

Manuel ALCÁNTARA SÁEZ, Mercedes GARCÍA MONTERO y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ, *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005), 307 pp.

Salvador Martí i Puig  
*Universidad de Salamanca, España*

Cuando uno se encuentra con una obra como la del libro aquí reseñado lo primero que debe hacer es felicitar (previa lectura, claro está) a sus autores: Manuel Alcántara, un veterano conocedor de la realidad latinoamericana, y dos jóvenes investigadores de su escuela, Mercedes García y Francisco Sánchez. Luego, después de unos días de reflexionar sobre ella es posible emitir diversos juicios —ya sean de discrepancia o adhesión— pero, insistimos: es preciso congratularse por la aparición de obras como ésta.

¿Cuál es la razón por la que empiezo la reseña con una afirmación tan vehemente? Básicamente por dos razones: la primera, porque este libro aporta un nuevo brío a un debate que hasta este momento se había concebido de “segundo orden”, a saber, la función de los poderes legislativos en el entorno presidencialista latinoamericano.

A lo que nos referimos aquí es a un debate que ha ido adquiriendo notoriedad durante los últimos años —al mismo tiempo que las instituciones democráticas han ido consolidándose en Latinomérica.<sup>1</sup> Y la segunda, porque lo hace a través del manejo de una inmensa batería de datos empíricos (referentes a los parlamentos de cada uno de los 18 países objeto de estudio) que se analizan sistemática y comparativamente a lo largo del libro, estableciendo así un diálogo —a veces señalando coincidencias y otras enmendando hipótesis— con la literatura politológica, sobre todo aquella que

<sup>1</sup> En esta línea cabe señalar la reciente aparición de excelentes análisis de caso, si bien aún son pocos los estudios comparativos de ámbito regional, destacando los trabajos editados por Morgenstern y Nacif (2002) y Mainwaring y Shugart (1997).

trabaja con las herramientas conceptuales que ofrece el neoinstitucionalismo.

Así las cosas, podríamos exponer que esta obra está destinada a ser una referencia para todos aquellos analistas que pretendan avanzar en el estudio empírico de las instituciones del subcontinente. Y es que a tres lustros de la restauración de las instituciones representativas en América Latina es preciso sentar el conocimiento de éstas sobre bases sólidas: se deben tener elementos contrastables para exponer (y debatir sobre) cómo operan, qué papel ejercen y qué rendimientos tienen. En este sentido, es necesario empezar a sustituir los juicios realizados desde el tan recurrido (en los entornos latinos, e incluyo en este calificativo a los círculos académicos de Europa meridional) método del “olfato” por los juicios emitidos sobre la base análisis y empiria.

Precisamente por ello creemos importante señalar que para la elaboración del texto reseñado, los autores han trabajado a partir de una base de datos completa elaborada en el marco del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.<sup>2</sup> A saber, por un lado,

<sup>2</sup> Los proyectos citados son: *El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo: una clave interpretativa de los problemas de gobernabilidad de la región* (Ref. IFD97-0906) y *Representación política y calidad de la democracia: un estudio de las élites parlamentarias en América Latina* (Ref. SEC2002-03483), ambos financiados por el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología de España y dirigidos por Manuel Alcántara Sáez.

la información presente en una obra precedente a la reseñada (y editada por los mismos autores) titulada *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*, en la que se realiza una exhaustiva labor de acopio y sistematización de los ordenamientos de las instituciones legislativas en la región. Y por otro, la información obtenida de los datos procedentes de los proyectos de investigación en torno al *Poder Legislativo* y la *Representación Política* desarrollados en el Instituto referido.

En cuanto al contenido y estructura del libro, cabe señalar que éste se organiza en seis capítulos, donde se analizan distintos aspectos del Poder Legislativo de los países latinoamericanos. El primer capítulo, de carácter eminentemente teórico, establece el marco de análisis en el que se deben estudiar e interpretar los Congresos de la región. Para ello, se hace referencia a los *diversos* sistemas presidencialistas presentes en América Latina, a las reglas que regulan las diferentes instituciones, a los actores que operan en ellas y a su cultura política. Posteriormente, los capítulos que siguen (del segundo al sexto) tienen un contenido temático y apoyan su análisis en una importante carga empírica.

En la línea expuesta, el segundo capítulo aborda la *función legislativa* de los Parlamentos latinoamericanos, describiendo el proceso de negociación política (y de desempeño técnico) que supone la iniciativa legislativa y la posterior elaboración de leyes hasta su aprobación. En el mismo capítulo también se presen-

tan datos acerca de las actitudes de los propios representantes, y se analiza la actividad legislativa sobre la base de tres indicadores (la productividad, el éxito y la participación legislativa), que pueden relacionarse con otras variables del sistema político nacional, estableciéndose relaciones de causalidad sobre la eficacia de éstos. En seguida, el tercer capítulo *se refiere a la función de control*. En éste se analizan los diez instrumentos de control que siguen: el control sobre los nombramientos de altos cargos; la comparecencia de miembros del gabinete; la creación de comisiones de investigación; el informe presidencial; el voto de confianza; la solicitud de documentos; las preguntas; las interpellaciones; las mociones de censura, y el juicio político. Posteriormente, de los instrumentos citados se elabora un índice integrado en lo relativo a la capacidad potencial de los Parlamentos para ejercer funciones de fiscalización, clasificando a los distintos Congresos latinoamericanos bajo este aspecto.

El cuarto capítulo relaciona la *representación política con la división territorial del poder y la representación de minorías*. Así, se plantea el peso del federalismo y sus derivaciones institucionales, tanto en relación con el diseño de los distritos electorales como con la inducción (o no) de formaciones políticas de carácter regional y de lealtades territoriales singulares. El capítulo siguiente *estudia el trámite parlamentario más relevante (y con mayor capacidad de presión sobre el Ejecutivo) de todo el periodo legislativo: el de los presupuestos*. Para ello, los autores anali-

zan cada una de las ocho reglas en que se descompone el trámite (y se aplica para cada uno de los Congresos nacionales) y, posteriormente, se elabora una propuesta de índice con el cual medir la capacidad de influencia de los Parlamentos en este ámbito. De nuevo, como en los capítulos anteriores, el resultado alcanzado refleja la gran heterogeneidad existente.

Finalmente, en el sexto capítulo *se hace una descripción y análisis de las comisiones legislativas* en tanto que mecanismos clave del funcionamiento del Parlamento; de los datos analizados se desprende que en los Congresos latinoamericanos el número, el tipo, la composición, la duración, las tareas y el significado de las comisiones es extremadamente disímil, haciendo muy difícil cualquier intento de clasificación. A la vez, también se exponen tres importantes problemas que a menudo limitan la calidad del trabajo parlamentario, a saber, la dificultad que tienen los distintos grupos políticos presentes en las Cámaras para obtener una representación proporcional efectiva en el ámbito de las comisiones; la limitada capacidad vinculante de las decisiones que se han tomado en el ámbito de las comisiones sobre el proceso legislativo, y el poco apoyo técnico y profesional que disponen las comisiones a la hora de hacer su trabajo.

Para terminar, el libro presenta un breve apartado de conclusiones. En éste se destaca la gran heterogeneidad (respecto de las competencias, la estructura, el desempeño y el rendimiento) existente entre los Parlamentos latinoamericanos, a pesar de que todos

ellos se enmarcan en una forma de gobierno presidencialista. De ello, los autores constatan tanto la diferencia funcional de los Poderes Legislativos en cada uno de los países de la región como las múltiples formas en que los Legislativos se relacionan (ya sea para fiscalizar u obtener cuotas de poder) con el Poder Ejecutivo. Pero, además de estas afirmaciones contrastadas empíricamente en el apartado de conclusiones, también se demuestra que en América Latina el Poder Legislativo es un actor más poderoso de lo que generalmente se cree y que —precisamente por ello— es necesario tenerlo en cuenta, pues en muchas ocasiones termina moldeando y acotando el poder que se atribuye a la Presidencia de la República. Es decir, que nos encontramos con una institución que durante las dos últimas décadas ha ido adquiriendo en América Latina mayor entidad, autonomía y protagonismo. Justo al contrario de lo ocurrido en la mayoría de los Legislativos presentes en los sistemas parlamentarios de Europa, donde los gobiernos han ido adquiriendo un papel preeminente, a través de disciplinar y encuadrar a los miembros que les dan vida y apoyo.

Como puede deducirse de esta breve reseña, se trata de una obra a

tener en cuenta, tanto por el esfuerzo de sistematización empírica que aporta, como por la contribución teórica que supone. Sobre este último punto sólo habría que anotar que de la cantidad y calidad de los datos que se extraen a lo largo de la obra, quizá se podría haber establecido —eso sí, con un poco de atrevimiento— una clasificación taxonómica de la que hubiera podido acuñarse incluso una *tipología* de Congresos y una diversidad de *estilos legislativos*.

#### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- Manuel Alcántara Sáez; Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López. *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2004.
- Mainwaring, Scott y Mathew Shugart, comps. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif, comps. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.