

Mercedes García Montero, *Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid, CIS (2009).

PATRICIA VIDAL HURTADO

Universidad de Valencia. Área de Ciencia Política y de la Administración
pvidalhurtado@gmail.com

Recensiones

CIENCIA
POLÍTICA

Tras los procesos de democratización en América Latina a finales de los años setenta y principios de los ochenta, surgió de nuevo un interés por las teorías que señalaban a las instituciones como los agentes responsables de los resultados de la política, sobresaliendo el presidencialismo en tanto arreglo institucional mayoritario en Latinoamérica. Así, por ejemplo, se enfatizó en la idea de que este tipo de régimen es más inestable y de difícil relación entre Ejecutivo y Legislativo.

En ese contexto, la investigación de Mercedes García Montero, publicada en el libro aquí reseñado, tiene como objetivo analizar la influencia del Ejecutivo y Legislativo de quince países latinoamericanos en la actividad legislativa bajo el marco conceptual del neoinstitucionalismo y el presidencialismo como variable; pero, a diferencia de otros intentos, los resultados de este trabajo son fruto de una extensa base de datos sobre el proceso seguido por cada una de las leyes estudiadas para su aprobación.

En el texto se construye un modelo teórico desde el que se estudia el control de la actividad legislativa. En él se especifica la medición del peso de cada uno de los poderes a partir de dos indicadores, a saber: el éxito legislativo y la participación legislativa, ambos procedentes de la obra de Alcántara *et al.* (2005), fuente de referencia a lo largo de toda la investigación. Estos dos indicadores permiten conocer, por un lado, el éxito en la proposición de las leyes a través de la relación entre la cantidad de iniciativas presentadas por cada poder con la cantidad que es aprobada finalmente, y por otro lado, conocer la influencia de cada poder sobre la legislación aprobada.

Es destacable que el cálculo de los indicadores se produce a partir de los datos de actividad legislativa de los distintos países y no de estimaciones ni de modelos teóricos. Además, toma en cuenta los determinantes institucionales del procedimiento legislativo definidos en las Constituciones y los reglamentos internos de los Parlamentos. El resultado es una medida de análisis novedosa: el Índice de Potencia Institucional Legislativa (IPIL), formado por catorce indicadores agrupados en torno a tres etapas dentro del procedimiento legislativo (etapa de iniciativa, etapa constitutiva y etapa de eficacia) que posibilitan un análisis más pormenorizado y estructurado de la actividad legislativa.

Cabe señalar que la autora tiene en cuenta otros trabajos llevados a cabo sobre América Latina, como el de Shugart y Carey (1992) o el Payne *et al.* (2003) que si bien introducen variables afines a las empleadas por García Montero, son menos potentes para un análisis comparativo como el que se plantea en el texto. La dificultad radica en la disparidad de indicadores que se venían utilizando y de ahí, surge la necesidad de elaborar los indicadores del IPIL (cuadros 2.4 y 2.5).

Además, se introducen otras variables explicativas que van a resultar esenciales en la investigación. En concreto, la composición del Parlamento (las mayorías parlamentarias,

la fragmentación partidista o la formación de coaliciones), la homogeneidad o no de los actores (la polarización, la distancia o la coherencia ideológica de los partidos) así como el período de sesiones dentro del ciclo electoral. En definitiva, el modelo que presenta la autora sostiene que el éxito y la participación legislativa del Ejecutivo sobre la actividad legislativa dependen del diseño institucional y de la composición y características del Parlamento y del Gobierno.

Una vez concluida la exposición del marco teórico comienza sin duda la parte más importante en la investigación. El capítulo tercero está formado por una primera aproximación al análisis de los datos de los quince Parlamentos latinoamericanos y tiene el fin de demostrar el papel proactivo o reactivo tanto del Ejecutivo como del Parlamento. Una rigurosa exposición analítica permite a la autora afirmar la existencia de un peso importante del Legislativo en su papel proactivo, esto es, un legislativo con iniciativa para introducir proyectos en la agenda política. De esa forma, esta demostración supone un claro aporte que cuestiona las hipótesis relativas al marcado carácter reactivo –basado en la capacidad para frenar las iniciativas legislativas– de los Parlamentos en regímenes presidencialistas tan extendida a partir del trabajo Cox y Morgenstern (2001).

La obra está formada por otros tres capítulos que analizan detalladamente lo expuesto con anterioridad. En este sentido, el capítulo cuarto está dedicado a la exposición de los indicadores del IPIL a partir del planteamiento de un conjunto de hipótesis teóricas iniciales que expresan la influencia de cada uno de los indicadores en las etapas del procedimiento legislativo y que están destinadas a averiguar primordialmente el peso del poder del Ejecutivo sobre la actividad legislativa. Fruto de ello se derivan ya las primeras conclusiones. Así, se especifica que Chile es el país que ocupa el lugar más alto en cuanto a Potencia Institucional Legislativa respecto del Ejecutivo. De esa forma, su diseño institucional concede al Presidente poderes exclusivos para la iniciativa legislativa, el establecimiento de las prioridades en los proyectos, y, además, goza de un Parlamento bicameral asimétrico que favorece la concentración de poder del Gobierno. Por el contrario, las Constituciones que permiten la intervención del Poder Legislativo en la actividad legislativa son las de El Salvador, Venezuela, Nicaragua, México y Costa Rica.

Para analizar el grado de éxito, participación, y determinar qué factores institucionales son los más relevantes, se realiza un pormenorizado trabajo de contraste de la hipótesis. Los resultados posibilitan afirmar que los determinantes institucionales son esenciales en la explicación del éxito del Poder Ejecutivo. Así, se logra verificar que generalmente el comportamiento de los poderes en la actividad legislativa sí responde a los diseños institucionales en la gran mayoría de los casos. Algo que ya había sido señalado por la teoría pero que aquí presenta un modelo más desarrollado.

García Montero introduce finalmente el análisis de las hipótesis relativas a otros elementos explicativos cuya influencia no puede ser obviada. En este sentido, se van a tener en cuenta los aspectos relacionados con los partidos políticos conjuntamente con el IPIL y las variables éxito y participación. Así, un escenario de mayoría en el Congreso o una coalición coherente, una escasa fragmentación partidista, unos niveles bajos de polarización y una distancia ideológica escasa con respecto a la Cámara es el marco idóneo para que el Ejecutivo tenga altos niveles de éxito y participación en la actividad legislativa.

En suma, el eje temático abordado goza de un elevado interés teórico dentro del campo de la política comparada y más aun de los estudios de área sobre América Latina. El trabajo contribuye a demostrar unas hipótesis que hasta el momento únicamente estaban formuladas teóricamente y de las que no existía un análisis comparativo entre países. Así, la elaboración del IPIL y sus resultados contundentes en la delimitación del peso e influencia de ambos

poderes sobre la actividad legislativa se convierten en un gran aporte teórico y metodológico para el campo de la politología. Sin lugar a dudas, una obra original.

REFERENCIAS

- Alcántara, M., M. García y F. Sánchez. 2005. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Cox, G. y S. Morgenstern. 2001. "Latin America's reactive assemblies and proactive presidents". *Comparative Politics* 33 (2), 171-189.
- Payne, J., D. Zovatto, F. Carrillo y A. Allamad. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID.
- Shugart, M. S. y J. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.