

Lawmaking under Authoritarianism: Factions, Institutions and Outcomes Across Dictatorships

Alejandro Bonvecchi y Emilia Simison

Cambridge University Press. Cambridge. 2026. 314 páginas.

CAROLINA AYLÉN PEREZ QUIROGA
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina
cperezquioga@mail.utdt.edu



Declaración de interés

Nada para declarar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.20.1.r2>

La pregunta sobre el rol que ocupan las legislaturas en gobiernos autoritarios ha recibido una respuesta que era razonable pero empíricamente insatisfactoria: legitiman al régimen, cooptan a las élites, proveen información al dictador (Gandhi y Przeworski, 2007; Malesky, Schuler y Tran, 2012; Svobik, 2012). Lo que no hacían, según el consenso predominante, era legislar en serio. Es ese el punto que se desafía en *Lawmaking under Authoritarianism*. En este libro, Bonvecchi y Simison abandonan el supuesto de que las legislaturas son incapaces de imponer sus preferencias y les devuelven su carácter político. Para hacerlo, se plantean dos preguntas: ¿qué explica el diseño de las legislaturas en los regímenes autoritarios? ¿Y qué explica que en ciertos momentos esas legislaturas puedan enmendar, frenar o revertir las iniciativas del ejecutivo y, en otros, simplemente no puedan?

La respuesta a ambas preguntas se construye sobre la teoría del *power-sharing*. Concretamente, para Bonvecchi y Simison, lo que determina el diseño de las legislaturas y los resultados del proceso legislativo es la naturaleza de la política faccional.

Esta es vista a través de dos aristas. Por un lado, cuán unidas están las facciones de la coalición gobernante y, por otro lado, cuán enraizadas están en organizaciones que les proveen recursos propios y trayectorias de carrera autónomas para sus miembros. Cuando las facciones están altamente unidas y enraizadas, cada una tiene recursos suficientes para amenazar de manera creíble a las demás. En ese escenario, ninguna facción puede imponerse sobre las otras sin arriesgarse a una respuesta coercitiva. En consecuencia, la única salida viable es institucionalizar el reparto del poder en ejecutivos colectivos y en una legislatura constitucionalmente obligada a intervenir en las decisiones, con poder real para enmendar y rechazar proyectos. Esto es lo que los autores llaman legislatura revisora: un foro donde las facciones se frenan mutuamente y negocian el contenido de las políticas. En cambio, cuando las facciones son desiguales, una de ellas puede dominar a las demás sin temor a represalias creíbles. En este caso, el ejecutivo tiende a la personalización y la legislatura opera como cuerpo notarial: puede proponer enmiendas, pero rara vez rechaza

proyectos y difícilmente impone sus preferencias al dictador. Entre ambos extremos, la inestabilidad faccional produce legislaturas que oscilan. Estas se parecen más a las revisoras cuando el balance se equilibra y se parecen más a las notariales cuando dicho balance se rompe.

Para poner a prueba la teoría, los autores seleccionan tres autoritarismos que varían en la naturaleza de la política faccional: el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), el franquismo (1943-1976) y el régimen militar brasileño (1964-1985). La dictadura argentina del Proceso de Reorganización Nacional encarna la política faccional balanceada. Las Fuerzas Armadas argentinas estaban atravesadas por diferentes facciones (neoliberales, politicistas, desarrollistas, *hardliners*) altamente unidas internamente y enraizadas en las tres armas. Ninguna facción podía imponerse sobre las otras. El resultado fue la Junta colectiva y la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL) con mandato para intervenir en toda la legislación y poder efectivo para enmendar y rechazar proyectos. De hecho, la CAL registró una de las tasas de rechazo de iniciativas ejecutivas más altas documentadas en regímenes autoritarios. Los estudios de caso muestran algunos de los mecanismos. En un caso paradigmático, la Fuerza Aérea revirtió a través de la CAL un proyecto presentado por el Poder Ejecutivo sobre coparticipación federal y se terminó promulgando lo contrario a lo propuesto por el gobierno. Las facciones rivales usaron la CAL también para revertir políticas presupuestarias y neutralizar intentos de concentración del poder en el ejecutivo.

El franquismo ilustra el caso opuesto. Con una coalición integrada por facciones militares, falangistas, católicos, tecnocráticos, tradicionalistas y monárquicos, sólo la facción liderada por Franco alcanzó niveles consistentes de unidad y enraizamiento. El resultado fue un ejecutivo personal y unas Cortes de tipo notarial. Los procuradores enmendaban proyectos con relativa frecuencia, pero esas enmiendas funcionaban sobre todo como mecanismo informacional: le indicaban al dictador el grado de consenso que tenía para cada iniciativa y le permitían decidir qué reformas sostener y cuáles retirar antes de que la oposición se consolidara. Franco nunca necesitó disolver las Cortes ni purgar a sus miembros y su amplio poder de decreto le permitía evitarlas con frecuencia, aunque la ley del régimen lo obligaba a enviarles proyectos en ciertas materias.

Finalmente, el régimen militar brasileño presentó una política faccional inestable entre la línea dura y la línea blanda en el seno de las fuerzas armadas, lo que produjo un Congreso que osciló entre la influencia y la clausura. Era capaz de frustrar políticas fiscales y forzar reformas constitucionales cuando los militares en el ejecutivo exhibían niveles más bajos de unidad y enraizamiento, y era clausurado o purgado cuando esos niveles subían. Los estudios de caso muestran legisladores que probaban los límites de lo permitido ya sea bloqueando reformas impositivas, iniciando leyes presupuestarias en violación de la Constitución o forzando cambios en las reglas del juego institucional, y un ejecutivo que respondía con vetos, purgas o el cierre del Congreso según los recursos disponibles.

La evidencia que sostiene este recorrido es, en sí misma, uno de los méritos del libro. La construcción de bases de datos completas sobre procesos legislativos a partir de archivos institucionales produce un tipo de evidencia que la literatura sobre autoritarismo raramente tiene a disposición. Y esa evidencia no opera sola: los análisis estadísticos se combinan con estudios de caso que reconstruyen procesos legislativos concretos, lo que permite no solo identificar patrones sino también rastrear los mecanismos a través de los cuales la política faccional da forma a los resultados. Esa fortaleza, sin embargo, sugiere también una pregunta sobre el alcance del programa de investigación que el libro inaugura. La identificación de las facciones que componen cada coalición autoritaria se apoya en la triangulación de la historiografía nacional consolidada sobre cada régimen. Cuando ese trabajo previo existe y hay acuerdo razonable entre fuentes, el procedimiento funciona. Pero deja pendiente la pregunta de cómo aplicar este marco a regímenes donde la detección de las facciones todavía está en disputa, no ha sido sistematizada o se construyó con categorías distintas. Extender la teoría a otros autoritarismos exigirá o bien apoyarse en historiografías nacionales con grados muy variables de consolidación, o bien desarrollar criterios teóricos para identificar facciones.

Lawmaking under Authoritarianism parte de una incomodidad teórica. El campo sabía que las legislaturas en gobiernos autoritarios existían y cumplían funciones, pero trataba el *lawmaking* como algo secundario, como

si legislar en serio fuera prerrogativa de las democracias. Bonvecchi y Simison muestran que ese supuesto no resiste la evidencia. Incluso cuando el dictador tiene capacidad de castigar, rara vez la ejerce de manera ilimitada: hacerlo tiene costos que no puede ignorar. Cuánto puede ignorarlos depende de quiénes componen la coalición, de cuán unidas están sus facciones y de cuántos recursos propios tienen para sostenerse. Eso determina el comportamiento del órgano legislativo. Y eso, a su vez, determina qué leyes se aprueban, cuáles se revierten y qué futuro tiene el régimen. Como en cualquier coalición, nadie gobierna solo. El aporte del libro es mostrar que, también bajo autoritarismos, esa restricción se vuelve observable en el proceso legislativo.

Referencias bibliográficas

- Bonvecchi, A. y Simison, E. (2026). *Lawmaking under Authoritarianism: Factions, Institutions, and Outcomes across Dictatorships*. Cambridge University Press.
- Gandhi, J. y Przeworski, A. (2007). Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies*, 40(11), 1279-1301. <https://doi.org/10.1177/0010414007305817>
- Malesky, E., Schuler, P. y Tran, A. (2012). The Adverse Effects of Sunshine: A Field Experiment on Legislative Transparency in an Authoritarian Assembly. *American Political Science Review*, 106(4), 762-786. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000408>
- Svolik, M. W. (2012). *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge University Press.