



Revista SAAP

ISSN: 1666-7883

ISSN: 1853-1970

Sociedad Argentina de Análisis Político

SIMISON, EMILIA

Legislaturas y disputa por las políticas públicas en dictadura y democracia 1 2

Revista SAAP, vol. 17, núm. 2, 2023, pp. 193-222

Sociedad Argentina de Análisis Político

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.a1>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387177318003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Legislaturas y disputa por las políticas públicas en dictadura y democracia^{1 2}

Legislatures and the Dispute over Public Policies in Dictatorship and Democracy

EMILIA SIMISON

Center for Inter-American Policy and Research, Tulane University, Estados Unidos

esimison@tulane.edu



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.a1>

Resumen: Las transiciones entre regímenes políticos generan expectativas de cambio en las políticas públicas. Sin embargo, estos cambios no siempre se producen y la evidencia empírica conectando tipos de régimen y políticas públicas es poco concluyente. Para comprender mejor el efecto heterogéneo que las transiciones entre regímenes tienen en las políticas, este trabajo presenta un estudio histórico comparado del rol de las legislaturas en la disputa por las políticas públicas antes y después de los procesos de democratización ocurridos en Argentina y Brasil en la década del ochenta. Se muestra la importancia que las legislaturas tuvieron en distintos regímenes y cómo los cambios producidos en sus roles con la expansión del ámbito de disputa afectaron la probabilidad y el tipo de cambio producido en políticas públicas con distintos niveles de visibilidad.

Palabras clave: Poder Legislativo – Regímenes políticos – Elaboración de políticas públicas – Argentina – Brasil

Abstract: *Regime transitions raise expectations of policy change. However, such changes do not always take place and the empirical evidence linking regime type and policy is not conclusive. To better understand the heterogeneous effect that regime transitions have on policy, this work presents a historical comparative analysis of the role played by legislatures in the space for contestation over policy before and after the 1980s democratization processes in Argentina and Brazil. It shows the relevance of such legislatures across regime types and how the changes in their roles with the expansion of the space for contestation affected the likelihood and type of policy change in policies with different levels of visibility.*

Keywords: *Legislative Power – Political Regimes – Policymaking – Argentina – Brazil*

¹ Artículo recibido el 11 de mayo de 2023 y aceptado para su publicación el 2 de octubre de 2023.

² Este trabajo se basa parcialmente en ideas desarrolladas en mi tesis de doctorado sobre políticas públicas y cambios de régimen político y en mi trabajo en colaboración con Alejandro Bonvecchi sobre la producción de políticas en gobiernos autoritarios. Agradezco a los miembros de mi comité, Ben Ross Schneider, Chappell Lawson y Daniel Hidalgo, a Alejandro Bonvecchi y a aquellos que fueron fundamentales para el desarrollo de tales proyectos. También agradezco a Gisela Sin, dos evaluadores anónimos y los miembros de la comunidad del CIPR por sus comentarios y sugerencias. Cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

1. Introducción

Las transiciones entre regímenes políticos suelen generar expectativas de cambio en las políticas públicas. Esto sin dudas ocurrió durante los procesos de democratización experimentados en América Latina en los ochenta. Desde entonces, muchas políticas públicas implementadas por los gobiernos dictatoriales han sido modificadas. Sin embargo, el cambio no fue ni tan general ni tan profundo como muchos esperaban y, en muchos de esos países, un número no trivial de leyes promulgadas durante los regímenes autoritarios sigue vigente³. ¿Qué explica que algunas políticas hayan cambiado y otras no con los cambios de régimen? ¿Cuál es la relación entre régimen político y políticas públicas?

Para entender por qué cuando se produce un cambio de tipo de régimen se producen cambios en algunas políticas pero no en otras necesitamos comparar los procesos de formulación de políticas públicas en los distintos tipos de regímenes. Dicha comparación permite entender cuáles son y cómo operan los mecanismos que conectan un tipo de régimen con determinadas políticas. En este trabajo contribuyo con dicho objetivo haciendo foco en las legislaturas y su rol en la disputa por las políticas públicas. En términos más concretos, realizo un estudio histórico comparado del rol de las legislaturas en la elaboración de las políticas públicas en Argentina y Brasil antes y después de los procesos de democratización experimentados en los ochenta. Al hacerlo, detallo los cambios experimentados por las instituciones y procesos legislativos de ambos países y destaco la importancia que las legislaturas tuvieron para las políticas públicas tanto en gobiernos democráticos como autoritarios.

El análisis se estructura en torno a una propuesta teórica para el análisis de la elaboración de políticas a través de regímenes políticos que se presenta en la próxima sección junto con mi propuesta metodológica. En la sección 3 analizo el rol de las legislaturas durante los gobiernos militares y, en la sección 4, el efecto de dicho rol en la elaboración de políticas públicas. La sección 5 analiza los cambios producidos con los procesos de democratización y su efecto en la trayectoria de políticas con distintos niveles de visibilidad. La sección final retoma las principales conclusiones y contribuciones del artículo.

³ Por ejemplo, en Argentina este número supera las 400. Ver: <https://www.lasleyesdedictadura.com.ar/>

2. ¿Reiniciando el proceso político?

Los procesos de democratización suelen generar expectativas de cambios en las políticas públicas que las alineen con las preferencias de los ciudadanos y que permitan reducir la desigualdad y mejorar la provisión de bienes públicos. Durante la transición a la democracia en Argentina, Raúl Alfonsín prometió que con la democracia se comía, se educaba y se curaba; durante la transición brasileña, Luiz Inácio Lula da Silva afirmó que la democracia era un prerequisite para lograr una sociedad más justa y solidaria. La población de estos países también anticipó cambios. Como señala Catalina Smulovitz el “entusiasmo democrático” de la transición permitió “creer que podíamos domesticar los problemas de la Argentina” (2010: 9). Las expectativas de cambio también se observaron en la academia. Entre otros resultados positivos, se sugirió que la democracia traería menores tasas de mortalidad infantil (McGuire, 2020), una mayor provisión de bienes públicos (Deacon, 2009; Kammas y Sarantides, 2019) y un mayor crecimiento económico (Acemoglu et al., 2018).

Sin embargo, la evidencia empírica que vincula tipo de régimen y políticas públicas no es concluyente y los procesos de transición a la democracia no siempre se traducen en cambios en las políticas públicas (Castiglioni, 2005; Simison, 2022a; Truex, 2017; Weyland, 1996). Los motivos de esta falta de consenso sobre los efectos del régimen político en las políticas son tanto metodológicos como teóricos. En términos metodológicos, un asunto central es cómo definimos y medimos regímenes políticos. Diferentes definiciones y operacionalizaciones capturan diferentes dimensiones del concepto subyacente. Por lo tanto, la definición que elegimos y cómo la operacionalizamos en una variable medible pueden afectar los resultados de nuestros análisis empíricos (Cheibub et al., 2010). De manera similar, se han utilizado diferentes indicadores para “medir” las políticas públicas. Dichos indicadores a veces se enfocan en los instrumentos legales que definen dichas políticas —por ejemplo, en cuáles son los requisitos para acceder a un plan social—, mientras que otros se enfocan en los efectos concretos de su aplicación —como, por ejemplo, en el efecto de dicho plan en reducir los índices de pobreza—. Esta distinción es importante, ya que se trata de resultados distintos que no necesariamente se relacionan con los tipos de régimen político de la misma manera (Carbone y Pellegata, 2017). Por último, también importan las técnicas econométricas que usamos para analizar de manera comparada regímenes democráticos y autoritarios a lo largo del tiempo (Acemoglu et al., 2018; Truex, 2017).

Pero los resultados poco concluyentes también reflejan un problema más profundo: la falta de claridad teórica sobre las formas en que los tipos de régimen pueden afectar las políticas públicas. Si queremos comprender los efectos heterogéneos que las transiciones entre regímenes tienen en las políticas públicas, necesitamos dirigir nuestra atención hacia esos mecanismos. Más específicamente, necesitamos identificar las características del proceso de producción de las políticas públicas y evaluar cómo y en qué medida dicho proceso se ve afectado por cambios en el tipo de régimen.

Propuesta teórica y metodológica

En mi trabajo sobre regímenes políticos y políticas públicas (Simison, 2022a) propongo un marco teórico para analizar cómo y en qué medida se modifican distintas políticas públicas como consecuencia de cambios en los regímenes políticos. Mi marco teórico se organiza en torno a dos factores que afectan la evolución de las políticas públicas luego de un cambio de régimen. Estos factores son: 1) cómo cambia el ámbito o arena de disputa sobre las políticas públicas con el cambio régimen; y 2) el nivel de visibilidad de las políticas públicas en consideración. La combinación de ambos factores determina la probabilidad de que se observe un cambio en las políticas luego de un cambio en el tipo de régimen político y las características del mismo.

Los cambios en el ámbito o arena de disputa importan porque determinan la manera y medida en que el cambio de régimen afecta el proceso de elaboración de las políticas públicas. Aunque las transiciones entre regímenes políticos generen expectativas de cambios, tales cambios serán posibles en la medida y manera en que se modifique el ámbito de disputa sobre dichas políticas. Basándome en la literatura académica existente⁴, sostengo que el ámbito de disputa sobre las políticas públicas puede variar a través de seis dimensiones. Estas dimensiones son:

⁴ Para desarrollar este concepto parto de los requisitos que identifica Dahl (1971) para la existencia de disputa o debate en un sistema político. El concepto original en inglés, *contestation*, ha sido traducido al español de distintas maneras, siendo “debate” y “oposición” las más usuales (Dahl, 1989). Dado mi entendimiento y uso del concepto en mi propia elaboración conceptual, considero que “disputa” es el término más adecuado. Por otro lado, a los requisitos identificados por Dahl, agrego la dimensión de movilización social que, si bien no es parte de su formulación, se encuentra en el artículo original de Jovenel (1966) que Dahl identifica como punto de partida de su idea de *contestation* (Dahl, 1971: 9).

1) *accountability* o responsabilidad electoral; 2) competencia política; 3) movilización social; 4) influencia de grupos de interés; 5) pesos y contrapesos; y 6) libertad de prensa y disponibilidad de información. Cuando se produce un cambio en el tipo de régimen, el espacio de disputa puede ampliarse, reducirse o no sufrir cambios significativos en cada una de estas dimensiones. Los cambios en las políticas públicas serán más probables cuanto más se modifique el ámbito de disputa y las características de dichos cambios dependerán de cómo cambien o no cada una de las distintas dimensiones.

Además, los efectos de los cambios en el espacio de disputa serán diferentes para distintas políticas públicas según su nivel de visibilidad. Esto es así porque la visibilidad de las políticas públicas es necesaria para el funcionamiento de los mecanismos que conectan tipo de régimen y políticas públicas asociados a algunas dimensiones del espacio de disputa, pero no para los mecanismos asociados con todas ellas. Por ejemplo, pensando en la dimensión de *accountability* o responsabilidad electoral, podemos observar que, para que una política sea relevante en el contexto de una elección, dicha política tiene que ser lo suficientemente visible para los votantes. De manera similar, las políticas necesitan ser visibles para un segmento importante de la población para que se activen los mecanismos asociados con la movilización social. Por el contrario, los grupos de interés intentarán influir las políticas que los afectan directamente sin importar qué tan visibles sean para el resto de la población. Asimismo, pesos y contrapesos más fuertes harán más difícil un cambio en el statu quo de una política independientemente de su nivel de visibilidad. Por lo tanto, un mismo cambio en el ámbito de disputa sobre las políticas públicas afectará de distinta manera el proceso de elaboración de políticas con distintos niveles de visibilidad.

Para poner a prueba empíricamente este marco teórico necesitamos comparar el proceso de elaboración de políticas públicas antes y después de un cambio de régimen específico y los resultados de dicho proceso. Por lo tanto, necesitamos seleccionar para el estudio casos de países que hayan experimentado un cambio de tipo de régimen y para los que exista suficiente información que permita abrir la “caja negra” del proceso de elaboración de las políticas públicas. Esto último es especialmente difícil para períodos autoritarios ya que en dichos regímenes el sigilo suele ser la norma (Barros, 2016) y no siempre se puede obtener información sobre el proceso de elaboración de políticas.

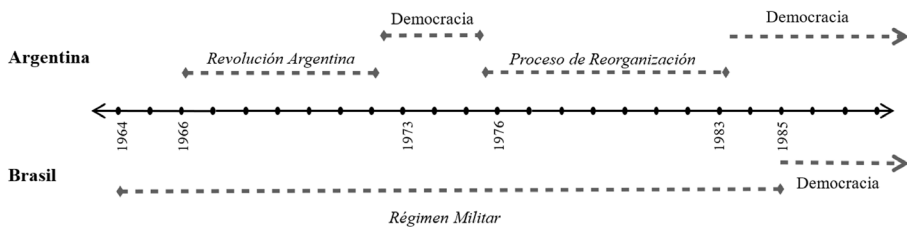
Argentina y Brasil son casos nacionales adecuados para este propósito. Ambos países experimentaron cambios de régimen en un período

histórico similar (Gráfico 1) y cuentan con abundantes fuentes documentales que permiten examinar en profundidad el proceso de elaboración de políticas públicas a través de cambios en el tipo de régimen (ver listado en las referencias y, para información más detallada, el apéndice metodológico de Simison 2022a).

Además, las diferencias y similitudes entre Argentina y Brasil hacen de estos países casos apropiados para un análisis histórico comparado (Falleti y Mahoney, 2015). Ambos países comparten una serie de características culturales e históricas y experimentaron cambios de régimen político en períodos comparables. Además, en ambos casos los regímenes autoritarios tuvieron un importante componente militar y derivaron de golpes de estado en que la doctrina de la seguridad nacional y el anticomunismo tuvieron un papel significativo (Moreira Alves, 1985; O'Donnell, 1988). Pese a estas similitudes, son importantes las diferencias en las dimensiones del ámbito de disputa sobre las políticas públicas en los regímenes autoritarios que precedieron el proceso de democratización en ambos países y, en consecuencia, en cómo este espacio se modificó con los procesos de democratización. Las legislaturas tuvieron un rol clave en estas diferencias, lo cual nos permite analizar el rol de dichas instituciones en distintos cambios en el espacio de disputa por las políticas públicas.

GRÁFICO 1

Tipos de régimen en Argentina y Brasil desde la década de 1960



Fuente: Elaboración propia

Una vez identificados los casos nacionales, la puesta a prueba del marco teórico propuesto también requiere seleccionar políticas públicas con distintos niveles de visibilidad. Si bien el foco de este trabajo es el análisis a través de los regímenes del rol de las instituciones legislativas en la elaboración de políticas públicas en términos generales, el examen

de la evolución de políticas públicas con distintos niveles de visibilidad permite observar cómo los dos elementos del marco teórico interactuaron en casos concretos. Por lo tanto, en las secciones empíricas analizo la evolución de una política con un alto nivel de visibilidad, la política de alquileres, y una política con bajo nivel de visibilidad, la regulación de las entidades financieras.

3. El ámbito de disputa en contextos autoritarios

Pesos y contrapesos

Tanto en Argentina como en Brasil, la intervención militar en la política no era un fenómeno nuevo cuando se produjeron los golpes de estado de 1976 y 1964, respectivamente. En base a las experiencias previas, los militares en ambos casos buscaron evitar la concentración de poder en un solo individuo y dividir la responsabilidad por los resultados de gobierno (Chirio, 2018; Novaro y Palermo, 2003). Las decisiones institucionales tomadas en cada país fueron distintas, pero en ambos casos las legislaturas tuvieron un rol central.

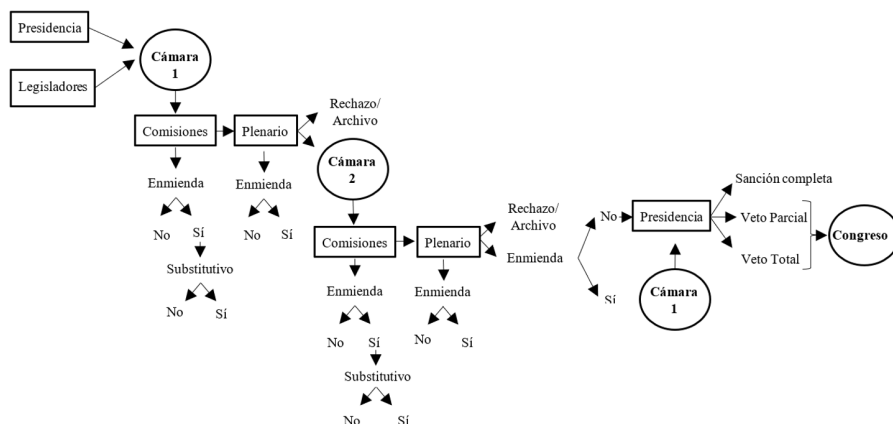
El régimen militar brasileño mantuvo muchas de las características institucionales del sistema presidencialista. Sin embargo, el presidente pasó a ser elegido de manera indirecta mediante un proceso controlado por las fuerzas armadas y aumentó sus poderes vis a vis el congreso (Chirio, 2018). El congreso, que se mantuvo abierto durante la mayor parte del régimen militar, continuó siendo bicameral y conformado por legisladores popularmente electos, aunque las elecciones no eran completamente libres y el Ejecutivo obtuvo el poder de destituir legisladores (Jenks, 1979; Packenham, 1971). El presidente también retuvo la atribución de legislar por decreto, teniendo así la posibilidad de legislar sin intervención del Congreso.

El procedimiento legislativo durante el régimen militar, ilustrado en el Gráfico 2, era similar al vigente durante los períodos democráticos. Los proyectos de ley podían ser iniciados por la presidencia o los legisladores e ingresaban para su discusión en una de las cámaras del Congreso, donde eran enviados a un conjunto de comisiones para su análisis. En cada comisión se le asignaba un relator que recibía las propuestas de enmienda y elaboraba una recomendación sobre las mismas o proponía una formulación alternativa de la ley, denominada “substitutivo”. Una vez que las comisiones aprobaban lo propuesto por el relator, los proyectos eran

discutidos y votados en el plenario donde los legisladores también podían sugerir enmiendas. Si no era rechazado o archivado, el proyecto era enviado a la segunda cámara donde se seguía el mismo procedimiento. Si la segunda cámara modificaba el proyecto, la primera cámara podía aceptar los cambios o insistir en su propia formulación antes de enviarlo al presidente. Una vez que el presidente recibía el proyecto aprobado por el Congreso podía sancionarlo o vetarlo total o parcialmente. Si se producía un veto, las cámaras podían, de manera conjunta, votar para rechazarlo e insistir en la formulación del proyecto enviada al Ejecutivo⁵.

GRÁFICO 2

Procedimiento legislativo durante el Régimen Militar Brasileño



Fuente: Bonvecchi y Simison (2023).

Luego del golpe de Estado de 1976, los militares argentinos tomaron decisiones de diseño institucional para evitar la concentración de poder diferentes a las de sus pares brasileños. Estas incluyeron el establecimiento de un Ejecutivo colectivo, que consistía en una Junta Militar conformada por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y un presidente, y un cuerpo legislativo, denominado “Comisión de Asesoramiento Legislativo” (CAL)⁶. La CAL debía intervenir en la producción

⁵ *Constitución de Brasil 1946*, Artículos 67-70; *Constitución de Brasil 1967*, Artículos 54, 59, 61 y 62.

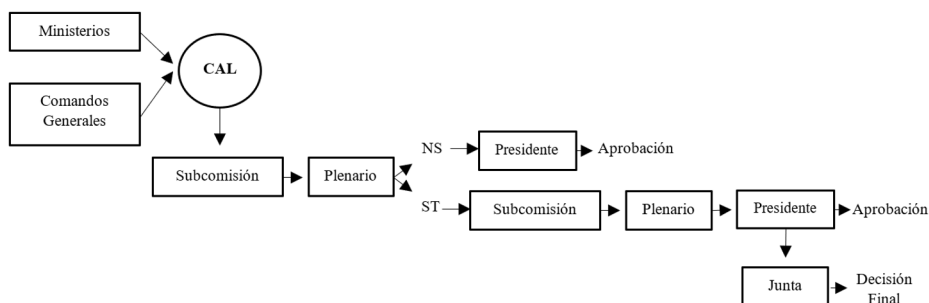
Como los miembros de la CAL eran nombrados por las Fuerzas Armadas, la CAL suele no ser considerada una legislatura. Sin embargo, como en Bonvecchi y Simison (2023) y siguiendo la definición de Gandhi (2008: 34), considero que la CAL era una legislatura ya que poseía poderes legislativos formales y, de acuerdo con las reglas del régimen, no era posible sancionar leyes sin su participación.

de todas las leyes, ya que el Ejecutivo carecía de poder de decreto, a diferencia de su par brasileño. En la conformación de la CAL, los militares usaron el mismo criterio tripartito que establecieron para dividir los ministerios nacionales y las posiciones ejecutivas subnacionales (Novaro y Palermo, 2003; Quiroga, 1994). De esta manera, cada fuerza ocupaba un tercio de las posiciones en el plenario de la CAL y controlaba un tercio de las subcomisiones mientras que la presidencia y demás posiciones de autoridad eran ocupadas de manera rotativa.

Siguiendo el procedimiento legislativo establecido por las reglas del régimen (resumido en el Gráfico 3), los proyectos de ley podían ser iniciados por los ministerios o por los comandos de las Fuerzas Armadas. Una vez que ingresaba en la CAL, el proyecto de ley era asignado a una de las subcomisiones temáticas para su análisis. En base a la recomendación de la subcomisión, el plenario decidía si el proyecto era considerado o no de “significativa trascendencia”. Si no lo era, el proyecto era enviado directamente al presidente para su aprobación. Si, en cambio, se lo consideraba de “significativa trascendencia”, el proyecto regresaba a la subcomisión para un análisis en mayor profundidad. La subcomisión entonces elaboraba un informe provisorio de calificación que sugería la aprobación o rechazo del proyecto con o sin modificaciones. En base a este informe, el plenario producía un informe definitivo que era enviado al presidente. Si el presidente estaba de acuerdo con la recomendación de la CAL, el proyecto era sancionado. De lo contrario, el asunto era decidido por la Junta⁷.

GRÁFICO 3

Procedimiento legislativo durante el Proceso de Reorganización Nacional



Fuente: Bonvecchi y Simison (2023).

⁷ Junta Militar (1976). *Reglamento para el Funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo Nacional y Comisión de Asesoramiento Legislativo* (Anexo a Ley 21.256).

Elecciones, accountability electoral y competencia política

En Argentina las elecciones fueron suspendidas y la dimensión del ámbito de disputa relacionada con la competencia política fue severamente restringida. En contraste, el régimen militar brasileño mantuvo elecciones para varias posiciones, incluyendo legisladores nacionales, y permitió cierto nivel de oposición política. Aunque el nivel de limpieza y competitividad de las elecciones varió a lo largo del tiempo (Jenks, 1979), esto implicó la continuidad de presiones electorales sobre los legisladores que afectaron su comportamiento en el Congreso.

Después del golpe de estado, el gobierno militar brasileño destituyó varios legisladores e intentó construir una base de apoyo en el Congreso entre los partidos existentes. Sin embargo, dadas las trabas que encontró para la aprobación de su agenda legislativa, el gobierno militar decidió, en 1965, eliminar los partidos existentes y crear artificialmente un sistema bipartidista (Kinzo, 1988). Se crearon, entonces, un gran partido de apoyo al gobierno, la Alianza Renovadora Nacional (*Aliança Renovadora Nacional*, ARENA), y un partido opositor único, el Movimiento Democrático Brasileño (*Movimento Democrático Brasileiro*, MDB). Aunque siguió teniendo representación a través del MDB, la oposición política se vio más limitada a partir de 1968, cuando la clausura temporaria del congreso, seguida por una importante purga de legisladores, inauguró la etapa más represiva del régimen político (Abranches, 1973)⁸. Durante la duración del régimen militar, el Ejecutivo llevó a cabo 22 purgas en las que se destituyeron un total de 186 diputados y 9 senadores. La mayor parte de estos legisladores, pero no todos, pertenecían a la oposición⁹.

Los repetidos avances sobre la autonomía del Congreso generaron un clima de miedo (Jenks, 1979)¹⁰ y llevaron a muchos a considerar que el Congreso, y la oposición representada en el mismo, no tenían un rol relevante en la elaboración de políticas (Kinzo, 1988; Pojo do Rego, 2008; Skidmore, 1988). Como se verá en la próxima sección, este lugar común no reflejó la realidad.

⁸ Ver también documentos AB.stf.1965.11.25/3 y EAP 1968.11.18, *CPDOC*, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas.

⁹ Información biográfica disponible en: <https://www.camara.leg.br/deputados/quem-sao>; <https://www25.senado.leg.br/web/senadores>.

¹⁰ Ver también la entrevista con la exfuncionaria del Congreso Haidée Del Bosco de Araújo. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/historia-oral/memoriadoservidor/Contos%20da%20Camara%201%20e%202/HaideeDelBoscoDeAraujo.pdf>.

Influencia de grupos de interés

Los grupos de interés jugaron un rol importante en el establecimiento de ambos regímenes autoritarios (Acuña, 2004; Chirio, 2018; Dreifuss, 1981; Minella, 1988; O'Donnell, 1988; Rouquié, 1986; Skidmore, 1988) y, aunque ambos limitaron el ámbito de disputa sobre las políticas una vez en el poder, la influencia de dichos grupos no desapareció. Por ejemplo, muchos representantes de grupos de interés ocuparon posiciones en ministerios y secretarías y muchos funcionarios mantuvieron relaciones con asociaciones profesionales¹¹.

Asimismo, las fuentes documentales existentes dan cuenta de la importancia que los grupos de interés tuvieron en la elaboración de políticas en ambos casos a través de las legislaturas —si bien se produjeron algunos cambios en los modos de intervención y en la identidad de dichos actores con los cambios de régimen—. En el caso de Brasil, representantes de grupos de interés ligados al comercio y las finanzas fueron elegidos legisladores durante el período (Fleischer, 1980). Además, el Congreso continuó siendo una arena en que los grupos de interés buscaron influenciar las políticas públicas. Las versiones taquigráficas de las sesiones del período dan cuenta de la existencia de reuniones entre legisladores y representantes de grupos de interés y de informes y cartas enviados por los mismos al Congreso¹².

En Argentina, la CAL se transformó rápidamente en una arena propicia para ese tipo de interacciones. Este cuerpo legislativo se presentó públicamente como un lugar al que todos aquellos “suficientemente informados y calificados” podían acudir para expresar sus opiniones sobre las políticas en discusión¹³, al tiempo que sus miembros invitaron regularmente a distintos actores a expresar sus opiniones sobre proyectos específicos. Los documentos de la CAL, tanto como las entrevistas con actores claves, muestran que las consultas y reuniones con representantes de grupos de interés fueron en efecto usuales durante el período¹⁴.

¹¹ Ver *Jornal do Brasil*, 11 de julio de 1969 y *Jornal do Commercio*, 11 de octubre de 1979.

¹² *Diários do Senado Federal e do Congresso Nacional, Atividade Legislativa*. Senado Federal, Brasília. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>

¹³ Versión taquigráfica de conferencia de prensa del Presidente de la CAL, General José Horacio Ruiz. Caja 2. Archivo Documental CAL, Archivo Intermedio, Archivo General de La Nación.

¹⁴ Archivo Documental CAL; entrevistas personales con miembros del Equipo de Taquígrafos de la Cámara de Diputados: entrevistas con Luis García Martínez, Jefe de Gabinete del Ministerio de Economía (1976-1981) y con José Alfredo Martínez de Hoz, exministro de Economía (1976-1981), Archivo de Historia Oral, Programa de Historia Política, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

Mobilización Social

Ambos gobiernos autoritarios limitaron la movilización social, aunque con distinta fuerza. El régimen autoritario argentino impuso más restricciones que el brasileño. Apoyándose tanto en medidas legales, como las leyes 21.264, 21.460 y 21.461 sancionadas en el primer año del régimen, como en métodos ilegales, el régimen argentino llevó a cabo un amplio plan sistemático de represión que eliminó físicamente a miles, encarceló a otros tantos y provocó un amplio exilio (cf., entre otros, Águila, 2008; Varsky y Balardini, 2013). Este plan no sólo limitó la oposición política, sino que también restringió severamente la movilización social. En consecuencia, la movilización social se mantuvo baja durante el régimen militar argentino, si bien aumentó hacia el final a medida que la fortaleza del régimen disminuía. La severidad de las restricciones impuestas a la movilización social en Brasil varió con el nivel de represión del régimen. Como consecuencia, los niveles de movilización tuvieron descensos y ascensos durante el período.

En relación con las legislaturas, esta disminución redujo la influencia de la movilización social (potencial o efectiva) en el comportamiento de los legisladores. Esto sucedió especialmente en el caso argentino y en los períodos más represivos del régimen brasileño.

Libertad de prensa y disponibilidad de información

Ambos regímenes autoritarios limitaron la libertad de prensa y la libre disponibilidad de información. El caso brasileño exhibió variación a lo largo del tiempo. Si bien el régimen impuso limitaciones desde el comienzo, éstas aumentaron con la Ley de Prensa de 1967 y con el aumento en los niveles de represión del régimen (Schwarcz y Starling, 2015; Skidmore, 1988). Sin embargo, la presencia de censores en las distintas publicaciones no fue constante alternándose períodos de relajación y endurecimiento (Archivo Nacional, 2001). En relación con el Congreso, estas variaciones se reflejaron en menores niveles de acceso de la prensa a sus actividades¹⁵.

La generalización de la práctica de autocensura durante el período, que incluso utilizó recomendaciones explícitas del régimen (Filho, 1995), también tuvo repercusiones en el Congreso. Por ejemplo, en 1975 un le-

¹⁵ Ver también entrevista con la exfuncionaria del Congreso Haidée Del Bosco de Araújo y *Jornal do Brasil*, 4 de septiembre de 1971.

gislador del oficialismo afirmó que todos eran libres de criticar al gobierno, tanto en el recinto como en la prensa, pero no de traer al debate “ideas subversivas, comunismo, terror y desorden”¹⁶, mientras que exmiembros de la radio del Congreso resaltan los cuidados que debían tener en sus transmisiones si querían que la radio continuara en funcionamiento¹⁷.

En el caso argentino, las limitaciones a la libertad de prensa fueron considerables durante todo el período (Knudson, 1997; Lisinska, 2019). De hecho, un informe publicado en 1983 ubicó a Argentina entre los países latinoamericanos que más limitaban la libertad de prensa: no solo era la censura la norma, sino que el régimen también dirigía acciones represivas contra periodistas y otros actores del sector¹⁸.

Sin embargo, los militares consideraban que la prensa seguía cumpliendo un rol en la elaboración de las políticas públicas. La idea era que, en ausencia de otros medios de representación, la prensa podía informar al público general sobre los proyectos e intenciones del gobierno. Por lo tanto, y pese al alto nivel de control, la prensa tuvo un rol en la difusión de información sobre la elaboración de políticas públicas¹⁹. Aun si el acceso a las actividades de la CAL estuvo fuertemente limitado²⁰, muchos grupos de la sociedad civil se enteraron de los proyectos en discusión mediante la prensa²¹.

4. Influencia de las legislaturas autoritarias en las políticas públicas

Como se resumen en la Tabla 1, los roles que las legislaturas tuvieron en las distintas dimensiones del ámbito de disputa sobre las políticas públicas durante los gobiernos militares fueron diferentes en Argentina y Brasil. Estas diferencias se reflejaron en los resultados de la elaboración de dichas políticas. En esta sección analizo primero los patrones

¹⁶ Cantidio Sampaio, versión taquigráfica de la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1975 (PL 819/1975).

¹⁷ Entrevista con el exfuncionario del Congreso Daniel Machado da Costa e Silva. Disponible en: https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/historia-oral/memoriadoservidor/Contos%20da%20Camara%201%20e%202/copy_of_DanielMachadoDaCostaESilva.pdf.

¹⁸ Informe reseñado en *La Nación*, 23 de junio de 1983.

¹⁹ Versión taquigráfica de conferencia de prensa del Presidente de la CAL General José Horacio Ruiz.

²⁰ Entrevista personal con Horacio Monasterio, exdirector del Cuerpo de Taquígrafos, Cámara de Diputados de la Nación.

²¹ Ver expedientes 271/1976, 110/1979 y 164/1983. Archivo Documental CAL.

generales para luego utilizar los casos de las políticas de alquileres y de regulación de entidades financieras para ilustrar como los distintos mecanismos operaron en la evolución de políticas públicas con distintos niveles de visibilidad.

TABLA 1

Resumen del rol de las legislaturas en las distintas dimensiones del espacio de disputa sobre las políticas públicas durante los períodos autoritarios.

	<i>Brasil (1964-1985)</i>	<i>Argentina (1976-1983)</i>
Pesos y Contrapesos	- Legisladores con poder de iniciativa - Presidente con poderes de decreto y de veto parcial y total	- Legisladores sin poder de iniciativa - Presidencia colectiva sin poder de decreto o veto
Competencia Política	Partido único de oposición con presencia en la legislatura	Legislatura sin representación oficial de la oposición
Accountability electoral	Legisladores electos por voto popular	Legisladores designados
Influencia Grupos de interés	- Elegidos legisladores - Participantes en reuniones - Consultados	- Participantes en reuniones - Consultados
Movilización social	Alguna influencia en los legisladores	Escasa/nula influencia en los legisladores
Libertad de la prensa	Cobertura limitada por censura y autocensura	Cobertura controlada por los legisladores

Fuente: Elaboración propia.

Las legislaturas tuvieron roles distintos en los diseños institucionales de pesos y contrapesos de los regímenes autoritarios de Argentina y Brasil, que afectaron su intervención en los procesos de elaboración de las políticas públicas. Una diferencia importante fue el poder de iniciativa. Los legisladores brasileños mantuvieron dicho poder e hicieron uso del mismo. Sólo en la Cámara de Diputados, los legisladores presentaron más de 22000 proyectos de ley durante los años que duró el régimen militar; lo cual, aunque con variaciones a lo largo del tiempo, implicó un promedio de más de 1000 proyectos al año. Dichos proyectos cubrieron un amplio rango de temas (Simison, 2022b), aun si su tasa de aprobación fue de sólo 2%.

Los miembros de la CAL no contaron con poder de iniciativa, por lo que no pudieron presentar proyectos propios. Sin embargo, su rol fue importante en otras maneras. De hecho, distintos funcionarios identificaron la CAL como una fuente de “problemas” para la aprobación de sus agendas políticas y el equipo económico apuró la aprobación de un primer paquete de políticas durante el primer mes del régimen para que fueran aprobadas antes de la conformación de la CAL²².

²² Ver también entrevistas con Juan Alemann, exsecretario de Hacienda (1976-1983) y José Alfredo Martínez de Hoz, Archivo de Historia Oral.

Si nos concentramos en la agenda del Ejecutivo, en cierta media el rol de la CAL como contrapeso fue mayor al del Congreso brasileño. Durante el régimen militar argentino más del 23% de los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo no fueron sancionados como leyes e, incluso, un 3% de los proyectos fueron explícitamente rechazados por la CAL. En Brasil, sólo un 8% de los proyectos iniciados por el Ejecutivo durante el régimen militar no fue sancionado y sólo un 1,35% de los proyectos fue explícitamente rechazado por el Congreso (Bonvecchi y Simison, 2023). Además, los presidentes brasileños contaron con poder de decreto que les permitió sancionar sus propias iniciativas sin aprobación del Congreso. Los presidentes militares brasileños hicieron un uso amplio de dicho poder y, durante el período dictatorial, el monto total de decretos-ley superó al de leyes de iniciativa del Ejecutivo discutidas en el Congreso (la razón entre ambos fue de 1,18).

Otra manera en que las legislaturas de ambos regímenes afectaron las políticas públicas fue mediante la sugerencia de modificaciones a los proyectos del Ejecutivo. Dichas modificaciones fueron sugeridas en poco más de 49% de los casos en Argentina y de 43% de los casos en Brasil (Bonvecchi y Simison, 2023). Como ilustran los casos de las políticas de alquileres y entidades financieras, muchas de esas modificaciones tuvieron consecuencias claras.

Otra diferencia fue que el presidente brasileño también retuvo y utilizó el poder de veto. Los presidentes brasileños vetaron un 6% de todos los proyectos de ley que enviaron al Congreso. La gran mayoría de estos vetos (88%) fueron parciales. Si bien el Congreso podía insistir en su formulación original, necesitaba para esto una mayoría especial que sólo obtuvo en un 10% de los casos de vetos a iniciativas del Ejecutivo.

El rol de las legislaturas en la dimensión de oposición política también distinguió ambos regímenes. La presencia constante de al menos un partido opositor en el Congreso brasileño tuvo consecuencias relevantes para la elaboración de políticas públicas. Los diputados de la oposición iniciaron el 58% de los proyectos iniciados por diputados durante el período y, si bien sus proyectos tenían menor probabilidad de ser aprobados que los de los diputados del oficialismo, algunos se convirtieron en ley (Simison, 2022b). Los legisladores de la oposición también hicieron uso de otras atribuciones como el pedido de informes al Ejecutivo. Estos pedidos rara vez modificaron el rumbo de las políticas de gobierno, pero sirvieron para incorporar ciertos temas a la discusión pública²³. Además,

²³ Entrevista con el exfuncionario del Congreso Abeguar Machado Masser.

los legisladores de la oposición jugaron un rol relevante en la modificación de los proyectos legislativos del Ejecutivo. Pertenecieron a la oposición el 37% de los diputados que propusieron enmiendas a proyectos del Ejecutivo y el 38% de los que propusieron substitutivos. Más importante aún, pertenecieron a la oposición el 32% de diputados que tuvieron sus enmiendas o substitutivos aprobados por la Cámara (Bonvecchi y Simison, 2023).

Otro punto importante en relación con la conformación de las legislaturas es cómo los legisladores eran elegidos. En el caso argentino, los legisladores eran nombrados por los altos mandos de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, las elecciones y los mecanismos asociados a la dimensión de *accountability* electoral del ámbito de disputa sobre las políticas no fueron un factor relevante. Sin embargo, la división tripartita entre las Fuerzas Armadas de las posiciones en la CAL, en combinación con la existencia de múltiples facciones entre y al interior de las mismas, dotó a los miembros de la CAL de cierto espacio de maniobra para modificar proyectos de ley de acuerdo con las preferencias de otros funcionarios de gobierno, de tendencias al interior de las fuerzas y de grupos de interés (Bonvecchi y Simison, 2023).

En el caso brasileño, en cambio, los legisladores siguieron siendo elegidos mediante elecciones populares por lo que los mecanismos relacionados con la *accountability* electoral continuaron afectando sus acciones. Es posible encontrar evidencia de esto en los archivos del Congreso, tanto en las taquigráficas de las sesiones como en cartas y telegramas enviados a los legisladores por sus votantes.

Otra dimensión del ámbito de disputa por las políticas públicas en que las legislaturas jugaron un rol importante fue la influencia de los grupos de interés. Tanto la CAL como el Congreso brasileño se convirtieron en arenas en que los grupos de interés podían expresar sus opiniones. Dichas opiniones, que muchas veces eran directamente solicitadas por los legisladores, tuvieron, en muchos casos, efectos concretos en la elaboración de las políticas. La diferencia más importante es que durante la dictadura argentina, la CAL pudo más fácilmente decidir qué grupos de interés escuchar y cuáles ignorar que en el caso brasileño (Simison, 2022a).

En gran medida, la explicación detrás de dicha diferencia se relaciona con otras dos dimensiones del ámbito de disputa: la movilización social y la libertad de prensa. En el caso brasileño, la amenaza de movilización social, combinada con las motivaciones electorales de los legisladores, dificultaba que ciertas voces fueran ignoradas. Voces que sí podían

ignorar los miembros de la CAL. Además, la prensa tenía más acceso a las discusiones en el Congreso brasileño que en la CAL, ampliando la información disponible sobre lo que se discutía en la legislatura y el rango de actores al que esta información podía llegar.

*Alquileres y entidades financieras en dictadura*²⁴

La evolución de las leyes de alquileres y entidades financieras durante las dictaduras argentina y brasileña ilustra el efecto del rol de las legislaturas en la disputa por las políticas. Cuando se produjeron los golpes militares, la política de alquileres de ambos países se caracterizaba por una sucesión de leyes de emergencia que los controlaban o congelaban²⁵. Ambos gobiernos militares tenían entre sus objetivos explícitos acabar con dicha situación, a la que culpaban de la baja oferta de viviendas en alquiler. En el caso argentino, poco tiempo luego del golpe, cinco proyectos legislativos fueron unificados y convertidos en la ley 21.342 de Locaciones Urbanas. La CAL prácticamente no modificó su contenido y la ley incluyó un artículo prohibiendo cualquier futura intervención por parte del Ejecutivo en el precio de los alquileres. Aunque algunos actores expresaron su desacuerdo con la ley una vez publicada (Yujnovsky, 1984), los expedientes de la CAL no brindan evidencia de la participación de ningún grupo de interés en su proceso de elaboración²⁶.

Esta situación contrasta con la experiencia brasileña. El Ejecutivo elaboró un proyecto de ley, pero que sólo fue aprobado luego de varias modificaciones en el Congreso, incluyendo la eliminación de un artículo similar al argentino prohibiendo futuras intervenciones. Estas modificaciones fueron impulsadas, principalmente, por legisladores de la oposición y representantes de varios grupos de interés²⁷. Pese a los cambios introducidos, la ley resultante, ley 4.494, favorecía a los locatarios. Los locadores expresaron su desacuerdo a través de movilizaciones, la prensa y comunicaciones directas con el presidente y los legisladores²⁸. En contraste con la ley argentina, que no sufrió modificaciones durante el

²⁴ Para un desarrollo más detallado ver Simison (2022a).

²⁵ En Argentina algunos intentos para frenar esta dinámica habían tenido lugar durante el período autoritario previo (1966-1973) pero habían sido poco exitosos.

²⁶ Expedientes 61/1976, 62/1976, 63/1976, 64/1976 y 73/1976, Archivo Documental CAL.

²⁷ PLN 13/1964.

²⁸ *Jornal do Brasil*, 5 de noviembre de 1964, 3 de septiembre de 1967 y 27 de diciembre de 1968, Última Hora, 15 de enero de 1965.

período autoritario, la ley brasileña comenzó a ser modificada al poco tiempo de haberse aprobado²⁹.

Las sucesivas modificaciones produjeron una gran dispersión legislativa (Andrade, 1979) que llevó al Ejecutivo a enviar al Congreso un proyecto de ley unificador³⁰. Lejos de ser el proceso sencillo esperado por el Ejecutivo, la discusión de este proyecto llevó casi cinco años en los que participaron múltiples grupos de interés³¹. Además, diversos ciudadanos enviaron cartas a los legisladores exigiendo ser representados y protegidos en tanto votantes. La prensa cubrió ampliamente la discusión y los legisladores consideraron que dicha cobertura amplificaba las presiones a las que se veían sometidos por grupos de interés y votantes³².

La evolución de las políticas regulatorias de las entidades financieras fue diferente, dado el menor nivel de visibilidad de esta política vis a vis la política de alquileres. En ambos países, los militares incluyeron la reforma del sistema financiero entre sus objetivos de gobierno. En el caso argentino, el principal instrumento de dicha reforma fue la ley de entidades financieras 21.526. El proyecto fue elaborado por una comisión especial de la que formaron parte funcionarios públicos y actores del sector privado. Cuando el proyecto llegó a la CAL, el proceso distó de ser tan sencillo como el de la ley de alquileres. Por el contrario, este proyecto fue uno de los más discutidos en la CAL³³. Su expediente da cuenta de múltiples cartas e informes de diversos grupos de interés y de reuniones entre representantes de estos y miembros de la CAL y funcionarios del Ejecutivo³⁴. Algunas veces, la CAL tomó la iniciativa con pedidos de informes e invitaciones a reuniones mientras que en otros la iniciativa partió de los mismos grupos de interés que, en ocasiones, se enteraron del proyecto por medio de la prensa. Estas participaciones tuvieron consecuencias ya que la CAL introdujo modificaciones sustantivas en el proyecto que se reflejaron en la ley sancionada y que contradijeron varias intenciones del equipo económico³⁵.

En Brasil, al momento del golpe de estado un proyecto de reforma del sistema bancario ya había pasado más de catorce años en el Congre-

²⁹ Ver los decretos ley 322/67 y 1534/77 y las leyes 4.864, 5.334, 5.441 y 6.146.

³⁰ PL 2320/1974.

³¹ Dossier legislativo ley 6.649.

³² Búsqueda de términos claves en *Hemeroteca Digital Brasileira*. Biblioteca Nacional Digital, Fundação Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro. Disponible en <http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>

³³ Entrevista personal con Horacio Monasterio; entrevista con Luis García Martínez, Archivo de Historia Oral.

³⁴ Expediente 271/1976, Archivo Documental CAL.

³⁵ Entrevista con José Alfredo Martínez de Hoz, Archivo de Historia Oral.

so³⁶. La reforma venía siendo discutida dentro y fuera del gobierno y era demandada por grupos de interés y sectores de la población. Sin embargo, los desacuerdos al interior de y entre los grupos de interés habían impedido que se aprobara (Dreifuss, 1981; Minella, 1988)³⁷. En menos de un año, el gobierno militar logró la aprobación de dicha reforma que, plasmada en la ley 4959, modificó profundamente el sistema financiero y bancario. Dicha aprobación fue posible por la reducción en el ámbito de disputa sobre las políticas públicas que le permitió al gobierno militar priorizar las opiniones de algunos grupos de interés por sobre el resto. El proyecto de ley fue ampliamente discutido en el Congreso, en ocasiones junto con representantes de algunos grupos de interés³⁸. Dichas discusiones fueron acompañadas por comentarios y discusiones en la prensa y por conferencias y eventos organizados por grupos de interés³⁹. El proyecto sufrió modificaciones en el congreso y la ley resultante fue bien recibida por el sector bancario⁴⁰.

5. El ámbito de disputa en democracia y su efecto en las políticas públicas

Desde el retorno a la democracia, los procedimientos legislativos establecidos en las constituciones democráticas de ambos países se han mantenido relativamente estables, aun si las dinámicas internas al poder legislativo y su relación con el Ejecutivo varían con su composición político-partidaria. En términos procedimentales, el proceso legislativo en Brasil no había experimentado grandes cambios durante el gobierno militar y continúa siendo similar. La principal diferencia es que la nueva Constitución Nacional limitó la concentración del poder en el Ejecutivo (Bruneau, 1989). Dos diferencias importantes para las relaciones entre poderes son que, si bien el presidente retuvo el poder de decreto, la regla de aprobación de los mismos pasó de ser tácita a explícita (Negretto, 2002) y que la mayoría necesaria para insistir sobre un veto es ahora de la mayoría simple de los miembros de las cámaras (Alemán y Tsebelis, 2016). Además, las elecciones legislativas se volvieron más competitivas,

³⁶ PL 15/1963.

³⁷ *Correio da manhã* y *Jornal do Brasil*, ediciones varias 1960-1964.

³⁸ *Correio da manhã*, 12 de abril, 10 de mayo y 30 de agosto de 1964; PL 15/1963.

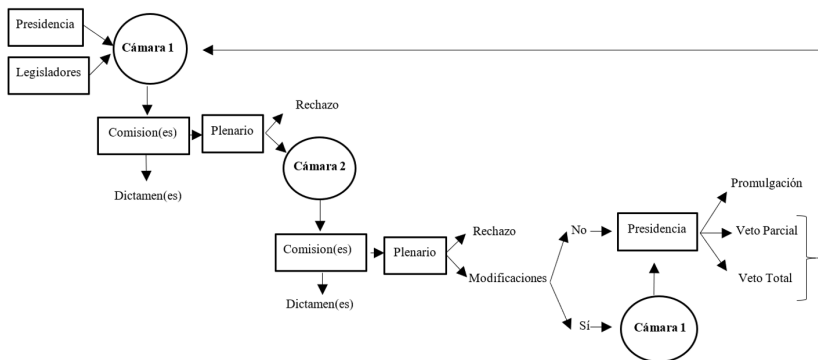
³⁹ *Jornal do Brasil*, 9, 12 y 13 de mayo y 9 de julio de 1964; *Correio da manhã*, 10 de junio y 5 de julio de 1964.

⁴⁰ *Correio da manhã*, 6 de enero de 1965.

con menores restricciones a la creación de partidos políticos y el Ejecutivo ya no puede proscribir legisladores. De esta manera, el rol del legislativo en la dimensión de pesos y contrapesos se volvió más importante y aumentó la relevancia para el comportamiento legislativo de las dimensiones de *accountability* electoral y oposición política.

En Argentina, con el retorno de la democracia se reinstauró la bica-meralidad, las elecciones directas y competitivas para legisladores y el proceso legislativo previo al golpe de Estado. Dicho proceso (resumido en el Gráfico 4) es similar al brasileño. Una de las principales diferencias es lo que sucede luego de un veto presidencial, ya que en el caso argentino se necesita de una mayoría calificada en ambas cámaras para que el Congreso pueda insistir en la promulgación de la ley en su formulación original (Aleman y Tsebelis, 2016). El Ejecutivo también obtuvo poder de decreto, primero de facto, luego con respaldo de la Corte Suprema y finalmente con su incorporación en la Constitución Nacional de 1994 (Negretto, 2002). Con la democratización, entonces, el Legislativo obtuvo nuevos roles en la dimensión de pesos y contrapesos y las dimensiones de *accountability* electoral y oposición política volvieron a ser centrales para el comportamiento legislativo.

GRÁFICO 4
Procedimiento legislativo en Argentina



Fuente: elaboración propia en base a <https://www.congreso.gob.ar/leyes.php>

Estos cambios tuvieron consecuencias para los resultados legislativos en ambos países. En Argentina, disminuyeron la tasa de aprobación de proyectos del Ejecutivo en el Congreso, siendo del 58% para el período 1984-2007, y el porcentaje de proyectos del Ejecutivo modificados en la legislatura, siendo de 25% en el mismo período (Calvo y Sagarzazu,

2016). En Brasil, la tasa de aprobación en el Congreso de las iniciativas del Ejecutivo también disminuyó, oscilando en torno al 60% desde 1990⁴¹. En este caso, las modificaciones se volvieron más usuales. En el 60% de los proyectos del Ejecutivo se sugirieron substitutivos o enmiendas en el plenario, que fueron aceptadas en más de la mitad de los casos (Hiroi y Rennó, 2016). Este número es superior al registrado durante el período militar, incluso sin incluir las enmiendas de comisión⁴². Desde la democratización, los congresos de ambos países también iniciaron 274 pedidos de juicio político al presidente. Aunque sólo dos, ambos en Brasil, lograron remover presidentes, estos pedidos fueron utilizados por los legisladores para representar a los ciudadanos (Llanos y Pérez-Liñán, 2021).

Los vetos presidenciales siguieron siendo importantes para la dimensión de pesos y contrapesos en Brasil y volvieron a serlo en Argentina. Si bien la cantidad de vetos promedio por año es sólo de 13 en Brasil y 14 en Argentina, la posibilidad de veto le da al Ejecutivo un importante poder de negociación (Palanza y Sin, 2014). En Argentina, los vetos parciales han sido utilizados con frecuencia en iniciativas del mismo Ejecutivo (Palanza y Sin, 2014). En muchos casos, tales vetos buscan eliminar modificaciones introducidas por el Congreso, como había sido el caso en Brasil también durante el período autoritario (Bonvecchi y Simison, 2023; Simison, 2022a).

En términos de iniciativa legislativa, entre marzo de 1999 y diciembre de 2020 los diputados argentinos iniciaron 45773 proyectos de ley, unos 2100 al año. Sus pares brasileños iniciaron 72632 entre 1985 y 2020, unos 2260 por año. En términos de porcentajes sancionados, este fue de poco menos del 2% en Argentina y de 4.5% en Brasil⁴³.

Desde el retorno a la democracia, la prensa ha podido operar con libertad en ambos países, teniendo significativo acceso a las actividades legislativas, incrementando la importancia de esta dimensión en el espacio de disputa por las políticas. La prensa ha mantenido a la población general informada de lo que sucede en ambos congresos, afectando el comportamiento de los legisladores. De hecho, los mismos legisladores señalan la mayor cobertura de sus actividades como uno de los incen-

⁴¹ Observatorio do Legislativo Brasileiro. Disponible en: <https://olb.org.br/monitor/>

⁴² Durante el período militar se sugirieron substitutivos para sólo un 15% de los proyectos del Ejecutivo.

⁴³ *Proyectos*. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/index.html>; paquete “congressbr” para R (McDonnell et al., 2017).

tivos para invitar a actores afectados por los proyectos en discusión a dar sus opiniones en las comisiones. Además, los legisladores utilizan la prensa para conocer las opiniones de la población en general y de diversos grupos de interés en particular⁴⁴. De manera similar, la potencial o efectiva movilización social ha vuelto ciertos temas más importantes para los legisladores y afectado sus opiniones.

*Alquileres y entidades financieras en democracia*⁴⁵

El distinto nivel y rapidez del cambio observado en las políticas de alquileres y entidades financieras desde la ampliación del ámbito de disputa por las políticas públicas en ambos países es consistente con el marco teórico propuesto. Según dicho marco, al volverse más relevantes dimensiones del espacio de disputa tales como la *accountability* electoral, la competencia política y la movilización social que están asociadas con mecanismos donde la visibilidad de las políticas importa, el cambio será más probable y rápido en aquellas políticas con mayores niveles de visibilidad. Por lo tanto, el marco propuesto lleva a esperar cambios más substantivos y rápidos en las políticas de alquileres, que tienen un alto nivel de visibilidad, que en las políticas financieras, las cuales tienen niveles de visibilidad más bajos.

Tanto en Argentina como en Brasil nuevas leyes de alquileres se sancionaron poco después del retorno de la democracia. En Argentina, con la ampliación del ámbito de disputa a través de la dimensión electoral, la reforma de la ley de alquileres fue incluida en las plataformas electorales de la mayoría de los partidos (López Saavedra, 1983). Al mismo tiempo, a medida que las restricciones a la movilización social se relajaban, organizaciones de locadores coordinaron protestas para reclamar mayores protecciones⁴⁶. Con la relajación de muchas de las limitaciones impuestas a la libertad de prensa, el tema también comenzó a ser cubierto más ampliamente⁴⁷.

Con el tema en agenda y siguiendo sus promesas electorales, el gobierno de Raúl Alfonsín⁴⁸ envió un proyecto de ley al Congreso que, poco tiempo después, fue sancionado como ley 23.091. El debate ilustró muchas de las maneras en que se modificó el rol del Congreso con los

⁴⁴ Hay consenso en este punto entre los exlegisladores y empleados del congreso entrevistados. Se refiere a estos roles también en varios debates legislativos. Ver también Barreto y Costa (2022).

⁴⁵ Ver nota 23.

⁴⁶ Ver por ejemplo la cobertura en *La Nación* durante junio y julio de 1983.

⁴⁷ *La Nación*, 6 y 24 de junio, 11 de julio, 22 de agosto y 11 de noviembre de 1982 y 17 de enero, 26 de abril y 18 de agosto de 1984.

⁴⁸ *La Nación*, 7 de enero y 15 de febrero de 1984.

cambios en el ámbito de disputa. Por ejemplo, los legisladores hicieron menciones a su responsabilidad frente al electorado y al hecho de que todos los grupos de interés relevantes, y no sólo algunos como antes, habían sido tenidos en cuenta⁴⁹. El Congreso funcionó como un contrapeso al poder presidencial, incorporando las opiniones de distintos grupos de interés y de los electores, muchas de las cuales pudo conocer gracias a una prensa más libre y a la movilización social.

En Brasil, algunos cambios a la ley de alquileres se produjeron durante el proceso gradual de democratización. Sin embargo, durante el debate de estas reformas los legisladores resaltaron la necesidad de una solución más definitiva⁵⁰. La reforma de la ley de alquileres fue un tema importante también durante la Convención Constituyente llevada a cabo durante el proceso de transición con el fin de reemplazar la constitución sancionada durante el gobierno militar. Durante este proceso, la cuestión de los alquileres fue objeto de varias propuestas populares y tuvo amplia cobertura en la prensa⁵¹. Finalmente, en 1991 y luego de años de discusión, fue sancionada una nueva ley de alquileres, ley 8.245. El proceso en el Congreso fue seguido de cerca por la prensa que, a diferencia de lo ocurrido durante la dictadura, tuvo acceso a las distintas instancias de discusión⁵². Distintos grupos de interés expresaron sus opiniones que fueron retomadas por los legisladores durante los debates⁵³. Los legisladores también tuvieron en cuenta las demandas de los locadores movilizados⁵⁴. Aunque el proceso de elaboración de políticas de alquileres sufrió cambios menos profundos que en el caso argentino, el proceso de elaboración de esta ley fue más transparente que el de las leyes elaboradas durante la dictadura y dio lugar a un conjunto más amplio de grupos de interés.

Lo ocurrido con las políticas de entidades financieras fue diferente. Pese a las expectativas generadas durante los procesos de democratización, estas políticas experimentaron pocos cambios y, cuando se produ-

⁴⁹ Sesión de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación del 4 y 5 de julio de 1984.

⁵⁰ PL 5801/1985.

⁵¹ *Jornal do Brasil*, Suplemento Especial ABADI, N°59, VII, febrero de 1987 y 19 de marzo y 12, 15 y 19 de mayo de 1987. Versiones taquigráficas de las sesiones de la Comisión Constituyente.

⁵² Búsqueda por términos claves en *Hemeroteca Digital Brasileira*.

⁵³ *Jornal do Brasil*, 10 de abril, 12 de mayo, 5 de septiembre y 10 de diciembre de 1987, 23 de marzo y 5 de octubre de 1988 y Suplemento Especial ABADI, N°98, X, mayo de 1990; *A Tribuna*, 15 de octubre de 1989; *Jornal do Commercio*, 15 de agosto de 1990 y 24 de mayo de 1991. Ver también PL 912/1991.

⁵⁴ *Jornal do Brasil*, 12 de abril de 1987.

jeron cambios, estos tendieron a ser pequeños. En gran medida, esta diferencia se explica por cómo impacta el bajo nivel de visibilidad de esas políticas en el rol de los congresos en las dimensiones del ámbito de disputa sobre las políticas. Con el retorno a la democracia, tanto en Argentina como en Brasil, aumentó la transparencia del proceso político dentro de las legislaturas y, con menores limitaciones impuestas a la movilización social, se produjeron algunas movilizaciones por reclamos relativos al sistema financiero. Sin embargo, la prensa no priorizó estos temas, las movilizaciones no fueron demasiadas y las políticas financieras no fueron centrales en las campañas electorales (López Saavedra, 1983)⁵⁵.

En consecuencia, los legisladores no priorizaron la reforma de políticas financieras y varios intentos de implementar cambios profundos fracasaron. Un ejemplo de esto en Brasil fue lo sucedido en la Convención Constituyente⁵⁶. Durante la misma, los legisladores debatieron ampliamente sobre políticas financieras. Aunque la Constitución resultante incluyó algunas de las propuestas discutidas, no incluyó gran parte de éstas y delegó en una futura ley ordinaria la organización final del sistema (Couto y Arantes, 2006). Ley que, hasta el momento, no fue sancionada. En Argentina hubo algunos proyectos de ley presentados por miembros del Congreso tendientes a transformar la ley de entidades financieras de la dictadura que, sin embargo, no fueron discutidos en las cámaras⁵⁷. Un intento de cambio de iniciativa del Ejecutivo durante el gobierno de Raúl Alfonsín⁵⁸ sí fue discutido y aprobado por la Cámara de Diputados. Sin embargo, nunca se discutió en el Senado y, aunque hay registros de este proyecto en la prensa y en los archivos del Congreso, los actores claves entrevistados no lo recuerdan (ver Simison, 2022a). No fue ni es, claramente, una política prioritaria.

Los únicos contextos en que los mecanismos asociados con las dimensiones de *accountability* electoral, competencia política, movilización social y libertad de prensa se activaron permitiendo cambios en las po-

⁵⁵ The Manifesto Data Collection: South America. Version 2020b. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.

⁵⁶ Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88. Câmara dos Deputados, Brasília. Disponible en: <http://imagem.camara.gov.br/prepara.asp?selDataIni=02/02/1987&selDataFim=05/10/1988&opcao=1&selCodColecaoCsv=R>.

⁵⁷ Proyectos. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/>; Proyectos. Honorable Senado de la Nación, Buscador de Proyectos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/>.

⁵⁸ Proyecto 0049-PE-86.

líticas de entidades financieras fueron períodos de crisis económicas. Esto se debe a que las crisis económicas aumentaron temporariamente el nivel de visibilidad de las políticas financieras⁵⁹. Sin embargo, incluso en dichos contextos los cambios tendieron a ser “parches” enfocados en la resolución de problemas puntuales⁶⁰. Además, los Congresos jugaron sólo un papel secundario en su elaboración interviniendo principalmente en propuestas del Ejecutivo y/o cuando se produjeron movilizaciones sociales⁶¹.

6. Comentarios finales

De entre las múltiples expectativas que despiertan los procesos de democratización, en este trabajo me enfoqué en aquellas relativas a las políticas públicas. Al hacerlo busqué contribuir a explicar por qué algunas políticas públicas cambian al producirse transiciones entre tipos de régimen, mientras que otras no, y por qué la relación entre régimen político y políticas públicas no parece ser la misma ni para todas las políticas ni para todos los regímenes. Utilicé para ello un marco teórico novedoso para el análisis de los efectos de los cambios de régimen en las políticas públicas centrado en dos componentes principales. Uno es el espacio de disputa sobre las políticas públicas, que distingue entre distintos regímenes y transiciones. El otro es el nivel de visibilidad, que distingue entre distintas políticas públicas. La combinación de ambos afecta la posibilidad de cambio en una política específica luego de un cambio específico de cambio de régimen, así como las características que tendrá dicho cambio.

En términos empíricos analicé el rol de las legislaturas en la elaboración de políticas públicas antes y después de los procesos de transición democrática experimentados por Argentina y Brasil en la década del ochenta. En relación con el primer componente del marco teórico, analicé cómo, y con qué consecuencias para la producción legislativa, dicho

⁵⁹ Entrevistas personales con Eduardo Amadeo, Ricardo Arriazu, exmiembro del equipo asesor del Banco Central de la República Argentina (1974-1981), Vinicius Carrasco, profesor del Departamento de Economía de la PUC-Rio y Carlos Viana de Carvalho, profesor del Departamento de Economía de la PUC-Rio y exdirector del Banco Central de Brasil (2016-2019).

⁶⁰ Entrevista con Juan José Zanola, es secretario del Sindicato de Bancarios, Archivo de Historia Oral. Raúl Trettel Meyer, versión taquigráfica de la sesión de la Cámara de Diputados de la Nación del 21 y 22 de febrero de 1996.

⁶¹ Entrevista personal con Vinicius Carrasco.

rol evolucionó en relación con las distintas dimensiones del espacio de disputa. Al hacerlo mostré la importancia que las legislaturas argentina y brasileña tuvieron en los procesos de elaboración de las políticas públicas incluso en contextos autoritarios.

En relación con el segundo componente, el de la visibilidad de las políticas, ilustré cómo operaron los mecanismos asociados con las distintas dimensiones del espacio de disputa sobre las políticas públicas en la evolución de políticas con diferentes niveles de visibilidad. Exponiendo la utilidad del marco teórico, la evolución de ambas políticas en Argentina y Brasil siguió las expectativas que se desprenden del mismo. Especialmente, durante la transición, al aumentar el espacio de disputa por las políticas públicas a través de dimensiones para las que la visibilidad de las políticas importa, el cambio se volvió más probable en políticas más visibles o cuando factores externos aumentaron el nivel de visibilidad de políticas normalmente poco visibles.

Además de contribuir al conocimiento empírico de la formulación de políticas públicas durante las dictaduras en Argentina y Brasil y, en especial, del rol que las legislaturas jugaron en estos regímenes, mi trabajo contribuye a nuestro entendimiento de cómo y en qué condiciones operan los diferentes mecanismos que conectan tipo de régimen y políticas públicas. Dicho entendimiento es necesario para refinar nuestras expectativas teóricas y explicar resultados empíricos aparentemente contradictorios. Además, puede ayudarnos a impulsar cambios en las políticas públicas y a reconocer los límites y oportunidades de las transiciones. Tal reconocimiento nos ayuda a valorar aún más las posibilidades que trae la democracia aun si no puede domesticar todos nuestros problemas por sí misma.

Referencias bibliográficas

- Abranches, S. H. (1973). *O Processo Legislativo. Conflito e Conciliação na Política Brasileira*. Tesis de Maestría. Universidad de Brasilia.
- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., y Robinson, J. A. (2018). Democracy Does Cause Growth. *Journal of Political Economy*, 127(1), 47-100.
- Acuña, C. H. (2004). *The Industrial Bourgeoisie as a Political Actor: The Logic of Its Organization and Strategies in Argentina (from its XIX Century Origins to the Present)*. Tesis Doctoral. University of Chicago.
- Águila, G. (2008). *Dictadura, represión y sociedad en Rosario, 1976/1983: Un estudio sobre la represión y los comportamientos y actitudes sociales en dictadura*. Buenos Aires: Prometeo.

- Alemán, E., y Tsebelis, G. (2016). "Introduction". En Eduardo Alemán y George Tsebelis (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (pp. 1-31). Oxford: Oxford University Press.
- Andrade, L. A. de. (1979). Evolução das leis do inquilinato (anterior à Lei n. 6.649 de 16-5-79). *Revista de informação legislativa*, 16(62), 107-116.
- Arquivo Nacional. (2001). *Os Presidentes e a Ditadura Militar*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional.
- Barreto, R. C., y Costa Júnior, P. A. (2022). As Transmissões ao Vivo no Legislativo e no Judiciário. *Dados*, 66(1), 1-34.
- Barros, R. (2016). On the Outside Looking in: Secrecy and the Study of Authoritarian Regimes. *Social Science Quarterly*, 97(4), 953-973.
- Bonvecchi, A., y Simison, E. (julio, 2023). *Lawmaking under Authoritarianism*. Trabajo presentado en XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP-UNSAM, Buenos Aires.
- Bruneau, T. C. (1989). *Constitutions and democratic consolidation: Brazil in comparative perspective*. Monterey: Naval Postgraduate School.
- Calvo, E., y Sagarzazu, I. (2016). "Presidential Agenda Authority in Plurality-Led Congresses: Agenda Setting Prerogatives without Majority Support". En Eduardo Alemán y George Tsebelis (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (pp. 32-60). Oxford: Oxford University Press.
- Carbone, G., y Pellegata, A. (2017). To Elect or Not to Elect: Leaders, Alternation in Power and Social Welfare in Sub-Saharan Africa. *The Journal of Development Studies*, 53(12), 1965-1987.
- Castiglioni, R. (2005). *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*. Londres: Routledge.
- Cheibub, J. A., Gandhi, J., y Vreeland, J. R. (2010). Democracy and dictatorship revisited. *Public Choice*, 143(1/2), 67-101.
- Chirio, M. (2018). *Politics in Uniform: Military Officers and Dictatorship in Brazil, 1960-80*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Couto, C. G., y Arantes, R. B. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61), 41-62.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Heaven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *La Poliarquia: Participacion y Oposicion*. Madrid: Tecnos.
- Deacon, R. (2009). Public good provision under dictatorship and democracy. *Public Choice*, 139(1/2), 241-262.
- Dreifuss, R. A. (1981). *1964: A Conquista Do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis: Vozes.
- Falleti, T. G., y Mahoney, J. (2015). "The comparative sequential method". En James Mahoney y Kathleen Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (pp. 211-239). Cambridge: Cambridge University Press.

- Filho, J. R. M. (1995). *O palácio e a caserna: A dinâmica militar das crises políticas na ditadura, 1964-1969*. São Carlos: Editora da Universidade Federal de São Carlos.
- Fleischer, D. V. (1980). Renovação política-Brasil 1978: Eleições parlamentares sob a égide do “Pacote de abril”. *Revista de Ciencia Política*, 2(23), 57-82.
- Gandhi, J. (2008). *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hiroi, T., y Rennó, L. (2016). Agenda Setting and Gridlock in a Multiparty Coalitional Presidential System: The Case of Brazil. En Eduardo Alemán y George Tsebelis (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (pp. 62-91). Oxford: Oxford University Press.
- Jenks, M. S. (1979). *Political Parties in Authoritarian Brazil*. Tesis Doctoral. Duke University.
- Jouvenel, B. de. (1966). The Means of Contestation. *Government and Opposition*, 1(2), 155-174.
- Kammas, P., y Sarantides, V. (2019). Do Dictatorships Redistribute More? *Journal of Comparative Economics*, 47(1), 176-195.
- Kinzo, M. D. G. (1988). *Legal Opposition Politics under Authoritarian Rule in Brazil. The case of the MDB, 1966-1979*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Knudson, J. W. (1997). Veil of Silence: The Argentine Press and the Dirty War, 1976-1983. *Latin American Perspectives*, 24(6), 93-112.
- Lisinska, M. (2019). *Argentine foreign policy during the military dictatorship, 1976-1983: Between a nationalist and pragmatic approach*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Llanos, M., y Pérez-Liñán, A. (2021). Oversight or Representation? Public Opinion and Impeachment Resolutions in Argentina and Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 46(2), 357-389.
- López Saavedra, E. (Ed.). (1983). *Formación Política para la Democracia* (Vol. 3). Buenos Aires: Redacción.
- McDonnell, R. M., Duarte, G. J., y Freire, D. (2017). *Congressbr: Downloads, Unpacks and Tidies Legislative Data from the Brazilian Federal Senate and Chamber of Deputies. R package*. Disponible en: <https://github.com/duarteguillherme/congressbr>
- McGuire, J. W. (2020). *Democracy and Population Health*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Minella, A. C. (1988). *Banqueiros: Organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: ANPOCS.
- Moreira Alves, M. H. (1985). *State and Opposition in Military Brazil*. University of Texas Press.
- Negretto, G. L. (2002). ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y di-

- seño institucional en brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(167), 377-404.
- Novaro, M., y Palermo, V. (2003). *La Dictadura Militar, 1976-1983: Del Golpe de Estado a la Restauracion Democratica*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. A. (1988). *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966-1973 in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Packenharn, R. (1971). Functions of the Brazilian National Congress. En Weston Agor (Ed.), *Latin American legislatures: Their role and influence: Analyses for nine countries* (pp. 259-292). Nueva York: Praeger.
- Palanza, V., y Sin, G. (2014). Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems. *Comparative Political Studies*, 47(5), 766-792.
- Pojo do Rego, A. C. (2008). *O Congresso brasileiro e o regime militar (1964-1985)*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Quiroga, H. (1994). *El Tiempo Del Proceso*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Rouquié, A. (1986). *Poder militar y sociedad política en la Argentina: 1943-1973*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Schwarcz, L. M., y Starling, H. M. (2015). *Brasil: Uma Biografia*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Simison, E. (2022a). *Resetting public policy? Democracies, Dictatorships, and Policy Change* Tesis Doctoral. Massachusetts Institute of Technology.
- Simison, E. (2022b). Supporters and opposition in authoritarian legislatures. *The Journal of Legislative Studies*, 28(1), 47-66.
- Skidmore, T. E. (1988). *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. Oxford: Oxford University Press.
- Smulovitz, C. (2010). "Prefacio". En Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (Eds.), *Discutir Alfonsín*. Siglo XXI.
- Truex, R. (2017). The Myth of the Democratic Advantage. *Studies in Comparative International Development*, 52(3), 261-277.
- Varsky, C., y Balardini, L. S. (2013). La "actualización" de la verdad a 30 años de CONADEP El impacto de los juicios por crímenes de lesa humanidad. *Derechos Humanos - Infojus*, 2(4), 27-54.
- Weyland, K. (1996). *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Fuentes documentales

Archivo Documental CAL. Buenos Aires: Archivo General de la Nación, Archivo Intermedio.

Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea (AHO). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Programa de Historia Política.

Atas das Comissões. Brasília: Documentos do Processo Constituinte de 1987/88, Câmara dos Deputados.

Atividade Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados.

CPDOC. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas.

Debates. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Información Parlamentaria.

Diários do Senado Federal e do Congresso Nacional, Atividade Legislativa. Brasília: Senado Federal.

Diários da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. Brasília: Câmara dos Deputados.

Hemeroteca Digital Brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional Digital, Fundação Biblioteca Nacional.

Legislação Federal Brasileira. Brasília: Presidencia.

Memória dos Servidores. Brasília: Núcleo de História Oral, Câmara dos Deputados.

Proyectos. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Proyectos. Buenos Aires: Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación, Buscador de Proyectos.

The Manifesto Data Collection: South America. Version 2020b. Berlín: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).