la regla análoga para la arena electoral.

Para aclarar el punto, nótese en primer lugar que la presencia de grupos políticos organizados —a menudo llamados fracciones en la literatura— está explícitamente reconocida en las reglas de procedimiento de la mayoría de las asambleas democráticas del mundo¹¹. Esos grupos, típicamente, corresponden a los partidos y alianzas que han competido en las elecciones, aunque en algunos casos (como en Italia y España) se pueden formar “grupos mixtos” de diputados.

Hecha esta precisión inicial, nótese ahora que hay dos vías principales para la distribución de los puestos legislativos. Por una parte, algunos cargos se designan directamente por las fracciones partidarias. Los jefes de fracción, por ejemplo, están automáticamente calificados para integrar las mesas directivas en los parlamentos de Austria, Bélgica, Francia y Alemania (Somogyvári, 1994, p. 165). Los puestos en las comisiones también se distribuyen frecuentemente entre las fracciones y son éstas las que luego determinan quiénes las integrarán (Shaw, 1979; Carroll, Cox y Pachón, 2004a)¹². Por otro lado, algunos cargos son designados mediante procedimientos electorales dentro de la legislatura. Por ejemplo, a menudo los presidentes de las cámaras se eligen directamente por el cuerpo, cada comisión elige sus respectivos presidentes, las nóminas de candidatos para ocupar las carteras del gabinete suelen ser aprobadas mediante votos de investidura, etc.

Indistintamente de si los puestos se asignan directamente a las fracciones o si las fracciones compiten por ellos en elecciones intra-legislativas, para los legisladores independientes resulta extremadamente difícil abrirse camino en esa competencia

11 Aun cuando los reglamentos no mencionan explícitamente a las fracciones —como en Estados Unidos— estas igual existen (los *caucus* de los dos partidos) y son esenciales para el proceso por el cual se desarrollan las elecciones intra-legislativas. En la Cámara de Representantes de Estados Unidos, por ejemplo, el líder del partido mayoritario decide la distribución de los presidentes y miembros de las comisiones entre los dos partidos, e informa de sus decisiones al partido minoritario. Cada partido entonces, a través de sus procedimientos internos, produce una nómina de candidatos a ocupar la comisión que le haya sido asignada. Esas dos nóminas se combinan en una sola resolución que tiene que ser votada por sí o por no (no se admiten enmiendas) en el plenario de la Cámara.

12 De modo similar, el personal se asigna a las fracciones (cada legislador depende entonces de su fracción para asegurarse ciertos tipos de personal de apoyo).

por los cargos. Aquí, la nominación por parte de un grupo partidario resulta esencial. Aun en sistemas con un número importante de independientes, como en Rusia, los grupos partidarios se transforman rápidamente en la única forma viable de acceso a los cargos intra-legislativos (cf. Remington y Smith, 1995; Remington, 1998).

Si cualquier legislador individual pudiese formar un sector partidario en cualquier momento, entonces la necesidad de nominación por el partido se volvería menos crucial. Sin embargo, hay dos características muy frecuentes en las distribuciones de cargos intra-legislativos que se levantan claramente como barreras de acceso. En primer lugar, las posibles fracciones deben probar que disponen de algún mínimo de miembros antes de ser oficialmente reconocidas. Este umbral, expresado como un porcentaje del total de miembros de la asamblea, varía según el país: Austria (2,7%), Bélgica (1,4%), Chile (7,5%), Francia (5,2%), Alemania (5%), Italia (3,2%), o España (4,3%)¹³. En segundo lugar, las fracciones que logran entrar al gobierno tienen generalmente una participación mayor en la distribución total de los cargos importantes (Carroll, Cox y Pachón, 2004a). En el caso de las presidencias de comisiones, por ejemplo, el porcentaje de la coalición de gobierno excede su porcentaje de escaños por 45,3 puntos en Australia, 31,3 en Bélgica, 27,0 en Chile, 38,0 en Luxemburgo y 12,3 en Holanda –por citar algunas cifras del año 2003¹⁴.

5.2 La simbiosis entre partidos y reglas

Los partidos legislativos no solo son la única ruta viable hacia los cargos, sino que a menudo establecen (o al menos influyen sobre) las reglas del juego electoral intra-legislativo. La elaboración de reglas *legislativas* puede ser comparable con la elaboración de reglas *electorales*. En ambos casos, los expertos suelen suponer que los partidos buscan reglas que los ayuden a ganar y que diferentes reglas favorecen a diferentes partidos. Dados esos supuestos, los partidos exitosos deberían apoyar las reglas y éstas deberían beneficiar a esos partidos. Aunque la literatura no emplea el término, una analogía apropiada podría ser la de que los partidos y las reglas son simbióticas.

En la arena legislativa se encuentra una fuerte correlación entre el número efectivo de partidos en un sistema y la proporcionalidad de las reglas que se emplean para distribuir puestos intra-legislativos (por ejemplo, comisiones) y ejecutivos (por ejemplo, gabinete) (Carroll, Cox y Pachón, 2004a). Esto guarda consistencia tanto si concebimos que las reglas afectan el número efectivo de partidos, como si los partidos reescriben las reglas para favorecerse, o ambas cosas a la vez, en el sentido metafórico de una relación simbiótica.

13 Ver Somogyvári (1994, p.165); y los reglamentos que figuran en los sitios web parlamentarios de Chile (www.camara.cl) y España (www.congreso.es).

14 Cálculos del autor en base a la información disponible en las web oficiales de cada parlamento.

6. Los tipos de poderes de agenda

Hasta ahora sostuve que las legislaturas son, en buena medida, arenas electorales en la que se dirime un conjunto de cargos investidos de poderes especiales de agenda. En esta sección consideraré qué son esos poderes de agenda y cómo están estructurados. Los poderes de agenda se pueden clasificar de distintas maneras. Aquí me centraré en la facultad de *evitar* que se traten ciertas propuestas en las sesiones plenarias, o la de *asegurarse* que las propuestas sean consideradas. Gran parte de la literatura se centra en cambio en los poderes de agenda “intermedios”, tales como la capacidad de controlar las condiciones del debate o la naturaleza de las enmiendas que se presentan en el pleno (por ejemplo, Dion y Huber, 1996 para Estados Unidos; Rasch, 2000 para los parlamentos europeos).

6.1 Poderes de agenda negativos vs. positivos

Una forma de categorizar los poderes de agenda es evaluarlos en términos negativos o positivos. Los poderes de agenda negativos permiten diferir o en el extremo vetar la inclusión de proyectos en el orden del día del plenario. Por ejemplo, la Comisión de Reglas de la Cámara de Diputados de Estados Unidos tiene a veces el derecho de negarse a informar un proyecto a través de una regla especial, impidiendo así su consideración en el pleno. Los poderes de agenda positivos permiten, en cambio, acelerar o en el extremo garantizar la inclusión de proyectos en el orden del día. Por ejemplo, la Comisión de Reglas estadounidense puede dictaminar una regla especial que, de ser aceptada por la Cámara, hace que un proyecto pase directamente a la consideración del plenario.

Extender poderes de veto a más legisladores implica una situación donde todos pueden bloquearse mutuamente y el acuerdo posible alcanzará únicamente a un conjunto pequeño (o no muy grande) de proyectos. Extender poderes de proposición a más legisladores implica una situación donde el acuerdo alcanzará a un conjunto mayor (y no menor) de proyectos sobre los que el plenario *debe* decidir, lo cual conduce a costos externos de diverso tipo y a la posibilidad de mayorías cíclicas (McKelvey, 1976; Schofield, 1978). De manera que existe un dilema entre incrementar los poderes de veto o aumentar los de proposición¹⁵. Los modelos formales e informales de partidos legislativos difieren al considerar que los partidos controlan la agenda por medio de la asignación de derechos de proposición (poderes de agenda positivos) o de derechos de veto (poderes de agenda negativos); por lo tanto proponen explícitamente diferentes resoluciones al dilema.

Dos ejemplos de teorías en las que los derechos de proposición resultan los principales recursos que distribuyen los partidos entre sus legisladores son el modelo de gobierno ministerial de Laver y Shepsle (1996) y el de voto de confianza de Diermeier y Feddersen (1998). En el modelo de Laver y Shepsle, los gobiernos de coalición multipartidista distribuyen las carteras ministeriales tomando en cuenta

¹⁵ Este dilema fue señalado tiempo atrás por Buchanan y Tullock (1962) en relación con la cuestión de cuál debería ser la mayoría óptima (mayoría simple, de 3/5, de 2/3, etc.).

a miembros de todos los partidos en el gabinete, de modo de que cada ministro disponga de poderes de agenda positivos y negativos en su respectiva jurisdicción. De esta manera, cada ministro puede hacer propuestas directamente al parlamento sin tener que contar con la aprobación del gabinete. En el modelo de Diermeier y Feddersen (que se basa en el trabajo señero de Baron y Ferejohn, 1989), las coaliciones legislativas asignan diferentes “posibilidades de reconocimiento” entre sus miembros, incrementando así su facultad de realizar propuestas. Una vez reconocido, un legislador de la coalición no necesita someter sus propuestas a una aprobación previa.

Una visión alternativa de las coaliciones es la de que éstas asignan poderes negativos de agenda, o derechos de veto, entre sus miembros. Tsebelis (2002) sigue esta perspectiva de las coaliciones parlamentarias y ve a cada partido aliado como portador de poderes de veto sobre todo el rango de asuntos que la coalición debe enfrentar. De forma similar, Cox y McCubbins ven a los partidos mayoritarios como distribuidores de poderes de veto (o de dilación) entre varios cargos ocupados por sus socios, como las presidencias de la Cámara o las comisiones.

6.2 Poderes de agenda generales vs. jurisdiccionales

Algunos cargos –como los presidentes y las mesas directivas- ejercen un control general sobre el flujo de los proyectos en el plenario. Otros cargos –como las comisiones permanentes o conjuntas- controlan el flujo de proyectos solamente dentro de su jurisdicción especializada y en algunos casos únicamente sobre un proyecto específico. También este tipo de poderes de agenda conlleva un dilema. Por ejemplo, si la mesa directiva posee el derecho de bloquear la consideración de un proyecto en el plenario, entonces ninguna comisión podría disponer de poderes de proposición sobre su jurisdicción específica. En el caso estadounidense, las comisiones que tienen el derecho de presentar sus propuestas directamente en el plenario se denominan “privilegiadas”, mientras que aquellas cuyo trabajo debe pasar por la Comisión de Reglas o por la presidencia antes de llegar al plenario son las “no privilegiadas”.

6.3 Poderes de agenda tempranos vs. tardíos

Algunos cargos ejercen una influencia temprana sobre los proyectos; en tanto otros la ejercen una vez el proceso legislativo ha avanzado. Por ejemplo, las comisiones no-privilegiadas en la Cámara de Representantes de Estados Unidos tienen poderes mayormente negativos y los ejercen al comienzo del proceso legislativo. Por el contrario, las comisiones conjuntas tienen poderes de agenda tanto positivos como negativos y los aplican hacia el final del proceso legislativo.

En general, las asambleas que distribuyen muchos poderes de agenda negativos y tempranos son análogas a los sistemas de filtrado: los proyectos deben pasar a través de varios filtros (vetos) antes de poder llegar al plenario. Por el contrario, las asambleas en las que se distribuyen poderes de agenda positivos y tardíos son como equipos de respuesta rápida: sea lo que sea que haya sucedido durante el proceso legislativo, es el último jugador quien tiene la posibilidad de hacer una propuesta final

en términos de “tómalo o déjalo”. Este tipo de modelos incluyen los del análisis de las comisiones de la Cámara en Estados Unidos de Weingast (1992); los del poder de los gobiernos en los parlamentos europeos de Heller (2001); y el de Krehbiel y Meirowitz (2002) sobre el poder del partido minoritario en la Cámara de Diputados de Estados Unidos.

6.4 Poderes de agenda descentralizados vs. centralizados

Una diferenciación final entre los poderes de agenda es la que distingue entre los centralizados y descentralizados. ¿Están los poderes de agenda, tanto positivos como negativos para todas las jurisdicciones, concentrados en las manos de un solo cargo o cuerpo? ¿Están los vetos específicos y los derechos de proposición delegados en varias comisiones (como en el modelo estadounidense de gobierno de comisiones; cf. Cox y McCubbins, 1993) o ministros (Lever y Shepsle, 1996)?

7. Las consecuencias de los poderes de agenda negativos

Muchos modelos de estudios legislativos proponen un conjunto de jugadores con varias combinaciones de poderes de veto y proposición y de ellas derivan conclusiones sobre los resultados legislativos en función de determinadas distribuciones de poder de agenda. En esta sección consideraré aquellos estudios cuyos principales supuestos se refieren a cuáles son los actores que disponen de capacidad de veto. Existen tres resultados legislativos principales en los que se enfocan tales estudios: el número completo de proyectos aprobados por la asamblea, las reacciones a la parálisis y la tasa de derrotas de las agendas propuestas.

7.1 La parálisis y el volumen de la legislación

Cox y McCubbins (2001) analizan el dilema entre sistemas políticos muy comprometidos con sus decisiones (una vez que las toman, quedan sujetos a ellas generando estancamiento) o sistemas más expeditivos (capaces de cambiar fácilmente sus decisiones generando inestabilidad). Los autores definen el número “efectivo” de vetos en un sistema como una función del número de puntos institucionales de veto y la diversidad de preferencias de los agentes que controlan esos puntos de veto, afirmando que “el cambio de políticas se torna más costoso en la medida en que aumenta el número de actores en una negociación [los jugadores con poder de veto] o la diversidad de sus preferencias” (p.27).

Tsbelis (2002) también destaca que tanto la capacidad como la voluntad de vetar deben ser tomadas en cuenta. En particular, sostiene que cuantos más jugadores con veto existan y cuanto más divergentes sean sus preferencias, menor será la cantidad de proyectos (es decir, cambios al status quo) sobre los que serán capaces de acordar —y en consecuencia será menor el número de propuestas que resulten aprobadas por la asamblea.

Existen numerosos estudios empíricos que emplean esta lógica básica de “jugadores con veto” para explicar la variación en los resultados legislativos. Para citar tres de ellos, Tsebelis (1995, 2002) examina la producción de leyes en los parlamentos de Europa; Alt y Lowry (1994) estudian cómo el gobierno dividido en los estados de Estados Unidos afecta la celeridad con la que éstos responden a las crisis fiscales; mientras que Heller (1997) considera la forma en que el bicameralismo repercute en el déficit fiscal en varios países de Europa.

7.2 Reacciones ante la parálisis

¿Qué ocurre cuando los jugadores con poder de veto y con diversas preferencias logran ponerse de acuerdo en no realizar (o realizar pocos) cambios al status quo, aunque cada uno de ellos esté convencido de que sería crucial hacer algunos? Varios estudios han señalado que esta es una receta para la frustración, con varios posibles efectos. Por ejemplo, cuando los proyectos de las comisiones de políticas públicas quedaron bloqueados por la Comisión de Reglas de la Cámara de Representantes en Estados Unidos durante la llamada era del *Textbook Congress*¹⁶, las comisiones intentaron por diversas vías eludir a la Comisión de Reglas: el calendario de los miércoles, el rechazo de reglas especiales, la regla de los 21 días, entre otras, son ejemplos de las alternativas utilizadas (cf. Cox y McCubbins, 2005, cap. 4).

Pero no son solamente los vetos bi o multilaterales los que producen frustración. La oposición en una asamblea en la que el gobierno controla la agenda puede quedar apartada del proceso legislativo, en el sentido de que sus propuestas no serán consideradas o sus planteos recibirán poca atención. En consecuencia, las oposiciones en todo el mundo buscan formas de “aparecer en público” para atraer electores. Como sostienen Maltzman y Sigelman (1996, p. 822) con relación a la cámara baja de Estados Unidos, si el partido mayoritario controla firmemente la agenda, entonces “los líderes de la minoría con frecuencia buscarán aparecer en público para presentar una agenda alternativa”¹⁷.

¿Qué estrategias alternativas se utilizan para “aparecer en público”? Existen muchas. Algunas forman parte del proceso legislativo (las migajas que el gobierno le tira a la oposición), entre ellas, la cuestión del tiempo en muchos sistemas parlamentarios, los discursos matinales de uno y cinco minutos en la Cámara de Representantes estadounidense (Maltzman y Sigelman, 1996) o el tiempo reservado para las mociones de la oposición en muchas asambleas. Otras técnicas son extra-legislativas, como las conferencias de prensa, las manifestaciones frente al parlamento, etc.

16 Nota del Traductor: Desde 1937 hasta finales de los sesenta, el Partido Demócrata controló una mayoría en la Cámara (con la excepción de cuatro años), pero sus líderes contaban con poco poder en comparación con los presidentes de los comités. La literatura suele referirse a este período como la “era del Congreso de Manual” dado que los textos universitarios incluyeron durante largo tiempo una descripción del Congreso basada en poderosos y autónomos comités, presidencias de los mismos distribuidas en base a un sistema de antigüedad y con un gran poder de bloqueo sobre las iniciativas impulsadas por los líderes de los partidos.

17 Argumentos similares habían sido formulados antes por Jones (1970) y Cook (1989), también en el contexto estadounidense.

(Evans, 2001; Thompson, 1986; Cook, 1989). Para muchos estas distintas formas de “aparecer en público” son herramientas empleadas por los perdedores del proceso legislativo. Los ganadores están muy ocupados legislando.

7.3 *Las tasas de derrota*

La consecuencia más directa de cualquier modelo basado en un actor con poder de veto es que dicho actor no debería ser jamás derrotado, en el sentido de que no podría realizarse ningún cambio de política sin contar con su consentimiento. Obsérvese que los jugadores con poder de veto pueden sufrir *frustraciones*: podrían querer cambiar el status quo pero ser incapaces de lograrlo. Pero, por el contrario, nunca deberían ser *derrotados* cuando desean preservar el status quo. Si ello ocurriera, se desmentiría el supuesto esencial de que disponen de poder de veto. Cox y McCubbins hacen de la distinción entre derrota y frustración un punto central tanto a nivel teórico como empírico en sus análisis de las legislaturas. Así, más que examinar el número de acciones tomadas (es decir, proyectos aprobados), examinan la tasa de derrotas de los supuestos jugadores con veto.

Para ello, investigan las tasas de derrotas en varios sistemas políticos donde los partidos de gobierno se oponen a ciertos proyectos pero fracasan al intentar bloquearlos. Tsebelis (2002), formalizando algunos enfoques tradicionales, imagina gobiernos de coalición en diferentes países compuestos por partidos que disponen, cada uno, de poder de veto sobre los proyectos que se someten al plenario. En coincidencia con esta visión, Cox, Masuyama y McCubbins (2001) encuentran que las tasas de derrota de los partidos mayoritarios en el gobierno de varios sistemas parlamentaristas están por debajo del 5%. Algunos presidentes latinoamericanos también eligen formar coaliciones con apoyo mayoritario al estilo parlamentarista y, cuando escogen ese camino —como ha sucedido en Brasil—, el resultado es similar al de los sistemas con tasas de derrota inferiores al 5% (Amorim Neto, Cox y McCubbins, 2004). En Estados Unidos, el partido de gobierno —el partido mayoritario ya sea en la Cámara (Cox y McCubbins, 2002) o en el Senado (Campbell, Cox y McCubbins, 2002)— ha tenido una tasa de derrotas muy por debajo del 5% desde 1890 hasta el presente. Los únicos casos en los que los partidos gobernantes son derrotados a tasas mayores ocurren cuando se forman gobiernos minoritarios, tanto en regímenes presidencialistas o parlamentaristas (y solamente cuando esos gobiernos minoritarios no disponen de una coalición legislativa mayoritaria que los respalde). Esto ocurrió, por ejemplo, en los gobiernos minoritarios de Dinamarca durante los 70 y 80 del siglo pasado (Damgaard y Svenson, 1989) y en Brasil durante el periodo de gobierno en minoría de Collor (Amorim Neto, Cox y McCubbins, 2003). Así, a nivel empírico, existe cierto apoyo a la tesis de que cuando se forma un gobierno mayoritario, éste distribuye poder de veto entre sus principales componentes.

8. Las consecuencias del poder de agenda positivo

En la sección precedente se analizaron los jugadores con poder de veto. Cuanto más diversos son los jugadores con veto, menor es el volumen de proyectos que pueden ser sancionados y mayor el incentivo para “eludir” el veto de uno o más jugadores. Incluso cuando hay un solo jugador con poder de veto, aquellos que discrepan, todavía conservan incentivos para “salir a la opinión pública” o para bloquear las iniciativas que a éste le interesen. Al final del día, los jugadores con veto nunca deberían salir derrotados pero sí pueden verse frustrados por el resultado.

En esta sección, más que centrarme en los vetos y en el problema de la parálisis con los que suelen ser asociados, consideraré los poderes de proposición y los costos externos que dicho poder conlleva. Por tanto, analizaré la otra cara del dilema señalado anteriormente entre parálisis y costos externos (cf. Buchanan y Tullock, 1962).

8.1 La descentralización de los poderes de agenda positivos y el gasto

Un punto de partida apropiado es un modelo en el que varias comisiones diferentes (Weingst y Marshall, 1988) o ministerios (Laver y Shepsle, 1996) poseen poderes de control de agenda positivos en sus respectivas jurisdicciones. Así, cada uno puede asegurarse la consideración del proyecto de su preferencia en el plenario. Dado este supuesto, cada comisión o ministerio puede imponer costos externos a los demás miembros de la coalición gobernante. En particular, el costo será mayor al que debería producirse si todos los proyectos tuvieran que pasar forzosamente por el escrutinio centralizado de un agente imbuido de los intereses de la coalición de gobierno.

En los estudios comparativos, el modelo de poderes de agenda positivos descentralizados apareció al examinarse la política fiscal. Por ejemplo, en un estudio sobre las democracias del mundo desarrollado, Bawn y Rosenbluth (2004) encontraron gastos sistemáticamente mayores en los gobiernos de coaliciones multipartidistas que en los de un solo partido (y sostiene que los ministros no son completamente conscientes de los costos de reputación que provocan sus gastos sobre los demás socios de la coalición cuando ellos no son de su mismo partido)¹⁸.

En los estudios de Estados Unidos el modelo de poder de agenda descentralizado es conocido comúnmente bajo el rótulo de “gobierno de los comités” (cf. Cox y McCubbins, 1993, caps. 1-3). En este modelo en su formulación pura, cada comisión del Congreso puede vetar proyectos sin temor a que su decisión sea revertida por la cámara y puede asegurarse el tratamiento en el pleno de cada proyecto que impulse. Los resultados hipotéticos de esta descentralización de poder incluyen la expansión del gasto, ya que cada comisión impulsa programas promovidos por poderosos intereses especiales correspondientes a su jurisdicción específica (cf. Weingast y Marshall, 1988).

18 Para análisis similares, ver Inman e Ingberman (1988); Poterba y von Hagen (1999); y Persson, Roland y Tabellini (2003).

8.2 *Contrapesando los poderes de agenda positivos*

Otro abordaje en la literatura admite que con poderes de agenda descentralizados pueden aparecer costos externos, pero señala que los legisladores son capaces de anticiparse y tomar medidas para mitigar el problema. El argumento es similar a los presentados hasta ahora, en los que los agentes no se conforman con aceptar las consecuencias del poder de veto sino que buscan alternativas para evitar esos resultados.

Una forma en que los agentes buscan compensar los efectos anticipados del poder de agenda positivo es la siguiente. Supongamos que el partido mayoritario en la Cámara Baja estadounidense tiene la capacidad de conferir (o quitar) el poder de agenda positivo a las comisiones. Aquellas a las que se les confieren esos poderes (conocidas como comisiones “privilegiadas” en la literatura estadounidense) exponen al partido a los riesgos de los costos externos. Para decirlo de manera sencilla, esas comisiones pueden llevar al plenario proyectos que pueden no ser del agrado (o que podrían generar una derrota) de la mayoría. Dos formas de mitigar ese riesgo son incluir miembros adicionales del partido mayoritario en las comisiones con privilegios, o imponer condiciones más exigentes de lealtad partidaria a los legisladores que integran esas comisiones. Cox y McCubbins (1993) aportan evidencia de que ambos métodos se emplean en el Congreso de Estados Unidos.

9. Las consecuencias del poder de agenda centralizado

Hasta aquí consideré por separado las consecuencias de los poderes de agenda negativos y positivos. ¿Pero qué ocurre si un mismo agente posee ambos poderes en todas las jurisdicciones? Los modelos formales más conocidos que ilustran las consecuencias de tales poderes son los de McKelvey (1976) para el caso de decisiones multidimensionales y de Romer y Rosenthal (1978, 1979) para decisiones unidimensionales. Los dos modelos muestran que el agente con poder de agenda tiene influencia considerable sobre las decisiones finales que toma la asamblea, especialmente cuando la alternativa de reversión es “mala”. Es decir, cuanto más desagradable sea el resultado de la posible reversión, en ausencia de otra acción legislativa posterior, mayor será el rango de propuestas que el agente con poder de agenda puede plantear y que serían aceptables por la asamblea.

Detengámonos en tres conocidas ilustraciones de “malas” alternativas que pueden aparecer y reforzar la influencia del agente con poder de agenda. Primero, en una decisión de política fiscal concreta, puede existir la alternativa del *gasto cero*. Dado que el gasto nulo o la simple abolición del programa en cuestión está por lo general lejos del resultado preferible para el grueso de los legisladores, un actor con poder monopólico de fijación de agenda puede encontrar un cúmulo de alternativas que podrían contentar a la mayoría (cf. Romer y Rosenthal, 1978, 1979). Segundo, aún cuando la reversión considerada en cada una de sus dimensiones no sea radical, el actor con poder de agenda podría hallar una combinación de asuntos en los cuales esa reversión resultara relativamente más extrema, ampliando así el abanico de po-

sibles alternativas para proponer. McKelvey (1976) contempla la posibilidad de que el actor con poder de agenda sea capaz de empeorar estratégicamente la política de reversión, proponiendo gambitos legislativos antes de ofrecer un proyecto definitivo. Tercero, aun cuando la alternativa de reversión no sea ideológicamente extrema, podría ser simplemente disfuncional. Londregan (2000) muestra que los actores con poder de agenda pueden explotar la mala imagen de la reversión de políticas para poner ideológicamente a cierta política en su favor, aun cuando se enfrente a jugadores con poder de veto atrincherados en posiciones ideológicas opuestas.

En los trabajos recién señalados, el control centralizado de la agenda es esencialmente valioso porque le permite al actor con poder de agenda resolver de modo rápido y en los términos de su orientación los juegos de coordinación (o sea, decidir cuál de entre las muchas alternativas preferibles a la reversión será la que se escoja). Los estudios empíricos sobre los poderes centralizados de agenda están en buena medida en consonancia con esta apreciación central. Consideraré en particular dos de esos estudios.

9.1 Directivas de política

Supongamos que un agente X tiene el poder de bloquear o proponer cualquier proyecto y que está considerando una secuencia de propuestas puntuales. Cuanto más a la izquierda (o a la derecha) esté el punto ideal de preferencias de X en la escala convencional de izquierda-derecha, mayor será la proporción de proyectos que proponga X, que estarán orientados hacia la izquierda (o derecha). Esta predicción, que se desprende de una simple adaptación del modelo de fijación de agenda (Cox y McCubbins, 2005), captura apenas una parte de las ventajas que tiene un actor con poder de agenda (su capacidad para dictar la dirección del cambio de políticas, más que su facultad para influir en una “mala” reversión). Sin embargo, tiene la ventaja de ser comprobable porque la dirección en la que un proyecto se propone cambiar una política es más fácil de determinar cuando existe un registro de la votación final del proyecto.

Cox y McCubbins (2005) ponen a prueba este modelo en el contexto de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, suponiendo que el agente con poder de agenda pertenece al legislador mediano del partido mayoritario. Su estudio muestra que el modelo predice apropiadamente las direcciones de políticas en la cámara, mientras que otros basados en supuestos diferentes acerca de quién fija la agenda (por ejemplo, la mediana del pleno) no lo logran.

9.2 Proyectos ómnibus

Döring y Henning (1995) también consideran un modelo en el que el gobierno es un asignador monopólico de legislación. El gobierno puede optar por presentar proyectos de ley simples, que no requirieran el uso del poder de agenda para su aprobación, o elaborar proyectos más complejos y conflictivos, cuya aprobación debería ser facilitada a través del poder de agenda. Los autores sostienen que el

incremento del poder de agenda del gobierno disminuye el “precio” de los proyectos más complejos y conflictivos, mientras que deja incambiado el precio de los proyectos más simples. En consecuencia, un gobierno incrementará la “compra” de proyectos complejos/conflictivos cuando aumenten sus poderes de agenda, suponiendo que esos proyectos son bienes normales (en el sentido económico). Dado que (1) los proyectos complejos/conflictivos siempre necesitan más tiempo para ser procesados aun cuando el gobierno disponga de fuertes poderes de agenda y (2) que el gobierno enfrenta una fuerte restricción de tiempo, cualquier incremento en el porcentaje de proyectos complejos necesariamente representará una disminución en el volumen total de legislación. Dicho esto, uno debería esperar que cuando el poder de agenda del gobierno es mayor, habrá menos proyectos, pero más complejos/conflictivos. Döring (1995c) aporta alguna evidencia relacionada con este asunto en su estudio de las legislaturas de Europa Occidental a partir de datos de casos nacionales.

10. La elección de los poderes de agenda

Hasta aquí se ha realizado un repaso de las investigaciones que analizan las consecuencias de una estructura determinada de poderes de agenda. No obstante, ha surgido otra línea de investigación en la que la distribución de los poderes de agenda es tratada como una opción endógena. Muchos de los trabajos teórico-formales de esta línea se basan en el influyente modelo de Baron y Ferejohn (1989). Por ejemplo, Muthoo y Shepsle (2004) consideran la distribución óptima de probabilidades de reconocimiento entre generaciones de legisladores, mientras que Diermeier y Feddersen (1998) y Baron (1998) permiten unas probabilidades restringidas de reconocimiento en la formación de un gobierno. Otra línea de razonamiento se asocia con la teoría de gobierno de partido condicional (*conditional party government*) en Estados Unidos, que sostiene que los miembros del partido mayoritario estarán más dispuestos a delegar poderes de agenda en sus líderes centrales cuando esa mayoría se muestre más homogénea internamente y más diferenciada de la minoría (Aldrich y Rhode, 2000). Cox y McCubbins (2005) sostienen paralelamente que la mayoría del partido ajusta la combinación de poderes de agenda positivos y negativos que delega, dando más peso a los primeros cuando es internamente más homogénea. Existen numerosos estudios empíricos sobre los cambios en la estructuración de los poderes de agenda, pero ellos exceden los objetivos de este artículo (para el caso estadounidense, ver por ejemplo Binder, 1997; Dion, 1997; Cox y McCubbins, 2005).

11. Conclusión

Las legislaturas democráticas pueden aprobar proyectos de ley únicamente de conformidad con mociones formalmente presentadas y adoptadas en sus sesiones plenarias. El tiempo del plenario es, por lo tanto, una condición *sine qua non* de la legislación.

En el estado de naturaleza legislativo, el acceso al tiempo del plenario es igualitario y no está regulado. Esto dificulta la mejora de los rendimientos, tanto en proyectos aprobados como en el trabajo legislativo y provoca abusos en la utilización del tiempo del plenario.

Dado que los problemas del estado de naturaleza legislativo son graves, al menos cuando una legislatura está muy atareada, tal estado no se observa en ningún legislativo democrático del mundo. Aunque el poder de voto permanece incambiado para los miembros de la legislatura, los poderes especiales para presentar propuestas o para bloquear el ingreso de proyectos al plenario ha sido delegada a diferentes cargos, como los presidentes del cuerpo, integrantes de la mesa directiva y miembros y presidentes de comisiones.

La existencia de estos puestos dotados de poderes especiales de agenda, a su vez, afectó profundamente el carácter y el funcionamiento de las legislaturas. En primer lugar, los partidos parlamentarios se convirtieron en la única ruta viable para alcanzar las más altas posiciones y se han involucrado activamente en la formulación y adaptación de las normas que regulan el acceso a esos puestos. Segundo, las diferentes estructuras de poderes de agenda delegados produjeron diferentes procesos y resultados legislativos. Aunque todavía escasean estudios comparados que permitan dar sustancia a esta afirmación algo vaga, se puede apuntar lo que quizás sea una distinción fundamental: la existencia de poderes positivos y negativos. La delegación del poder de agenda negativo —la facultad de retrasar o impedir que algunos proyectos lleguen al plenario— puede conducir a políticas de vetos, parálisis y costos de inacción. Delegar poderes de agenda positivos —el poder de acelerar o garantizar que los proyectos ingresen al plenario— puede provocar un gasto excesivo y otros costos (externos). Ambos tipos de problemas pueden a veces ser paliados por los partidos políticos (ya que éstos controlan el acceso a los puestos y por lo tanto pueden imponer responsabilidades a sus ocupantes)¹⁹.

Es importante destacar la diferencia entre la perspectiva presentada aquí y la perspectiva que ofrece la teoría del gobierno responsable de partido, en la que la disciplina genera cohesión y ella control de la agenda. Es verdad que la mayoría de votos en la asamblea puede en principio garantizar el control de la agenda sin necesidad de establecer cargos con poderes especiales para los líderes. No obstante, no existe ninguna legislatura democrática en la cual los partidos gobernantes hagan reposar el control de la agenda exclusivamente en su propia disciplina interna. Los partidos únicamente pueden prescindir de los mecanismos aquí destacados cuando el control que ejercen los líderes sobre sus seguidores excede al que es usual en las democracias.

19 Ver Wittman (1995, cap. 6); Cox y McCubbins (1993, 2005).

Bibliografía

- Aldrich, J. H. (1995). *Why Parties?* Chicago: University of Chicago Press.
- Aldrich, J. H. y Rohde, D. W. (2000). The consequences of party organization in the House: the role of the majority and minority parties in conditional party government. En J. Bond and R. Fleisher (Eds.), *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era* (pp. 31–72). Washington, DC: CQ Press.
- Alt, J., y Lowry, R. (1994). Divided government, fiscal institutions and budget deficits: evidence from the states. *American Political Science Review*, 88(4): 811–28.
- Amorim Neto, O., Cox, G. W., y McCubbins, M. (2003). Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989 to 1998. *World Politics*, 55 (4): 550–78.
- Andrews, J. (2002). *When Majorities Fail: The Russian Legislature, 1990–1993*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baron, D. (1998). Comparative dynamics of parliamentary governments. *American Political Science Review*, 92 (3): 593–603.
- Baron, D. y Ferejohn, J. (1989). Bargaining in legislatures. *American Political Science Review*, 83 (4): 1181–206.
- Bawn, K., y Rosenbluth, F. (2004). Short versus long coalitions: how electoral agency shapes the political logic of costs and benefits. Manuscrito inédito, UCLA y Yale.
- Binder, S. A. (1997). *Minority Rights, Majority Rule: Partisanship and the Development of Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J.M., y Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Campbell, A., Cox, G. W., y McCubbins, M. D. (2002). Agenda power in the Senate, 1877 to 1986. En D. W. Brady and M. D. McCubbins (Eds.), *Party, Process, and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress* (pp. 218–247). Palo Alto, Calif.: Stanford University Press.
- Carey, J., y Shugart, M. (Eds.) (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carroll, R., Cox, G. W., y Pachón, M. (2004a). How parties create electoral democracy, chapter 2. Ponencia presentada en la reunión de la *American Political Science Association*, Chicago, 1–4, Sept. 2004.
- _____ (2004b). Shadowing ministers. Manuscrito inédito, University of California, San Diego.
- Cook, T. E. (1989). *Making Laws and Making News: Media Strategies in the U.S. House of Representatives*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Cox, G. W. (1987). *The Efficient Secret*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1993). The development of collective responsibility in the United Kingdom. *Parliamentary History*, 13 (1): 32–47.
- _____ (2001). The institutional determinants of economic policy outcomes. En M.D. McCubbins y S. Haggard (Eds.) *Presidents, Parliaments and Policy* (pp. 21–63). New York: Cambridge University Press.
- _____ (2002). Agenda power in the House of Representatives. En D. W. Brady y M. D. McCubbins (Eds.), *Party, Process, and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress* (pp.107–145). Palo Alto, Calif.: Stanford University Press.
- _____ (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G. W. y McCubbins M. D. (1993). *Legislative Leviathan*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Cox, G. W. Masuyama, M., y McCubbins, M. D. (2000). Agenda power in the Japanese House of Representatives. *Japanese Journal of Political Science*, 1 (1): 1–22.
- Damgaard, E., y Svenson, P. (1989). Who governs? Parties and policies in Denmark. *European Journal of Political Research*, 17 (6): 731–45.

- Diermeier, D., y Feddersen, T. (1998). Cohesion in legislatures and the vote of confidence procedure. *American Political Science Review*, 92 (3): 611–22.
- Dion, D. (1997). *Turning the Legislative Thumbscrew: Minority Rights and Procedural Change in Legislative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Dion, D. y Huber, J. (1996). Procedural Choice and the House Committee on Rules. *The Journal of Politics*, 58 (1): 25–53.
- Döring, H. (1995). Time as a scarce resource: government control of the agenda. En H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 223–247). Frankfurt: Campus Verlag.
- Evans, C. L. (2001). Committees, leaders and message politics. En Dodd y B. Oppenheimer (Eds.), *Congress Reconsidered* (7ma. edición). Washington, DC: CQ Press.
- Figueiredo, A. C., y Limongi, F. (1999). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Gilligan, T., y Krehbiel, K. (1990). Organization of informative committees by a rational Legislature. *American Journal of Political Science*, 34 (2): 531–64.
- Green, A. (1979). *Devolution and Public Finance: Stormont from 1921 to 1972*. Glasgow: Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde.
- Groseclose, T., and McCarty, N. (2000). The politics of blame: bargaining before an audience. *American Journal of Political Science*, 45 (1): 100–19.
- Hagevi, M. (2000). Nordic light on committee assignments. En P. Esaiasson y K. Heidar (Eds.) *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience* (pp. 237–264). Columbus: Ohio State University Press.
- Heller, W. B. (1997). Bicameralism and budget deficits: the effect of parliamentary structure on government spending. *Legislative Studies Quarterly*, 22 (4): 485–516.
- (2001). Making policy stick: why the government gets what it wants in multiparty parliaments. *American Journal of Political Science*, 45 (4): 780–98.
- Henning, C.H. C.A. (1995). A formal model of law production by government as a natural Monopoly. En H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 601–614). Frankfurt: Campus Verlag.
- Huber, J. (1996). *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, J. y Shipan, C. (2002). *Deliberate Discretion?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Inman, R., e Ingberman, D. (1988). The political economy of fiscal policy. En P. G. Hare (Ed.), *Public Economics: A Reader*. Oxford: Basil Blackwell.
- Jones, C. (1970). *The Minority Party in Congress*. Boston: Little, Brown.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krehbiel, K. y Meirowitz, A. (2002). Power and the motion to recommit. *Legislative Studies Quarterly*, 27 (29): 191–218.
- Laver, M., y Shepsle, K. (1996). *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Londregan, J. (2000). *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McKelvey, R. (1976). Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, 12 (3): 472–82.
- Maltzman, F., y Sigelman, L. (1996). The politics of talk: unconstrained floor time in the U.S. House of Representatives. *Journal of Politics*, 58 (4): 819–30.
- Martin, L. W., y Vanberg, G. 2004. Policing the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny. *American Journal of Political Science*, 48 (1): 13–27.
- Muthoo, A., y Shepsle, K.A. (2004). Agenda-setting power in organizations with overlapping generations of players. Manuscrito inédito, Harvard University.
- Persson, T., Roland, G., y Tabellini, G. (2003). How do electoral rules shape party structures, government coalitions, and economic policies? Manuscrito inédito.

- Poterba, J., y von Hagen, J. (Eds.). (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: Chicago University Press.
- Rasch, B. E. (2000). "Parliamentary floor voting procedures and agenda setting in Europe". *Legislative Studies Quarterly*, 25 (1): 3–23.
- Remington, T. F. (1998). Political conflict and institutional design: paths of party development in Russia. En J. Lowenhardt (Ed.), *Party Politics in Post-Communist Russia* (pp. 201–223). Londres: Frank Cass.
- Remington, T. F. y Smith, S.S. (1995). The development of parliamentary parties in Russia. *Legislative Studies Quarterly*, 20 (4): 457–89.
- Romer, T., and Rosenthal, H. (1978). Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo. *Public Choice*, 33 (4): 27–44.
- _____ (1979). Bureaucrats versus voters: on the political economy of resource allocation by direct democracy. *Quarterly Journal of Economics*, 93 (4): 563–87.
- Schofield, N. (1978). Intransitivities of simple dynamic games. *Review of Economic Studies*, 45: 575–94.
- Shaw, M. (1979). Conclusions. En J. D. Lees and M. Shaw (Eds.), *Committees in Legislatures*. Oxford: Martin Robertson.
- Siavelis, P. (2002). Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive–legislative relations in Chile. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 79–113). Cambridge: Cambridge University Press.
- Somogyvári, I. (1994). Legal institutions in standing orders of the parliaments of advanced democracies. En A. Ágh (Ed.), *The Emergence of East Central European Parliaments*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies.
- Thies, M. (2001). Keeping tabs on one's partners: the logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, 45 (3): 580–98.
- Thompson, J. A. (1986). Bringing home the bacon: the politics of pork barrel in the North Carolina legislature. *Legislative Studies Quarterly*, 11 (1): 91–108.
- Tsebelis, G. (1995). Veto players and law production in parliamentary democracies. En H. Döring (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 83–113). New York: St Martin's Press.
- _____ (2002). *Veto Players*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tsebelis, G. y Money, J. (1997). *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press.
- Weingast, B. (1992). Fighting fire with fire: amending activity and institutional change in the post–reform Congress. En R. H. Davidson (Ed.), *The Postreform Congress*. New York: St Martin's Press.
- Weingast, G. y Marshall, W. (1988). The industrial organization of Congress. *Journal of Political Economy*, 96 (1): 132–63.
- Wittman, D. (1995). *The Myth of Democratic Failure*. Chicago: Chicago University Press.