



NEOINSTITUCIONALISMO, COMPORTAMIENTO PARLAMENTARIO E INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Livia dos Santos Sena¹

Resumen: El comportamiento parlamentario es un tema poco explorado por los juristas en Brasil. Comúnmente conocida como el objeto de la ciencia política, la teoría constitucional brasileña estaba poco preocupada por analizar su relación con la interpretación constitucional realizada diariamente en la política ordinaria. Basado en una lectura interdisciplinaria, usando el método exploratorio, el estudio pretende exponer el paradigma teórico del neoinstitucionalismo de la elección racional, que aparece como un aspecto central de la teoría del comportamiento parlamentario, utilizando su contribución para la evaluación del impacto de las instituciones en la interpretación constitucional legislativa. Concluye, al final, que faltan estudios jurídicos que consideren las implicaciones institucionales en la interpretación de la Constitución.

Palabras clave: Neoinstitucionalismo; Teorías de la Organización Legislativa; Comportamiento Parlamentario; Interpretación Constitucional Legislativa.

1 Introducción

El neoinstitucionalismo es una etiqueta que incluye versiones muy diversas. El movimiento, que trajo una renuncia al papel de las instituciones en la vida política y social, se extendió a varias ramas de las ciencias humanas². En común, las diversas corrientes de pensamiento que se hacen llamar neoinstitucionalistas presentan como rasgo de identidad la preocupación institucional por el comportamiento humano, que al mismo tiempo influye y está influenciado por el arreglo institucional actual (TOSTA, 2019, p. 63).

En Ciencia Política, existen tres variantes claramente identificables entre los teóricos: el neoinstitucionalismo histórico, el neoinstitucionalismo sociológico y el neoinstitucionalismo de elección racional. Lejos de configurar una teoría unificada, los diversos "neoinstitucionalismos" evolucionaron de forma independiente, lo que se debe a la ausencia de referencias cruzadas entre los autores, y atribuidos al objeto central del análisis, las instituciones - definiciones inexactas, que hace cualquier intento de teorizarlos juntos (HALL; TAYLOR, 2003, pág. 193-194).

Sin embargo, aunque siguen líneas interpretativas que son bastante divergentes entre sí, hay dos puntos de contacto entre las tres versiones que permiten su categorización bajo la misma etiqueta: emergen como una reacción al conductismo y buscan desentrañar la influencia de las instituciones en los resultados políticos y sociales (SANTOS, 2006, p. 40). Son estas

¹ Procuradora de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro. Graduada en Derecho en la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Cursando Maestría en Derecho Público en la Universidad del Estado de Rio de Janeiro. E-mail: livia.s.sena@gmail.com

² "Hay al menos tres áreas de las ciencias humanas en las que, en los últimos cuarenta años, el sesgo institucional se ha reanudado como premisa analítica: Economía, Sociología y Ciencias Políticas" (PERES, 2008, p. 54).

características centrales las que insertan el estudio del neoinstitucionalismo en la base de cualquier análisis sobre el comportamiento parlamentario de los agentes políticos.

En teoría jurídica, este "giro institucional" es más reciente, teniendo como marco teórico el artículo *Interpretation and Institutions*, de Cass Sunstein y Adrian Vermeule, escrito en 2002 (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002).³ El argumento de las capacidades institucionales formuladas por los autores inspiró un punto de inflexión pragmático en la teoría de la interpretación, que absorbió la preocupación por considerar instituciones reales, no idealizadas, cambiando la discusión sobre "cómo" interpretar a "quién" debe interpretar (TOSTA, 2019, p. 68).

Sobre la base de estas premisas, el objetivo de este artículo es abordar la influencia de las instituciones en el comportamiento parlamentario y cómo esto afecta a la interpretación constitucional realizada por el legislador. En el debate estadounidense, la evaluación de la responsabilidad constitucional del Congreso está impregnada de argumentos institucionales que revelan los vicios y virtudes de una interpretación constitucional fuera de las Cortes. La idea, por lo tanto, es aportar un enfoque interdisciplinario que dé mayor densidad al estudio del papel del Poder Legislativo en la búsqueda de propósitos constitucionales.

Esta obra tiene un sesgo eminentemente descriptivo-exploratorio. La primera parte estará dedicada a una revisión de los diferentes tipos de neoinstitucionalismo y cómo la teoría fue desarrollada por los científicos políticos estadounidenses. La segunda parte hará una breve retrospectiva sobre las teorías de la organización legislativa, que cuestionan entre sí la mejor justificación para la estabilidad del sistema político. La tercera parte tratará finalmente de contribuir al desarrollo de una teoría de la interpretación constitucional legislativa a la luz de la Ciencia Política, teniendo en cuenta el impacto de los elementos institucionales.

2 Neoinstitucionalismo en Ciencias Políticas

Hay cierto sentido común en la literatura política estadounidense de que los congresistas siempre priorizan la reelección (LIMONGI, 1994, pág. 4). David Mayhew (MAYHEW, 2004) se debe al concepto de conexión electoral, según el cual los parlamentarios actúan impulsados por el deseo de permanecer en el poder, prefiriendo políticas que beneficien directamente a sus votantes, aumentando así las posibilidades de reelección. Esta es la premisa básica de toda la discusión que seguirá, ya que es prácticamente unánime entre los científicos políticos que la reelección es la prioridad número uno de cualquier político.

En este contexto, la tesis de que las leyes serían simplemente decisiones colectivas tomadas a partir de la suma de las preferencias individuales expresadas a partir de la posibilidad de maximizar las posibilidades de reelección se desarrolló a principios de la década de 1960. Este fue el paradigma del comportamiento⁴, dominante antes del advenimiento del

³ Aunque no fue el primer artículo en tratar el tema en la ley, fue sin duda el más influyente. (TOSTA, 2019, p. 67).

⁴ El comportamiento, a su vez, surgió en reacción al antiguo institucionalismo. Por cierto, esta es la razón del término

neoinstitucionalismo, que tuvo su origen en estudios formulados por teóricos de la elección racional que comenzaron a cuestionar esta premisa.

Así, el neoinstitucionalismo surgió como una reacción a la "insuficiencia de una explicación centrada exclusivamente en la acción de los individuos, en la que se hace el contexto institucional de la esfera estrictamente política". (PERES, 2008, p. 54). Los agentes políticos actúan dentro de una estructura institucional que limita sus posibilidades de acción. Después de todo, probaron la hipótesis empíricamente, ¿cuál sería el resultado de una política elegida simplemente de la suma de las preferencias individuales de cada miembro del Congreso?

Una de las respuestas a esta pregunta que finalmente aprovechó el movimiento neoinstitucionalista fue elaborado por Kenneth Arrow, y se hizo conocido como el Teorema de Imposibilidad (ARROW, 1970). Según el autor, sería imposible anticipar el resultado del proceso de toma de decisiones colectivas exclusivamente a través del conocimiento previo de las preferencias individuales. Si hubiera al menos tres personas con derecho a voto y tres opciones de votación, cada decisión social basada en la regla mayoritaria sería intrínsecamente inestable e indeterminable *a priori*. La teoría en realidad retrata una versión más sofisticada de la paradoja de Condorcet (ARROW, 1970, p. 93).

En el siglo XVIII, el matemático francés Marqués de Condorcet identificó la siguiente paradoja en la regla mayoritaria: si hay al menos tres agentes de votación (A, B y C), tres opciones de votación (X, Y y Z) y las preferencias individuales de los agentes no coinciden, significa que en la votación entre iguales, X puede vencer a Y, Y puede vencer a Z y Z por lo que puede vencer a X. De esta forma, la elección de una política mediante la aplicación de la regla mayoritaria podría dar lugar a resultados circulares y a un voto sin fin, lo que daría cabría a decisiones arbitrarias (ARROW, 1970, p. 94).

Este escenario de indeterminación aplicado al proceso político revela que, incluso si las preferencias individuales de cada elector están bien delineadas, el resultado de la decisión colectiva variará dependiendo de la orden de votación, y no es posible establecer una sola decisión colectiva agregando preferencias individuales. En resumen, los ciclos de votación definirán el resultado, haciendo espacio para la manipulación de la decisión por parte de quienes poseen el poder de la agenda (LIMONGI, 1994, p. 5-6). Por lo tanto, el sistema mayoritario no conduciría al equilibrio, y no hay una preferencia colectiva claramente identificable.

Se observa, por lo tanto, que el proceso de reanudación del sesgo institucional en el análisis político fue fuertemente influenciado por el comportamiento estudiado por la economía, "basado en premisas básicas sobre las motivaciones y preferencias de las personas y su mecanismo racional – calculador y egoísta – de la toma de decisiones antes de las alternativas

"neoinstitucionalismo", que surgió como una tercera vía que fusiona elementos de comportamiento y elementos del antiguo institucionalismo (PERES, 2008, p. 54).

excluyentes" (PERES, 2008, p. 62).⁵ El análisis económico del comportamiento humano fue finalmente absorbido en parte por los críticos del conductismo, que comenzaron a refutar la perspectiva individualista de la teoría.

Con la redención de la paradoja de Condorcet por Arrow, la Ciencia Política comenzó a centrarse en tomar decisiones colectivas basadas en la agregación de preferencias personales, evidenciando las fallas de un análisis puramente egoísta del desempeño de los parlamentarios. Después de todo, el Teorema de la Imposibilidad señala la falta de un arreglo institucional basado en el principio mayoritario capaz de proporcionar una solución única y promover la estabilidad (SANTOS, 2006, p. 32).

La segunda tesis que marcó el origen de la teoría neoinstitucionalista fue el Teorema del Caos de Richard McKelvey (MCKELVEY, 1976). Según el autor, si la suma de las preferencias individuales puede generar resultados potencialmente cíclicos cuando se enfrentan a la votación por mayoría, el agente que tiene el poder de la agenda puede conducir el proceso de selección a cualquier resultado, simplemente ordenando las alternativas de manera inteligente.⁶ Sobre la base de esta premisa, la disposición de los ciclos de votación influye decisivamente en el resultado del proceso de toma de decisiones colectivas.

Así, dependiendo del orden de votación, cualquier resultado es posible, incluso la opción que ocupa el último lugar en las preferencias de todos puede ser un ganador, porque si hay un agente que ejerce un control total sobre la agenda, en teoría este individuo puede manipularlo para construir el escenario que le traiga las mayores ventajas (MCKELVEY, 1976, p. 480). McKelvey destacó el problema de la intransigencia de las decisiones sociales, donde quienes controlan la agenda pueden asegurar cualquier resultado dentro de las alternativas que ellos mismos establezcan, independientemente de las preferencias individuales iniciales de los votantes.⁷

Estas dos formulaciones teóricas ejercieron una influencia significativa en el estudio del proceso de toma de decisiones dentro del Congreso de los Estados Unidos. La conclusión extraída de los teoremas es que las decisiones mayoritarias son intrínsecamente inestables. Por lo tanto, estos autores ponen en duda la perspectiva conductual de la Ciencia Política que, hasta entonces, se centró en las preferencias individuales de cada agente político. Si se toma

⁵ "A este respecto, es importante señalar que algunos economistas – como Schumpeter (1942), Arrow (1951), Downs (1957) y Buchanan y Tullock (1962) – contribuyeron enormemente a tal atracción, en la medida en que, desde la década de 1940, habían estado utilizando modelos económicos de pensamiento en el análisis del comportamiento político, y por lo tanto terminaron siendo el punto de partida de la "revolución" neo-institucional en la política." (PERES, 2008, p. 62).

⁶ "It follows from the above consideration that if any one voter, say the 'Chairman', has complete control over the agenda (in the sense that he can choose, at each stage of the voting, any proposal to be considered next) that he can construct an agenda which will arrive at any point in space, in particular at his ideal point." (MCKELVEY, 1976, p. 481).

⁷ "La conclusión a la que llegó McKelvey es que no puede haber ninguna relación entre las preferencias individuales y el resultado final. Un astuto definidor de horarios podrá lograr cualquier resultado, independientemente de la configuración inicial de las preferencias" (LIMONGI, 1994, p. 8).

literalmente, la óptica conductista conduciría a una inestabilidad dañina para las instituciones democráticas.

Sin embargo, a pesar del escenario desalentador descrito por Arrow y McKelvey, en la práctica, las democracias contemporáneas se rigen por el gobierno de la mayoría y, aun así, tienen un alto grado de estabilidad. Los famosos Teoremas de la Imposibilidad y el Caos no están probados empíricamente. Consolida, entonces, el entorno perfecto para el auge del neoinstitucionalismo, que apuesta por las instituciones como respuesta a la estabilidad. Las instituciones no sólo inducen el equilibrio, sino que también desempeñan un papel fundamental en el resultado político sustantivo (LIMONGI, 1994, p. 9).

En este punto, es necesario un breve aparte. A pesar de la centralidad de las instituciones para la teoría neoinstitucionalista, no existe una definición inequívoca de lo que significa la institución. Cada vertiente lo define a su manera, pero de manera general es posible considerar cómo tales procedimientos, leyes, normas y estructuras organizativas que condicionan el comportamiento, confiriendo una explicación racional de los resultados tomados colectivamente (LIMONGI, 1994, p. 9).

Las tres escuelas de teoría neoinstitucionalista constituyen, de hecho, tres métodos de análisis con diferentes enfoques sobre el impacto de las instituciones en el comportamiento político, que van desde su origen histórico hasta el concepto de institución y el peso atribuido a las preferencias personales y la racionalidad individual. El objetivo, sin embargo, es común a todos ellos: tratar de revelar el alcance real de la influencia de las instituciones en la toma de decisiones colectivas por parte de los parlamentarios.

Empezando por el neoinstitucionalismo histórico, sus autores consideran que la estructura organizativa de las instituciones sociales o económicas fue el principal determinante del comportamiento de los actores políticos y de los resultados derivados de él, dando especial énfasis a las asimetrías del poder relacionadas con el desarrollo de las instituciones. Los teóricos del aspecto histórico colocan a las instituciones "en una cadena causal que deja espacio para otros factores, en particular la evolución socioeconómica y la difusión de ideas" (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201), y definir el término institución como normas y convenciones relacionadas con la organización de la comunidad o la economía.

A su vez, el neoinstitucionalismo sociológico tiene como categoría central los valores y hábitos, siendo la realización del individuo condicionado por el entorno cultural y social y por las propias instituciones, concebidas como hitos culturales.⁸ Según Hall y Taylor, las formas y procedimientos institucionales de las organizaciones modernas deben considerarse como prácticas culturales, que "se incorporarían a las organizaciones, no necesariamente porque

⁸ El problema del neoinstitucionalismo sociológico es la dificultad de distinguir la institución y la cultura al considerar que las instituciones son construcciones sociales que regulan las interacciones de los individuos. (LEONA, 2015, p. 94).

aumentaran su eficacia abstracta (en términos de fines y medios), sino como resultado del mismo tipo de proceso de transmisión que da lugar a prácticas culturales en general" (HALL; TAYLOR, 2003, p. 208).

Por último, el neoinstitucionalismo de la elección racional merece un análisis más detallado. Las dos líneas anteriores, de carácter marcadamente determinista, no atrajeron a muchos seguidores, aunque contribuyeron al desarrollo de un enfoque más realista y contextual. Hoy en día, la teoría neoinstitucionalista ha consolidado su hegemonía en Ciencias Políticas (PERES, 2008, p. 53), con un consenso relativo sobre la adopción del paradigma de elección racional (SANTOS, 2006, p. 25). La teoría de la elección racional surge en el segundo período de posguerra para explicar la complejidad de los fenómenos sociales, transponiendo el razonamiento del enfoque económico de la Ciencia Política.

Así, la elección racional se caracteriza por la importación de la "nueva economía de la organización" para la Ciencia Política, cuyo eje principal es el análisis de los costos de transacción para el funcionamiento de las instituciones (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203). Por lo tanto, comienza desde la concepción de *homo economicus* para tratar de ofrecer una respuesta a los fundamentos de las acciones humanas frente a las complejas relaciones sociales (SANTOS, 2006, p. 24). No por casualidad, las principales derivaciones de la opción pública y la opción social (SANTOS, 2006, p. 26) son las principales derivaciones.

En general, los teóricos del neoinstitucionalismo de la elección racional enfatizan el sistema de comisiones y los líderes políticos dotados de autoridad dentro del Congreso, tratando de confrontar la forma en que las normas internas del Poder Legislativo de los Estados Unidos se ajustan al comportamiento de sus agentes. Suponen que los parlamentarios comparten algunas preferencias y se guían por un razonamiento utilitario para maximizar sus propios intereses, actuando casi siempre de manera estratégica y calculada (SANTOS, 2006, p. 204-205).

En este contexto, el análisis preciso de Peres (2008) es interesante:

En el campo de la Ciencia Política, casi enteramente adepto al "institucionalismo de la elección racional", lo que prevalece es la concepción de que las instituciones interactúan con las preferencias ya dadas, provocando un proceso de "transición" de éstas en relación con los objetos, según una "escala de utilidades". Es decir, las instituciones, como formas de restringir las decisiones a favor de lo que ocuparía el primer lugar en una escala determinada de preferencias, causarían el desplazamiento de esta elección a otros objetos que ocuparían el segundo, o el tercero, o el cuarto lugar de sus preferencias, y así sucesivamente. En este caso, ni el proceso de socialización ni la formación de preferencias son pertinentes, ya que el problema se limita exclusivamente al proceso de toma de decisiones en un contexto en el que las preferencias ya están estructuradas y están restringidas por un cierto tipo de acuerdo institucional (PERES, 2008, p. 64).

La profundización de los estudios dentro de la teoría de la elección racional condujo a la aparición de tres versiones para la explicación de la estabilidad en el Parlamento, que son las llamadas teorías de la organización legislativa: distributivista, informacional y partidista (SANTOS, 2006, p. 48). Las teorías argumentan que el funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos se entiende mejor a la luz de la idea de los costos de transacción. Analizan, cada uno a su manera, cómo las instituciones inducen el equilibrio.⁹ A ellas estarán dedicados la siguiente sección.

3 Teorías de la organización legislativa

Las teorías de la organización legislativa suponen que la política dentro del Congreso refleja los beneficios de la cooperación entre los parlamentarios, orquestados con el objetivo de amplificar sus preferencias individuales. Cada una de las teorías analiza desde una perspectiva diferente cómo las instituciones promueven la estabilidad del sistema político en un ambiente de intereses conflictivos, compartiendo la misma premisa de que la prioridad de todos los agentes políticos es la reelección.

En su mayoría, los neoinstitucionalistas se dividen entre la teoría distributivista y la teoría del partido, con cierto predominio de la primera. De hecho, la versión distributivista era hegemónica hasta que comenzó a ser cuestionada por autores que dudaban de la pertinencia de una teoría clientelista que enfatiza el papel de las comisiones. Del choque surgieron las corrientes informativas y partidistas, que cambian el enfoque hacia el papel de la información y los partidos políticos en la definición de la acción colectiva (LIMONGI, 1994, p. 3).

Resistente a la crítica, la teoría distributivista todavía conserva su prevalencia entre los teóricos de la elección racional. En este modelo, el Congreso es visto como un mercado de intercambios donde las preferencias producen equilibrio (SANTOS, 2006, p. 50). La teoría considera que las comisiones parlamentarias son entornos favorables para intercambiar ganancias, donde las decisiones políticas se toman en un contexto plural, formado por preferencias heterogéneas, que permite la negociación (SHEPSLE; WEINGAST, 1994, p. 152). Las comisiones acercan a los parlamentarios y destacan los conflictos de intereses, que requieren concesiones recíprocas para que se satisfagan en la mayor escala posible.

En este escenario, el intercambio surge como una consecuencia necesaria de la heterogeneidad de las preferencias. Dada la regla mayoritaria, si todos los actores políticos son intransigentes en relación con sus preferencias, ninguno de ellos logrará el resultado deseado, ya que son incompatibles entre sí. Sin embargo, si, por el contrario, los agentes políticos siguen una lógica cooperativa, haciendo intercambios, todos pueden ganar hasta cierto punto

⁹ "En general, las teorías positivas de la organización legislativa sobresalen al tratar de explicar cómo los individuos presumiblemente individualistas y clientelistas pueden establecer contratos (*logrolls*) suficientemente estables y capaces de superar la heterogeneidad de sus preferencias hacia el logro de un bien común o acción colectiva" (NASCIMENTO, 2010, p. 366).

(NASCIMENTO, 2010, p. 370). Por lo tanto, el medio ambiente induce la cooperación. En palabras de Limongi (1994),

Aunque inmersos en una situación conflictiva, luchando por apropiarse de recursos escasos, los congresistas pueden ganar si cooperan, ya que las políticas que interesan al representante del distrito A sólo serán aprobadas si cuentan con el apoyo del representante del distrito B. De hecho, se puede decir que hay un mercado para las votaciones dentro del Congreso. Las políticas se adoptan intercambiando votos: voto a favor de la política que le interesa siempre y cuando vote a favor de la política que me interesa. Este intercambio de votos se conoce en la literatura como *logroll* (LIMONGI, 1994, p. 12).

Así, se supone que son las ventajas electorales las que dictan el comportamiento de los parlamentarios, quienes actúan guiados por el objetivo de satisfacer las demandas de su electorado, con sus ojos en las próximas elecciones. En este sistema, los comités desempeñan un papel clave en la habilitación de los avances cambiarios, ya que disfrutan de importantes poderes en la definición de resultados políticos. Las comisiones son, por lo tanto, la base de la organización legislativa en el Congreso (SANTOS, 2006, p. 54).

En este contexto, el modelo distributivo hace hincapié en el modo de distribución de los recursos frente a la multitud de preferencias individuales y encuentra en el sistema de comisiones la clave para entender esta dinámica, ya que hacen que la negociación sea conveniente y garanticen el cumplimiento de los acuerdos (NASCIMENTO, 2009, p. 375). En resumen, la teoría encuentra las explicaciones sobre el funcionamiento del Congreso Nacional en el carácter centralizador de los comités, reconociendo que la concentración de poderes que representa es decisiva en la toma de decisiones.

En común con la teoría distributivista, la teoría de la información tiene el reconocimiento de comisiones como epicentro de la organización legislativa en el Congreso. Sin embargo, el aspecto informativo argumenta que el Congreso promueve esfuerzos para asegurar que las decisiones se tomen después de reunir tanta información como sea posible, donde no son las preferencias sino las estructuras las que inducen el equilibrio (SANTOS, 2006, p. 50). La idea es que los parlamentarios se organicen para reducir la incertidumbre que surge antes de la información imperfecta, y no para obtener ganancias de cambio.

Según la teoría, la función de las comisiones es producir y difundir información, con el objetivo de reducir las asimetrías informativas y, en consecuencia, las incertidumbres sobre los posibles resultados de una política determinada (SANTOS, 2006, p. 58). El núcleo de la teoría es que los agentes políticos actúan con el fin de reducir el déficit informativo para traer una mayor previsibilidad en cuanto al resultado. Las instituciones son vistas como herramientas para promover la información. Cuanto mejor informado esté el agente político, menor será el riesgo derivado de la incertidumbre.

Por lo tanto, el acuerdo institucional puede ofrecer incentivos para que los comités se especialicen y adquieran más poderes a través de la concentración de información

(NASCIMENTO, 2010, p. 380). En esta teoría, el debate tiene un valor fundamental de difusión del conocimiento. Como dice Limongi, "los congresistas tienen incertidumbres y cambian sus creencias del intercambio de información. Cuanto mayor sea la cantidad de información hecha pública, mediante el debate y la deliberación, mejor será la calidad de la decisión" (LIMONGI, 1994, p. 37).

A su vez, la teoría del partido promueve un cambio radical de perspectiva. En este modelo, los partidos políticos son el protagonista de la organización congresual, porque son los que resuelven los problemas de la acción transindividual. En otras palabras, la versión del partido se centra en el papel de los partidos en la resolución de dilemas colectivos, que son situaciones en las que "el comportamiento racional de una parte de los individuos puede conducir a resultados unánimemente no preferentes" (SANTOS, 2006, p. 63) a través de la concentración de poderes en una autoridad específica. Dentro de las partes, estas autoridades son los líderes del partido.

Según este aspecto, los actores políticos más influyentes son los representantes del partido mayoritario, que controlan el proceso legislativo y las comisiones. Por lo tanto, la influencia de los comités sólo se produce cuando encarnan los intereses partidistas. En este sistema, el secreto para entender el comportamiento parlamentario reside en las partes, que forman una especie de "cártel legislativo" (NASCIMENTO, 2010, p. 385), utilizando herramientas institucionales para unir a los parlamentarios en torno a preferencias comunes.

Se observa, por lo tanto, que las teorías positivas de la organización legislativa tratan de identificar el origen de la estabilidad del sistema político en el Congreso de los Estados Unidos. Independientemente del aspecto adoptado, el objetivo es común a todos ellos: esclarecer la cuestión de cómo las personas con motivaciones egoístas y pretensiones contradictorias llegan a un consenso y evitan la transitoriedad de las decisiones colectivas, generando equilibrio. Ahora centrándose en los comités, a veces en la información, a veces en los partidos, cada teoría busca encontrar una explicación institucional para el comportamiento parlamentario.

La versión distributiva, mayoritaria en el contexto estadounidense e importada por gran parte de los politólogos brasileños, encuentra en las políticas clientelares la estrategia electoral perfecta para garantizar la reelección. En busca de beneficios individualizados, dirigidos a sus votantes, y costos difusos, los legisladores se encuentran en una situación de conflicto constante, que sólo puede resolverse a través de un acuerdo que genera el intercambio de votos (LIMONGI, p. 1994, p. 12). Por lo tanto, la estabilidad proviene de la ayuda mutua, que es proporcionada por la estructuración de comités.

Esta construcción teórica es la base de los estudios de muchos investigadores del Congreso de los Estados Unidos. Es importante tener presente esta información cuando el propósito es analizar el desempeño constitucional del legislador. Especialmente debido al protagonismo que el modelo distributivo confiere a los comités y a la disposición institucional

del Congreso, la academia estadounidense ofrece valiosas contribuciones al análisis de aspectos institucionales capaces de afectar el abordaje de cuestiones constitucionales por parte de la legislatura. De eso se trata.

4 Comportamiento parlamentario e interpretación constitucional

La teoría neoinstitucionalista y el paradigma de la elección racional están detrás de las producciones académicas más relevantes sobre el Poder Legislativo en los Estados Unidos. Incluso cuando no se reconoce expresamente, el neoinstitucionalismo de la elección racional sigue siendo el trasfondo de los análisis políticos del Congreso estadounidense. No por casualidad, los estudios sobre la relación entre el Congreso y la Constitución en ese país a menudo parten desde una perspectiva institucional, buscando arrojar luz sobre la dimensión institucional de la interpretación de la Constitución por parte del legislador.

Como no podría ser diferente, la premisa de la búsqueda de la reelección que subyace a todas las teorías positivas de la organización legislativa contribuye significativamente a la interpretación constitucional. En la década de 2000, las encuestas indicaron que los legisladores tienden a enfrentar discusiones constitucionales en las áreas políticas más cercanas a las preocupaciones de sus electores (PEABODY, 2005, pág. 59). Así, la rendición de cuentas desempeña un papel decisivo en la interpretación constitucional, considerando que los votantes pueden preferir un representante que tome en serio las consideraciones constitucionales en la votación de proyectos (GARRET y VERMEULE, 2005, p. 246).

Actualmente, no hay duda de que la capacidad de la legislatura para actuar como intérprete constitucional está moldeada por la opinión de sus votantes, que impacta directamente la posición constitucional que será defendida en el Congreso. Por ejemplo, la base electoral de un agente político que fue elegido por levantar una bandera en favor de los grupos LGBTQI+ espera que tome posiciones firmes sobre la libertad sexual y de género. Es difícil que este parlamentario sea reelegido si no tiene en cuenta tales aspectos en las deliberaciones de las que participará.

También en la década de 1980, Abner Mikva y Louis Fisher sostuvieron un intenso debate sobre la capacidad institucional del Poder Legislativo para realizar una interpretación constitucional de manera responsable y eficaz. Después de haber pasado una transición profesional entre el Congreso y el Poder Judicial, Mikva fue totalmente escéptico ante esta posibilidad y uno de los argumentos fue que, en la mayoría de los casos, los votos son determinados por líderes del partido o compromisos políticos como resultado de la negociación (MIKVA, 1983, p. 609). Este punto de vista, en particular, encuentra apoyo en las teorías distributivas y partidistas, que insertan la negociación y la posición de la parte en el centro de la toma de decisiones colectivas.

En respuesta, Fisher argumentó que el diseño constitucional nunca permitió al Congreso eludir el deber de interpretar la Constitución, destacando el papel de las comisiones parlamentarias en la dirección opuesta. Según el autor, en los Estados Unidos se creó el *Joint Committee* con competencia para tratar específicamente cuestiones de vital interés para el Congreso y los efectos de las decisiones judiciales en sus prerrogativas institucionales, revelando la importancia de los comités para evaluar la constitucionalidad de las medidas propuestas (FISHER, 1985, p. 728).

El choque entre los autores pone de relieve la posición central que ocupa la perspectiva distributiva en el debate sobre la capacidad de interpretación constitucional del legislador. De hecho, los comités desempeñan un papel clave en la deliberación sobre cuestiones constitucionales. En Brasil, las Comisiones de Constitución y Justicia son un ejemplo de la pertinencia de la concentración y especialización de funciones dentro del Parlamento. No sería exagerado decir que las comisiones son la institución más prominente en la interpretación constitucional llevada a cabo por el Congreso Nacional.

Al menos eso es lo que sugiere la lectura de los informes de los Comités de Constitución y Justicia de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal. Tomemos, por ejemplo, las opiniones presentadas durante el proceso de la propuesta de modificación de la Constitución para la reforma de las pensiones. Independientemente de si se acuerda o no el juicio de constitucionalidad de las comisiones, los informes han abordado adecuadamente varios puntos sensibles en más de 50 páginas de razonamiento cada uno. Es de reconocer que el Congreso Nacional se ha tomado en serio la interpretación constitucional.

Se podría argumentar que un análisis distributivo de los comités encargados de controlar la constitucionalidad de los actos normativos insertaría la Constitución en todas las monedas cambiarias existentes entre los legisladores. Si A tiene la intención de aprobar la Ley X en beneficio de sus electores y B tiene la intención de aprobar la ley Y en beneficio de los suyos, bastaría con que negocien los votos para la constitucionalidad de las leyes. Sin embargo, hay otros dos aspectos institucionales a considerar en esta ecuación: la posibilidad de controlar la constitucionalidad judicial y la necesidad de exponer la propia decisión del comité.

A partir de este último, la motivación de la decisión de la comisión está relacionada con la necesidad de deliberación parlamentaria en el seno de las comisiones. La propia deliberación aporta beneficios institucionales y procedimentales concretos para aumentar la capacidad interpretativa del Congreso.¹⁰ En Brasil, las discusiones de la CCJ no tienen lugar a puerta cerrada. Por el contrario, el relator elabora un dictamen, que debería ser votado por los miembros de la comisión. Opinando por la inconstitucionalidad, se presenta el proyecto de ley,

¹⁰ Entre los beneficios se encuentran los incentivos para revelar información privada, exponer puntos de vista extremos al efecto moderador de diversos contraargumentos, aumentar la legitimidad de las decisiones tomadas mediante la presentación de razones y la presentación de justificaciones públicas para las propuestas (GARRET y VERMEULE, 2005, p. 248).

y el plenario es responsable de la apelación. Opinando para la constitucionalidad, el proyecto seguirá el proceso regular.

Por lo tanto, incluso si hay un intercambio de votos por la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una propuesta dada, las razones constitucionales deben ser externalizadas y estarán sujetas al control de los demás miembros de la Casa. Incluso si la motivación oculta del voto es el trato, se deben presentar argumentos suficientes para defender la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la medida. Por lo tanto, la necesidad de la base constitucional del proyecto constituye un límite importante para la negociación política.

En segundo lugar, la mera posibilidad de control judicial de la constitucionalidad requiere que la opción elegida por los congresistas pueda ser devuelta a los fundamentos constitucionales. En otras palabras, un proyecto de ley claramente inconstitucional tendrá una alta probabilidad de ser anulado en la Corte Suprema. Si los legisladores dependen de la eficacia de esa medida para su reelección, al menos se ocuparán de evitar la edición de una ley inconstitucional. No importa si el resultado es el resultado de la negociación, pero si es constitucionalmente apropiado.

Esta circunstancia adquiere aún mayor relevancia en un escenario de expansión de la jurisdicción constitucional, en el que la Corte define gran parte de la agenda política del país. En este contexto, es natural que los actores políticos tomen en cuenta los precedentes de la Corte Suprema o traten de anticipar un posible posicionamiento para evitar una derrota en el futuro - es la llamada "obediencia anticipada" a la jurisprudencia de la Corte Constitucional (TUSHNET, 2005, p. 271). Esta acción estratégica se explica en gran medida por la teoría de la elección racional, según la cual

Es plausible que el comportamiento de un actor no esté determinado por fuerzas históricas impersonales, sino por un cálculo estratégico, y segundo, que este cálculo esté fuertemente influenciado por las expectativas del actor con respecto al comportamiento probable de los otros actores. Las instituciones estructuran esta interacción influyendo en la posibilidad y secuencia de alternativas en el orden del día, u ofreciendo información o mecanismos de adopción que reducen la incertidumbre sobre el comportamiento de los demás, al tiempo que proporcionan a los actores "ganancias de intercambio", lo que los animará a abordar ciertos cálculos o acciones precisas. Este es un enfoque clásico de "cálculo" para explicar la influencia de las instituciones en la acción individual (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206).

En este sentido, es interesante la perspectiva estratégica utilizada por la Teoría del Juego para explicar el comportamiento político. Originalmente desarrollado por los economistas Oskar Morgenstern y John Von Neumann para la explicación del uso de estrategias racionales en el estudio de las matemáticas aplicadas (NEUMANN; MORGENSTERN, 1972), la Teoría del Juego pronto se extendió a través de las otras ramas de la ciencia. Centrada en el análisis del comportamiento estratégico de las personas en un escenario incierto costo-beneficio,

fuertemente dependiente de las opciones de otros agentes, la formulación también dejó su huella en la Ciencia Política.

Según la teoría, los agentes políticos, vistos como jugadores, buscan elaborar una serie de ganancias donde identifican las preferencias de cada oponente y las ganancias que surgen de ellos con el fin de definir qué resultado es más ventajoso. Por lo tanto, cuando el número de rondas es indefinido, los agentes suelen adoptar posiciones de cooperación para inducir la futura cooperación de los demás. Son los típicos "juegos de compromiso", cuyo razonamiento se aplica tanto a las negociaciones puramente políticas como a las interacciones entre el Congreso y la Corte Suprema en la interpretación constitucional (DERBLI, 2015, p. 180-181).

Por lo tanto, el instrumental teórico del neoinstitucionalismo de la elección racional contribuye más a la consideración de los argumentos constitucionales que a su negación. El juego político no es incompatible con la gravedad de la que debería tratarse el debate sobre cuestiones constitucionales. Por el contrario, el protagonismo de la Corte Suprema es capaz de tener el efecto inverso al del sobreendeudamiento judicial¹¹ temido por Tushnet y hacer que los legisladores actúen más seriamente y críticamente sobre la constitucionalidad de las medidas, además de estimular la continuidad del debate interinstitucional, fomentando una cultura de diálogo.¹²

En este escenario, se puede ver que la interpretación constitucional realizada dentro del Congreso Nacional sufre un fuerte impacto del arreglo institucional. Ya sea en relación con los aspectos institucionales internos relacionados con el propio funcionamiento del Poder Legislativo, o en relación con aspectos institucionales externos relacionados con la relación entre las competencias, lo cierto es que las instituciones desempeñan un papel fundamental en la performance constitucional del legislador. A menudo, guían la acción política para tomar en serio la constitucionalidad de las propuestas.

Por lo tanto, no es difícil darse cuenta de que la dinámica del comportamiento parlamentario tiene mucho que ofrecer para la teoría constitucional, especialmente para la interpretación legislativa. En aras de la verdad, hay estudios que consideran el diseño

¹¹ Entendido como el efecto de fomentar cierta irresponsabilidad de los miembros del Congreso en la interpretación constitucional, ya que siempre habrá alguien que lo supervise. Es descrito por el autor en el siguiente pasaje: "Considere una situación en la que los miembros del Congreso tengan una opción: Pueden promulgar un estatuto salpicado que ataca directamente un problema, aunque de una manera que las cortes encontrarán inconstitucional, o pueden promulgar uno aburrido, lleno de detalles oscuros, que podría ser un poco menos eficaz para lograr los objetivos políticos del Congreso, pero eso sería incuestionablemente constitucional. Presumiblemente promulgar un estatuto que avance en los objetivos políticos es políticamente atractivo, pero a veces promulgar el estatuto inconstitucional pero inconstitucional puede ser aún más atractivo políticamente. Los miembros pueden entonces tomar crédito por tratar de hacer algo y culpar a las cortes por su fracaso, a pesar de que la otra ley podría haber sido constitucional y casi tan eficaz en el logro de los objetivos políticos del Congreso" (TUSHNET, 2005, pág. 271).

¹² "Desde esta perspectiva, hay espacio para analizar las interacciones entre las Potencias a la luz de la Teoría del Juego y, por lo tanto, identificar el equilibrio de Nash sobre las rondas sucesivas: para el Poder Legislativo, será, en general, en la edición del derecho que, teniendo en cuenta el control judicial de la constitucionalidad, tendrá mayores posibilidades que preservar; simétricamente, para el Poder Judicial, se verificará, por regla general, en la decisión judicial que, teniendo en cuenta la actividad legislativa destinada a superar los precedentes judiciales (por ejemplo, a través de una enmienda constitucional), tendrá mayores posibilidades de permanecer saludable." (DERBLI, 2015, p. 183).

institucional del Congreso en el análisis del desempeño de los agentes políticos como intérpretes constitucionales. La ausencia de obras interdisciplinarias genera un vacío en la teoría de la interpretación constitucional que no encajaría dentro de los estrechos límites de este artículo. Sólo se espera que haya señalado un horizonte para ser desvelado.

5 Conclusión

Desde finales del siglo XX, el neoinstitucionalismo de elección racional ha sido el punto de referencia de los estudios legislativos en los Estados Unidos. Aunque nuestro Poder Legislativo tiene peculiaridades que hacen imposible importar la producción estadounidense por completo, la investigación del comportamiento parlamentario brasileño tiene mucho que aprender de lo que se considera el Congreso más grande del mundo. La etapa avanzada de la Ciencia Política Americana contribuye significativamente al desarrollo de cualquier formulación teórica propia.

En Brasil, los enfoques traídos por las tres versiones del neoinstitucionalismo de elección racional influyeron en gran medida en los estudios sobre el Congreso Nacional realizados a partir de la Constitución de 1988 (PERES, 2008, p. 67). Aquí, los científicos políticos están divididos entre la teoría distributivista y la teoría de los partidos, que cuestionan la mejor respuesta a la estabilidad de nuestro sistema político. De hecho, los autores brasileños trabajan con un cierto híbrido entre las dos formas, resultado de una adaptación a las particularidades de nuestro sistema político, lo que hace que la tarea de identificar qué versión prevalece es tormentosa (SANTOS, 2006, p. 96-99).

Sin embargo, más relevante que tratar de encajar a los politólogos brasileños en los diferentes aspectos construidos por la doctrina estadounidense – después de años de estudios en un Congreso que tiene más de dos siglos de historia, a su vez – es dirigir nuestros ojos al impacto que la teoría neoinstitucionalista ha tenido en la investigación sobre el comportamiento parlamentario en Brasil: ha trasladado el debate sobre el sistema de gobierno y la forma de gobierno al debate sobre las instituciones que conforman la acción política colectiva.

En este contexto, el propósito de estudiar la interpretación constitucional que lleva a cabo el legislador no prescinde de un análisis de los factores que influyen en el comportamiento parlamentario. En busca de este marco, más político que legal, la investigación se encontró con una vasta producción académica en el campo de la Ciencia Política que busca entender lo que está detrás del proceso de redacción de leyes brasileñas. No se puede pasar por alto cómo la ley descuida la Ciencia Política en Brasil, como si pudiera desvincularse completamente de ella.

Tal vez este sea el legado más importante de los estudios legislativos sobre el Congreso de los Estados Unidos: el carácter interdisciplinario. En ese país, la fructífera producción académica sobre el desempeño del Poder Legislativo como intérprete de la Constitución está llena de argumentos institucionales y políticos, revelando que la interpretación constitucional

legislativa se encuentra en el umbral entre la Ley y la Política. No es improbable que en Brasil la evolución independiente de las dos ramas sea en gran medida responsable de la ausencia de trabajo en la relación entre el Poder Legislativo brasileño y la Constitución. Es hora de revisar esta relación.

Entre nosotros, el estudio del impacto de las instituciones en el derecho público es reciente y se está moviendo lentamente. El tema nunca había atraído mucha atención hasta la difusión de la obra de Sunstein y Vermeule (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002), que planteó la necesidad de considerar el diseño institucional de los organismos estatales responsables de la interpretación del derecho. A partir de entonces, las capacidades institucionales de los intérpretes reales, insertadas en un complejo sistema de incentivos y limitaciones, donde las condiciones de acción están lejos de las consideradas ideales, comenzaron a ser cuestionadas.

En este orden de ideas, la transposición a la teoría jurídica del contexto institucional de la actividad parlamentaria implica examinar la estructura de incentivos inherente al proceso político de toma de decisiones. Una teoría que se presta a las relaciones entre la Constitución y el legislador sin tener en cuenta cómo se desarrolla el proceso legislativo y cuáles son los principales factores que influyen en la toma de decisiones en el Parlamento estaría completamente desvinculada de la realidad. Si el objetivo es ver la Constitución a través de la lente del legislador, no se puede hacer una tabla superficial de la esfera institucional.

Al examinar la interpretación constitucional realizada en medio del proceso legislativo, el jurista encontrará un arsenal de instituciones que condicionan el desempeño de los agentes políticos y dan forma a su relación con la Constitución. Por lo tanto, integrar la variada gama de investigaciones de Ciencias Políticas en derecho suena como un camino prometedor para comprender la responsabilidad constitucional del legislador. Después de todo, la clave para un enfoque realista de la interpretación de la Constitución por parte del Congreso Nacional está en la raíz de los estudios legislativos: las instituciones.

Referencias

ARROW, Kenneth J. **Social Choice and Individual Values**. Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University. 2nd ed. New Haven: Yale University, 1970.

DERBLI, Felipe. Interações estratégicas entre os poderes no controle de constitucionalidade: aplicações da teoria dos jogos nos diálogos constitucionais. In: BRANDÃO, Rodrigo; BAPTISTA, Patrícia. (Org.). **Direito público**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p. 177-204. v. 1.

FISHER, Louis. Constitutional Interpretation by Members of Congress. **North Carolina Law Review**, v. 63, p. 707-747, 1985.

GARRET, Elizabeth; VERMEULE, Adrian. Institutional Design of a Thayerian Congress. In: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.). **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005. p. 241-265.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

LEONE, José Antonio Rivas. Institucionalismo - neoinstitucionalismo y calidad de la democracia. **Provincia**, n. 33, p. 87-127, enero/junio 2015.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norteamericana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico de Informação em Ciências Sociais**, n. 37, p. 3-38, 1994.

MAYHEW, David R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 2004.

MCKELVEY, Richard D. Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control. **Journal of Economic Theory**, v. 12, n. 3, p. 472-482, 1976.

MIKVA, Abner. How Well Does Congress Support and Defend the Constitution. **North Carolina Law Review**, v. 61, n. 4, p. 587-611, 1983.

NEUMANN, John Von; MORGENSTERN, Oskar. **Theory of Games and Economic Behaviour**. Princeton: Princeton University Press, 1972.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os modelos da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, v. 366, n. 2, p. 365-397, 2010.

PEABODY, Bruce. G. Congressional Attitudes toward Constitutional Interpretation. *In*: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005, p. 38-61.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições?: a evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D. **As teorias positivas sobre a organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional**. 2006. 190 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. Positive Theories of Congressional Institutions. **Legislative Studies Quarterly**, v.19, n. 2, p. 149-179, 1994.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. **Public Law and Legal Theory Working Paper**, n. 28, p.1-55, 2002.

TOSTA, André Ribeiro. **Instituições e o direito público: empirismo, inovação e um roteiro de análise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TUSHNET, Mark. Evaluating Congressional Constitutional Interpretation: some criteria and two informal case studies. *In*: WHITTINGTON, Keith; DEVINS, Neal. (org.) **Congress and the Constitution**. London: Duke University Press, 2005. p. 269-289.

Artículo presentado el: 2020-03-14

Reenviado el: 2020-05-04

Aceptado el: 2020-05-11