

Mercedes GARCÍA MONTERO. *Presidentes y Parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: CIS, 2009, 330 pp. ISBN: 978-84-7476-476-5.

¿Son realmente reactivos los Congresos latinoamericanos? ¿Cuál es el peso del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones? ¿Quién establece la agenda de Gobierno en Latinoamérica? Estas y otras preguntas son las que guían el análisis de la profesora Mercedes García Montero en *Presidentes y Parlamentos*. Producto de su tesis doctoral, esta obra intenta con éxito dar cuenta de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo de 15 países latinoamericanos en lo referente al establecimiento de agenda y la actividad legislativa.

Apoyada en los resultados del Proyecto «El Parlamento en América Latina. Rendimiento del poder legislativo: una clave interpretativa de los problemas de gobernabilidad en la región» (Ref. 1FD97-0906) del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, la doctora García Montero elabora el primer estudio empírico-comparativo que involucra a 15 países de América Latina, en donde se testean hipótesis relativas a la influencia del Poder Ejecutivo en la actividad legislativa. Partiendo del supuesto establecido por la literatura que señala que en los presidencialismos latinoamericanos los Congresos cumplen un rol exclusivamente reactivo de enmienda y veto de las propuestas del Poder Ejecutivo, la investigación profundiza sobre los procesos de producción legislativa para dar por tierra con los «mitos hiperpresidencialistas» de toma de decisión en el continente.

Dichos mitos establecen, entre otras cuestiones, que los Ejecutivos latinoamericanos tienen una mayor tasa de éxito legislativo, así como una mayor participación en la construcción de agenda política que los Parlamentos. Y que esto se debe a características institucionales de los presidencialismos latinoamericanos que refuerzan al Ejecutivo en detrimento de los Congresos, llevando de esta forma a que los presidentes latinoamericanos tengan mayor influencia sobre la agenda política, la actividad legislativa y la toma de decisiones que los Parlamentos. El libro se estructura en torno a la pregunta de cuáles son esas variables explicativas del éxito legislativo y la participación en la formulación de la legislación tanto de los presidentes como de los Congresos latinoamericanos. Y supone que la explicación radica en variables institucionales contempladas tanto en las Constituciones nacionales como en los reglamentos internos de las cámaras, así como en variables contextuales, que van desde las lógicas partidarias dentro y fuera de las instituciones de gobierno, hasta los ciclos electorales.

Para dar cuenta de la influencia de las variables explicativas como determinantes del éxito y participación legislativa de ambos poderes, el análisis se centra en el proceso

de producción legislativa, analizado en tres etapas: iniciativa, constitutiva y de eficacia, identificando qué variables explicativas intervienen en cada una de estas etapas. Para ello, elabora una nueva propuesta de medición, el índice de potencia institucional legislativa (IPIIL), que intenta superar las medidas previas propuestas por la literatura y concentra su atención en las variables institucionales que afectan la incidencia de los poderes en la actividad legislativa. Este índice, así como la sugerencia de considerar a la variable dependiente como un conjunto, sin disociar el éxito de la participación en la producción de legislación, resultan dos de los aportes más importantes del libro. También incorpora al análisis las variables partidarias y del ciclo electoral, dando cuenta de que la coyuntura en la cual surgen los proyectos de ley, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, tienen incidencia en el nivel de participación y de éxito de los mismos.

El enfoque comparativo que propone la autora también resulta un aporte fundamental al conocimiento del funcionamiento de las instituciones latinoamericanas. Los datos aportados en la investigación son completamente novedosos, y logran dar parsimonia a las hipótesis planteadas y consistencia al modelo teórico, así como permiten un acercamiento mayor por parte del lector a las lógicas políticas de los presidencialismos latinoamericanos.

En suma, este estudio discute con éxito el mito de la condición reactiva de los Congresos latinoamericanos, demostrando que es necesario tomar distancia de los fuertes supuestos sobre el poder excepcional de los presidentes, para observar cuáles son las estrategias de los actores políticos. La actividad legislativa de los Congresos y los presidentes latinoamericanos está determinada por variables institucionales pero también por variables partidarias y contextuales, y es necesario observarlas en profundidad para notar que no serán sólo los poderes constitucionales de los presidentes los que determinen un alto grado de participación y éxito en la actividad legislativa, así como que un Congreso fragmentado resultará paralizante para la actividad legislativa.

María Paula BERTINO