

Mercedes García Montero

Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?

(Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009)

En las últimas dos décadas, los estudios comparados de los sistemas políticos de América Latina, centrados en las instituciones, han avanzado desde un debate general centrado en el régimen de gobierno a estudios más específicos con la incorporación de variables estructurales y políticas como los sistemas de partidos, las reglas electorales o la relación entre las ramas del gobierno. Este movimiento ha permitido a la disciplina salir del debate meramente normativo y adquirir niveles de conocimientos superiores sobre el funcionamiento de las nuevas democracias latinoamericanas.

El norte de esa trayectoria ha sido, sin duda, la preocupación por explicar la estabilidad democrática y los resultados en materia de políticas públicas. El debate sobre las virtudes y defectos del presidencialismo —originado en la crítica de Juan J. Linz y la respuesta de Shugart y Carey— dio paso a una ola de estudios concentrados en determinadas variables de las democracias presidenciales: Mainwaring y Scully (1995) colocaron el acento en la institucionalización de los sistemas de partidos; Mainwaring y Shugart (1997) se ocuparon de los poderes del presidente; Morgenstern y Nacif (2002) estudiaron el papel de las Legislaturas; Morgenstern y Sivaelis (2008) analizaron el proceso de selección de candidatos, etc. To-

das estas obras fueron concebidas como esfuerzos colectivos de una generación de investigadores preocupada por determinar cuánto y cómo influyen las combinaciones político-institucionales sobre los resultados generales del sistema. La fecunda labor de esta escuela comparativista estuvo nutrida por la publicación de decenas de comparaciones y estudios de casos en *journals* especializados y libros individuales o colectivos. Este escenario determinó un avance sustantivo en el estado del conocimiento sobre las instituciones del continente, abriendo numerosos debates que alimentan las agendas de investigación de los principales centros académicos del planeta.

El libro *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, de Mercedes García Montero, se inscribe en este movimiento, pues sus preocupaciones, sus presupuestos teóricos, los hallazgos y las conclusiones encuentran una gran sintonía en esa amplia red académica internacional. En ese marco, no dudo en considerar la obra de García Montero como un avance fundamental en el proceso de estudio del funcionamiento de los sistemas políticos latinoamericanos, en particular en lo referido a la relación Poder Ejecutivo - Poder Legislativo y las consecuencias que determina esa importante dimensión del gobierno sobre la estabilidad del sistema. El libro no sólo presenta una investigación con novedosos resultados, sino que también brinda un amplio y completo resumen sobre el estado actual de la ciencia política en el estudio de los Parlamentos. En otras palabras, de aquí en más, para quienes quieran interiorizarse en la temática de los Legislativos, este trabajo representará un punto de partida imprescindible.

Como García Montero lo reconoce, el libro está basado en su tesis doctoral, dirigida por Manuel Alcántara y defendida en el año 2007 en la Universidad de Salamanca. Por esa razón, la obra no puede ser vista como el resultado de un esfuerzo individual, sino también como un producto del fecundo trabajo desarrollado por Alcántara y su equipo en el Instituto de Iberoamérica y Portugal durante los últimos tres lustros. Algún día, los latinoamericanistas deberemos reconocer públicamente tamaño esfuerzo.

La tesis central de García Montero apunta frontalmente contra la extendida idea de Cox y Morgenstern (2001) respecto a que los Parlamentos latinoamericanos cumplen un papel meramente reactivo en el proceso de gobierno. Buena parte de la academia ha trabajado con el presupuesto de Mezey (1979) respecto a que los Parlamentos latinoamericanos —con la excepción de Chile, Costa Rica y Uruguay— son meros sellos de goma que legitiman las políticas propuestas por Ejecutivos poderosos (*rubber-stamp legitimizers*). Si bien Cox y Morgenstern no suscriben tal extremo, no dudan en sostener que los Parlamentos del continente son primariamente reactivos y que en ese motivo estriba su importancia en el proceso de políticas públicas. Los presidentes para tener éxito en la tramitación de su agenda deben necesariamente anticiparse a la preferencia media de la asamblea y enviar iniciativas con chance de ser votadas (2001: 446). No obstante, como sostiene García Montero en su libro, el influyente trabajo de Cox y Morgenstern representó un avance en la comprensión sobre el funcionamiento de la relación entre los Poderes, pero no presentó evidencia que justificara o respaldara sus afirmaciones.

Con el objetivo de evaluar correctamente el lugar que ocupan los Parlamentos en el proceso de gobierno y demostrar que su papel no es simplemente reactivo, García Montero diseñó una investigación orientada a estudiar los determinantes de la actividad legislativa en América Latina. Desde una perspectiva teórica neo-institucionalista, el libro propone tres conjuntos de explicaciones: las institucionales, las partidarias y las relacionadas con el ciclo electoral. La división del libro en seis capítulos responde fundamentalmente al plan de investigación, dada la cuidadosa revisión de la literatura y la construcción conceptual que la autora realiza para poner a prueba sus hipótesis.

García Montero acierta cuando operacionaliza la variable dependiente de la investigación. La complejidad conceptual de la «influencia que mantienen el Poder Ejecutivo y Legislativo sobre la actividad legislativa» es reducida con parsimonia a dos indicadores típicos de los estudios parlamentarios: el *éxito* legislativo (proporción de proyectos que se transforman en ley respecto al total de proyectos que presenta cada poder) y la *participación* legislativa (proporción de iniciativas presentadas por cada poder sobre el total de leyes sancionadas).

Los estudios sobre la actividad presidencial en Estados Unidos han acudido reiteradamente al estudio de las tasas de *éxito* de esa rama del gobierno en el Congreso, elaborando indicadores diversos que van desde el cálculo básico del ratio entre propuestas y leyes (publicación periódica *Congressional Quarterly*) hasta la formulación de puntuaciones de apoyo, que miden el porcentaje de votos en el que un legislador admite la posición del presiden-

te (Edwards, 1989). Si bien estas mediciones han recibido críticas por no distinguir entre legislación sustantiva y legislación de baja importancia (Jones, 1994), han permitido al menos conocer y comparar la capacidad de los presidentes para tramitar su agenda. García Montero reconoce estas limitaciones, e incorpora un segundo indicador con el objetivo de ganar en complejidad y riqueza en la variación de los resultados legislativos.

Los capítulos 3, 4 y 5 son tal vez los más relevantes del libro, pues allí se presentan —con extremo cuidado teórico— y controlan las hipótesis y variables del estudio. El set de variables que componen la explicación institucional incluye catorce variables que dan cuenta de las diferentes etapas del trámite legislativo (iniciativa, constitutiva y de eficacia). La revisión de esas variaciones institucionales se realiza a partir de los textos constitucionales y de los reglamentos de las Cámaras de los 15 países incluidos en el estudio, lo cual brinda una idea de la profundidad y minuciosidad de la labor de García Montero. Por último, estos indicadores son combinados prolijamente en un *Índice de Potencia Institucional Legislativa* (IPIL) que capta la capacidad institucional del Parlamento y del Poder Ejecutivo en la función de legislación. Esta estrategia metodológica representa un hallazgo importante de la investigación pues informa sobre la desigual distribución de poder entre las ramas del gobierno de cada país, pero también representa una superación y, por tanto, un progreso respecto a las formas más frecuentes de medición del potencial institucional de los poderes. Mientras Shugart y Carey (1992), Payne *et al.* (2003), etc., leían constituciones considerando estrictamente las

prerrogativas formales de cada poder, García Montero penetra en la trama legislativa incorporando otras dimensiones cruciales como el manejo de la agenda, la definición y modificación del orden del día, la integración de las comisiones, etc.

El set de explicaciones partidistas está conformado por seis variables: mayorías legislativas, fragmentación partidaria, formación de coaliciones, polarización, coherencia y distancia ideológica. Las tres primeras variables son evaluadas a partir de indicadores conocidos como el porcentaje de bancas del contingente legislativo del presidente, el número efectivo de partidos en cada Cámara estudiada o los estudios existentes sobre formación de coaliciones en regímenes presidenciales. Las otras variables son calculadas a partir de información resultante del Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA), desarrollado por la Universidad de Salamanca.

Como se dijo antes, desde un punto de vista general, la hipótesis que guía el trabajo sostiene que la influencia de los poderes de gobierno en la actividad legislativa depende del diseño institucional, el contexto político y el ciclo electoral. No obstante, esta macrohipótesis se desglosa durante la investigación en un complejo sistema de proposiciones compuesto por más de 40 hipótesis (ver cuadro 5.1) que finalmente deviene, gracias a la aplicación del IPIL, en 14 hipótesis finales (ver cuadro 6.7). El control estadístico de las mismas —ANOVA y regresión lineal— confirma que los indicadores institucionales son importantes para explicar el éxito presidencial en la legislación: «*los Presidentes que mantienen valores altos en el índice (IPIL)*

son más exitosos y tienen más influencia legislativa. Complementariamente, los Parlamentos que actúan en contextos institucionales afines a su intervención son los que mantienen porcentajes más altos de participación sobre la legislación».

Este hallazgo se sostiene en la influencia decisiva de variables institucionales relacionadas con la etapa constitutiva del proceso legislativo, esto es, «establecimiento del orden del día», «tipo de mayoría para modificar el orden», «poder de las comisiones para el tratamiento de las leyes» y «capacidad del Ejecutivo para forzar el tratamiento de urgencia». Llamativamente —y esto supone otra novedad—, los indicadores clásicos de los poderes legislativos de los presidentes, como la «iniciativa exclusiva en la introducción de normas» o la «capacidad para legislar mediante decretos», no inciden en forma determinante sobre los niveles de éxito legislativo y participación del Ejecutivo en la totalidad de leyes.

Por otra parte, el estudio muestra que los presidentes logran una *performance* superior cuando cuentan con una ecuación partidaria ventajosa: una amplia mayoría legislativa, un número efectivo de partidos pequeño y niveles bajos de polarización ideológica. Todo esto conduce a la conclusión de que la eficiencia presidencial en materia legislativa será mayor cuando exista un esquema de reglas favorables al Ejecutivo y un escenario parlamentario ventajoso para el partido o coalición del presidente.

El estudio confirma la idea de Cox y Morgestern (2001) de que los Ejecutivos al momento de iniciar sus proyectos suelen anticiparse a la

reacción del Parlamento y, por tal razón, consiguen tasas de éxito mayores. Los legisladores lucen menos eficaces porque proponen un gran número de iniciativas que no alcanzan a ser tratadas. Sin embargo, la evidencia muestra que buena parte de esos proyectos están orientados al cultivo de electorados particulares. Por ese motivo, los Congresos tienen menores tasas de éxito y aparecen como menos eficientes que los Ejecutivos. La contracara de ese estado de cosas es el hecho indudable de que los legisladores cumplen funciones adicionales y cruciales para el sistema político como potenciar la representación del mismo y aumentar la legitimidad del trámite decisorio. Desde esta perspectiva, entonces, resulta «*un error calificar a los parlamentos latinoamericanos como reactivos ya que no todos mantienen un papel meramente revisor y convalidador de la actividad legislativa. A pesar de que los presidentes consiguen aprobar un porcentaje mucho mayor de leyes que los Congresos no es cierto que los parlamentos mantengan una posición irrelevante*».

Finalmente, el estudio de García Montero realiza un aporte importante en torno a la discusión del régimen de gobierno. Uno de los principales argumentos manifestado por los críticos del presidencialismo, relativo a la parálisis institucional, parece no depender de la circunstancia de que el partido presidencial alcance o no una mayoría de escaños en el Congreso. Por un lado, en muchos países se observa la formación de coaliciones legislativas estables que garantizan el trámite de la agenda presidencial. Por otro, el estancamiento en la toma de decisiones en los casos en que el presidente no controla una mayoría no resulta significativo. Si

bien bajo gobiernos minoritarios existiría una tendencia a la reducción de las tasas de producción legislativa, la evidencia muestra que dicho escenario no resulta el más frecuente en los países estudiados.

En suma, el libro de Mercedes García Montero representa un gran aporte al conocimiento de los procesos de gobierno en América Latina. Sus hallazgos son sustantivos en tanto permiten perfeccionar el abordaje del estudio de los Parlamentos y la relación Ejecutivo-Legislativo. El libro parece exigirnos un tratamiento más serio y respetuoso hacia el papel y la función que cumplen las asambleas legislativas. La rigurosidad teórica y metodológica de García Montero la pone al resguardo de fáciles críticas. El paso del tiempo le otorgará su justa dimensión académica en la larga cadena de eslabones que configura la búsqueda del conocimiento. La escritura del libro resulta amena, la información está correctamente presentada y sistematizada. El cuidado editorial del Centro de Investigaciones Sociológicas, como ya nos tiene acostumbrados, resulta excelente.

Bibliografía citada

Cox, Gary W. y Scott Morgenstern (2001): «Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents», *Comparative Politics*, 33 (2): 171-190.

Edwards, George C. (1989): *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*, New Haven, CT: Yale University Press.

Jones, Charles O. (1994): *The Presidency in a Separated System*, Washington, DC: Brookings Institution.

Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (eds.) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.) (1995): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.

Mezey, Michael L. (1979): *Comparative Legislatures*, Duke University Press.

Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) (2002): *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press.

Morgenstern, Scott y Peter Siavelis (2008): *Pathway to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park: Penn State Press.

Daniel CHASQUETTI