



PRESENTACIÓN DE DOSSIER:

PODERES LEGISLATIVOS, POLÍTICAS LEGISLATIVAS Y ELABORACIÓN DE LEY

(Primera Parte)

Co-Editores: Dr. Mauricio Berger (CONICET-IIFAP-UNC) y Dra. Mónica Cingolani (UCC)

Presentación

Los poderes legislativos revisten una importancia clave en la dinámica democrática de gobierno, dadas sus funciones de representar, legislar y controlar. En estos espacios institucionales, en mayor o menor medida, se delibera sobre asuntos públicos, se deciden políticas públicas, se representan intereses sociales y se controlan los procesos y actuaciones gubernamentales.

El estudio de la política legislativa en América Latina se expandió notablemente desde inicios de la década de los noventa (Alemán, 2013). Tradicionalmente, la literatura sobre Poder Legislativo en la región ha dedicado especial interés a las relaciones de tensión y subordinación al Poder Ejecutivo en contextos de democracias hiperpresidencialistas, al análisis de las geografías electorales y a las conformaciones político-partidarias de los congresos, entre sus principales tópicos (Alcántara Sáez y García Montero, 2011; Llanos y Nolte, 2006). Desde el punto de vista metodológico, se han orientado preferentemente hacia enfoques cuantitativos y estudios comparados sobre legislaturas latinoamericanas (Morgenstern y Nacif, 2002).

En menor medida, se registran estudios politológicos sobre funciones que trascienden los procesos de elaboración leyes y hacen foco en otras funciones clave del Legislativo, como el control congresual, la rendición de cuentas, la transparencia legislativa (Llanos y Mustapic, 2006; Cingolani, 2019); o estudios teóricos sobre representación política como aspecto específico de la constitución del Poder Legislativo (Manin, 1998; Abal Medina, 2004; Novaro, 2010), con un abordaje de los vínculos territoriales o corporativos que establece la representación política. Menos frecuentes aún son los trabajos que analizan en profundidad las prácticas propias del espacio público formal, sus condiciones y reglas, la ritualización de procesos deliberativos en el recinto (Baladier, 1994), el *lobby* parlamentario, el rol de los asesores legislativos (Abelés, 2001), y los discursos parlamentarios (Ilie, 2010).

Análisis más recientes, incluyen estudios con enfoque socio-legal, que actualizan desarrollos de la teoría de sistemas en la sociología del derecho, para dar cuenta en clave crítica del desmembramiento del Poder Legislativo ante la proliferación de otras fuentes del derecho y la denominada *governance* (contratos, *soft law*, resoluciones

ministeriales, disposiciones regulatorias, entre otras), que no sólo debilitan la forma de ley y des-empoderan, paradójicamente, al Poder Legislativo, sino que atacan sus principios fundantes, la autoridad y legitimidad de la representación política (Supiot, 2012). La codificación del derecho en la forma de ley, y las instituciones, competencias, normas y procedimientos que ésta crea, así como su aplicación y funcionamiento efectivo a la sombra acuerdos entre partes de tipo neo- corporativo, no generalizables, que minan la fuerza de ley característica del orden westfaliano.

Desde una sociología de los problemas públicos (Cefai, 2013), por último, un renovado interés por los marcos de la acción colectiva, la creatividad democrática y el ejercicio de la soberanía popular recupera la indagación de las interacciones entre instituciones y ciudadanía, en tanto prácticas de una comunidad de intérpretes -siguiendo la reconstrucción habermasiana del Derecho (Habermas, 1989, 1992)- que disputan y construyen en la disputa un sentido del derecho y de la justicia capaz de dar respuesta a los problemas de la época. El carácter procedimental y radicalmente democrático de la generación de derecho, en tanto prácticas comunicativas del espacio público que se traducen en poder administrativo, se encuentra también con la dimensión escalar del proceso legislativo, a veces concurrentemente, a veces en conflicto (ordenanzas municipales, leyes provinciales, nacionales y órdenes normativos internacionales como tratados y protocolos de jerarquía constitucional).

En este amplio -aunque incompleto- marco, la convocatoria realizada de la Revista Administración Pública y Sociedad ha reunido varios trabajos que, desde una diversidad de marcos teórico-metodológicos e investigaciones empíricas, dan cuenta de parte de estas discusiones. Por criterio editorial, hemos decidido organizar la presentación en dos partes, la primera en este número 10, y la segunda parte a ser publicada en el número 11.

El dossier inicia con tres artículos que presentan estudios empíricos y análisis de las di-námicas político-partidarias del congreso, dando cuenta de los cruces entre carreras políticas, producción legislativa, disciplina partidaria (y su interacción con las estrategias de los poderes ejecutivos sub-nacionales), así como de las negociaciones y disputas entre bloques legislativos en distintos períodos gubernamentales, en clave comparada. En esta línea se inscribe el primer artículo, de Alejandro Bonvecchi y Nicolás Cherny, titulado *“¿Historia de dos Congresos? Cambios y continuidades en el funcionamiento del Congreso argentino bajo el gobierno de Cambiemos”*. El segundo trabajo, de Bernardo Zamichiei, Alejandro Coronel y Bautista Gutiérrez Guerra, se titula *“Gobernadores y disciplina partidaria en el Congreso nacional: los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri en perspectiva”*. El tercer artículo en esta línea, de Pablo Sgalla y Agustín Suárez lleva por título: *“Entre la permanencia y el ocaso. La evolución de bloques legislativos en la Cámara de Diputados argentina durante el kirchnerismo (2009-2015)”*.

El cuarto artículo del dossier nos propone un viraje, desde el análisis político-partidario en la conformación de la dinámica congresal, hacia el estudio -con un enfoque etnográfico- de las redes de afinidad políticas, el rol de los sindicatos y las

carreras administrativas. Con autoría de Laura Ferreño, dicho trabajo se titula: *“De padrinos y entenados. El rol sindical en el derrotero de los agentes senatoriales”*.

El quinto artículo presenta otra variación teórica y metodológica: la introducción del análisis de los debates parlamentarios desde la retórica y la pragmática. El trabajo de Cornelia Illie identifica, desde este marco, elementos de la procedimentalización discursiva parlamentaria, las prácticas deliberativas en distintas instancias (desde el debate en recinto a las interpelaciones al ejecutivo), la escenificación de las disputas, tensiones y amenazas discursivas; *“Debates parlamentarios. Modos de acción retórica institucionalizada para la adopción de decisiones colectivas”* es el título de esta contribución.

Desde el marco que abre Illie sobre los temas del debate parlamentario, los dos siguientes trabajos ya muestran el desarrollo de estas cuestiones, entre la dimensión normativa y la conflictiva de las prácticas, en las que se definen los contenidos, las controversias y las singularidades de la aprobación de proyectos de ley en dos relevantes temáticas: protección ambiental y economía social. Respectivamente, el trabajo de Lorenzo Langbehn, Mariana Schmidt y Pablo Pereira, *“Presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina. Una comparación entre los procesos de las leyes de bosques nativos, glaciares y humedales”*, y el artículo de Miguel Torres, *“El proyecto de ley de creación del Consejo de la Economía Social y Popular de Catamarca. Hacia la configuración de un marco jurídico e institucional específico”*.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, Juan (h) (2004): La muerte y la resurrección de la representación política. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Abeles, M. (2001). Un ethnologue à l'Assemblée. Paris: Éditions Odile Jacob
- Alcántara Sáez, M. y García Montero, M. (edits.). (2011): "Algo más que Presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina". Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, octubre de 2011.
- Alemán, E. (2013). Latin American Legislative Politics: A Survey of Peer-Reviewed Publications in English. *Journal of Politics in Latin America*, 5 (1), 15-36.
- Balandier, G. (1994) El Poder en Escenas. De la representación del poder al poder de la representación. Buenos Aires: Paidós.
- Cefai, D. (2013). L'expérience des publics : institution et réflexivité. Sur la sociologie des problèmes publics 1/2. *EspacesTemps.net*, Travaux.
- Cingolani, Mónica. (2019) El Control político del Ejecutivo en Argentina. *Administración Pública y Sociedad (APyS)* , (8), 18-59.
- Habermas, J. (1989). La soberanía popular como procedimiento. En Cuadernos Políticos, número 57, México, D. F., editorial Era, mayo-agosto de 1989, pp. 53-69
- _____ (1992): Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Trotta, Madrid, 2010.

Ilie, C. (2010) Speech acts and rhetorical practices in parliamentary Question Time. *Revue Roumaine de Linguistique* , LV, 4, p. 333–342.

INAP. Subsecretaría de Gestión y empleo público. Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. Nuevos estudios sobre el Poder Legislativo: Ernesto Calvo – Universidad de Houston. En *Investigaciones actuales sobre Estado, Instituciones Políticas y Sociedad*. Dirección de Investigaciones, Bs. As. 2008

Llanos, Mariana y Nolte, Dieter (2006): Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile*. Vol. 47.

Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (2006) El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil , Rosario, Homo Sapiens.

Manin Bernard: *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial Madrid, 1998.

Morgenstern, Scott y Benito Nacif (2002) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Moscoso, G. L. (2012). Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones en torno a cómo estudiamos el poder legislativo. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* , 17 (1), 99-123.

Novaro Marcos (2000): *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Homo Sapiens Rosario

Supiot, Alain (2012): *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.