

---

Luisa Béjar

y Francisco Sánchez López

**Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina.**

Manuel Alcántara Sáez, Mercedes García Montero. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2005, 307 pp.

La investigación politológica sobre América Latina tiene un buen motivo para celebrar. Cuenta desde hace algunos meses con un libro que hace más llana e inspiradora la indagación de un vasto catálogo de temas referidos al Poder Legislativo en la región. Se trata de un trabajo que aborda la exploración de sus formas de organización, de participación en el proceso de la elaboración de la ley, de supervisión de las actividades gubernamentales, y de atención a las necesidades de la sociedad a través de la asignación de los recursos públicos, al tiempo que recupera la literatura producida desde la disciplina en distintos ámbitos para orientar la reflexión académica. Pero esto no es todo, ya que el valor de este esfuerzo ha sido reconocido por la comunidad agrupada en la Asociación Española de Ciencia Política.

El premio otorgado a la obra es justo por varias razones. Para los estudiosos de América Latina en el país ibérico, el texto de Manuel Alcántara Sáez, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López, *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, es una ventana que les permite mirar hacia uno de los principales órganos en la toma las decisiones que afectan a sociedades muy cercanas al pueblo español no sólo de manera sentimental, sino también a su reto de insertarse en un mundo globalizado, en el que la pertenencia y la identidad con distintos bloques o conglomerados humanos multiplica también sus oportunidades de bienestar.

Desde este lado del Atlántico, esto también ha sido ya sólidamente comprendido. En ese sentido, el libro publicado bajo los auspicios de la Universidad de Salamanca

extiende su mano a los interesados en el estudio documentado, sistemático, y serio del Poder Legislativo. Ello ocurre al facilitar el análisis de los procesos políticos desarrollados en su seno, así como la comprensión del comportamiento de quienes, desde su tribuna, se manifiestan como los encargados de dar cuerpo, a través de la ley, a la representación ciudadana.

Y es que el descubrimiento de las reglas y los procedimientos, eje central del trabajo que se comenta, figura como un elemento fundamental para acceder al examen de los asuntos encargados a Parlamentos y Congresos. En efecto, los factores institucionales, menospreciados durante una época como respuesta a la excesiva formalidad de algunos estudios dedicados al órgano, ahora son revaluados como un referente esencial para explicar la actuación de los legisladores en el desempeño de sus responsabilidades.

El trabajo de Alcántara, García y Sánchez se suma a ese afán al abordar el estudio de dieciocho legislaturas latinoamericanas desde el enfoque neo-institucionalista. Aparece en un momento en que el interés por profundizar en los problemas enfrentados por la región para lograr el afianzamiento de la democracia representativa constituye una preocupación tanto en los círculos universitarios como en los políticos. Pero su esfuerzo va más allá si se piensa que lo que está en juego no es sólo la permanencia de este tipo de regímenes, sino también la calidad de las instituciones, de los resultados y los productos entregados a los gobernados sujetos a sus valores y principios.

Ahora bien, a pesar de que en la actualidad el conocimiento a fondo de las estructuras, las reglas y los procedimientos que ordenan y modulan la vida de los cuerpos legislativos es tan útil como necesario, el problema de disponer de la información requerida en este renglón apenas comienza a ser resuelto. En efecto, a pesar del auge de las consultas por medios electrónicos, poco es lo que se sabe con relación a los patrones básicos que dominan en el área en adición al formato presidencial compartido por todos los casos, y menos, sobre aquellos aspectos en que cada uno ha decidido seguir su senda particular para responder a realidades a la vez similares, pero siempre distintas.

Un avance en ese sentido fue realizado ya por los autores del libro que ahora se reseña al recoger antes en *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas* los datos más esenciales para hacer posible el análisis de los procesos políticos que toman cuerpo en la legislatura. Entonces, reivindicaban «el papel de la información como instrumento primordial para determinar las funciones y el peso de la institución legislativa dentro del sistema político de cada país». Ahora, en cambio, se trata de emprender el esfuerzo interpretativo al poner en práctica el método comparativo para extraer de ello un conocimiento nutrido por inferencias que van más allá de lo que es posible apreciar a simple vista. Finalmente, como ellos bien lo afirman, los datos acumulados logran «reflejar tendencias más o menos individualizadoras de los casos nacionales abordados, mostrar causalidades y generar evidencias» para hacer posible una

mejor comprensión de lo que ocurre en el ámbito político, en este caso, de lo que acontece con las más o menos recientes democracias de América Latina.

El asunto, conviene señalarlo, no es de ninguna manera irrelevante dado el desfase en los estudios de las legislaturas del área con respecto a los dedicados a los parlamentos europeos o al Congreso de los Estados Unidos, ligados a democracias bien consolidadas y, por lo mismo, analizados de manera sistemática desde mucho tiempo atrás. El esfuerzo emprendido por los académicos de la Universidad de Salamanca trata pues de abrir nuevas vías en el conocimiento de la esfera legislativa latinoamericana, poblada de analogías en distintos aspectos pero también rica en heterogeneidades hasta el punto de hacer imposible el sostenimiento de un patrón regional único.

Sin duda una de las causas de la demora reparada por el libro que se comenta ha sido el magno esfuerzo exigido para reunir y codificar el marco formal de tantas experiencias. Alcántara, García y Sánchez asumen ese desafío de manera muy exitosa. Su propuesta analítica, por otro lado, es bastante ambiciosa ya que dedica cada uno de sus seis capítulos al examen detallado de distintos aspectos del proceso legislativo. Para ello, se apoya en una revisión exhaustiva de la literatura generada hasta ahora sobre el tema a fin de facilitar la descripción empírica y la interpretación fundamentada de cada uno de los casos. Por prudencia, en cambio, renuncia casi a hacer inferencias explicativas no sólo porque ello desborda los propósitos perseguidos por la obra, sino también por la complejidad de la empresa. Dicho en otras palabras, deja a los analistas interesados en los distintos los aspectos recuperados por el libro el trazado de sus causas específicas.

En esta tónica, en el primer capítulo se destacan los matices institucionales del marco presidencial de la política latinoamericana, los condicionamientos que éste impone a los actores políticos por la separación de poderes, así como los efectos de su vinculación con un sistema de partidos más o menos proclive a la conformación de mayorías legislativas. En el segundo, se aborda la función legislativa de los Congresos latinoamericanos y se destacan sus componentes de negociación política y desempeño técnico. Asimismo, en él se relacionan y evalúan las actitudes de los legisladores con respecto a las funciones que normativamente tienen encomendadas. Por último, se analiza la actividad legislativa con base en tres indicadores con un elevado componente empírico; a saber, la productividad, el éxito y la participación legislativas.

El tercer capítulo se concentra en la función del control gubernamental asignada a las legislaturas. Con este propósito se elabora un índice constituido por diez indicadores capaces de relacionar esta actividad con otras también desempeñadas por ese órgano. El cuarto capítulo analiza la representación parlamentaria desde una perspectiva múltiple. En especial, se destaca el factor territorial al revisar en detalle el diseño institucional del federalismo y sus derivaciones en el campo electoral y administrativo. El capítulo amplía también el análisis al bicameralismo en las distintas modalidades adoptadas por los países de la región.

El quinto se destina a estudiar una de las principales responsabilidades asignadas a las legislaturas a otorgarles el llamado “poder de la bolsa”. En este sentido, centra su atención en el proceso de elaboración de los presupuestos a través de ocho distintos apartados destinados a capturar tanto sus peculiaridades como la influencia del Congreso en esta labor. El sexto y último capítulo del libro describe y analiza el funcionamiento de las comisiones legislativas, eje fundamental en la organización interna del Congreso y sus cámaras. Con este objetivo se estudia el número, tipo, composición, duración, tareas y significación de éstas a la luz de cada uno de los dieciocho casos revisados.

El libro finaliza con un breve apartado de conclusiones en el que se confirma la heterogeneidad de las experiencias parlamentarias de la región. Más allá de compartir la forma de gobierno presidencial, el papel asignado en cada caso al Poder Legislativo muestra variaciones considerables. Sugiere innumerables líneas para dar continuidad a la investigación en el tema desde una perspectiva politológica, bien sea para el estudio de casos o de proyectos orientados por el método comparativo. Ciertamente, facilita el trabajo al destacar un amplio abanico de indicadores que permiten comprobar la validez de las hipótesis destacadas en el trabajo de investigación.

En suma, la obra de Alcántara, García y Sánchez se aventura en un terreno que apenas comienza a ser explorado pero que promete frutos de invaluable significación al intentar desentrañar y evaluar “el juego” producido entre las normas que rigen el comportamiento de los actores parlamentarios y sus efectos sobre la dinámica política de los países analizados. La conjugación de estos elementos, fundamentales para comprender procesos más amplios en los que conviven variados mecanismos de vinculación entre actores e instituciones –no sólo entre casos distintos, sino también en el seno de los mismos casos en diferentes momentos–, da como resultado uno de los trabajos más completos y reflexivos sobre los Parlamentos en el ámbito latinoamericano.

LUISA BÉJAR  
UNAM