



## Reseña

Mercedes García Montero, *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009, 330 pp.

Josafat Cortez Salinas\*

**L**a discusión sobre las ventajas y desventajas entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario se remonta a dos obras clásicas del constitucionalismo anglosajón: el libro de Walter Bagehot, *La Constitución inglesa 1867*, y de Woodrow Wilson, *El gobierno congresional de 1885*. En América Latina, a finales de la década de los ochenta en el contexto de las transiciones políticas, revivió la polémica por la mejor forma de gobierno. En la literatura, el texto de Juan Linz sobre las desventajas y riesgos del sistema presidencial fue uno de los más influyentes.<sup>1</sup> Desde entonces, la discusión giró en las características de cada sistema presidencial de acuerdo a las facultades constitucionales y partidistas de los presidentes y la posibilidad de construir coaliciones, así como por las variables del sistema de partidos y el sistema electoral.

El texto de Mercedes García se inserta en la discusión sobre el sistema presidencial por medio del análisis del proceso legislativo en 6 capítulos. El trabajo es un estudio comparado en 15 países de América Latina a través de dos indicadores: éxito legislativo y participación legislativa del presidente y del Congreso. En primer lugar, la autora nutre su análisis de los referentes teóricos del nuevo institucionalismo al recorrer la literatura que analiza la forma en la que el Congreso de Estados Unidos toma las decisiones políticas y los textos que explican las relaciones entre presidentes y congresos en la región. Una vez que precisa su arsenal teórico, Mercedes nos expone un índice de potencia institucional legislativa (IPIL) conformado por

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Estudiante de la Maestría en Derecho en la UNAM.

<sup>1</sup> Juan Linz, "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?", en Juan Linz y Arturo Valenzuela, *La crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*, España, Alianza Editorial, 1997.





9 indicadores constitucionales y 5 de los reglamentos internos de los congresos para explicar los factores institucionales que determinan el peso del Congreso y del presidente en su desempeño parlamentario.

En este índice, el concepto de proceso legislativo toma relevancia; por eso, la autora lo define como: "mecanismo de construcción de la decisión política y de transacción entre los distintos intereses como resultado de intercambios intertemporales complejos entre los actores políticos" (p. 57). De esta forma, el proceso legislativo tiene tres etapas con sus distintas variables: *iniciativa* (Iniciativa exclusiva, Establecimiento del orden del día o de la agenda de discusión, Tipo de mayoría para cambiar la agenda) *constitutiva* (Integración de las comisiones, Prerrogativas para evitar el paso por comisión, Poder de las comisiones para el tratamiento de los proyectos de ley, Capacidad del Ejecutivo para forzar el tratamiento de urgencia), *etapa constitutiva y bicameralismo* (Simetría, Desacuerdo entre las cámaras, Rechazo total por parte de alguna de las cámaras, Proyectos modificados por la Cámara revisora), *eficacia* (Veto total e insistencia, Veto parcial e insistencia, Poder de decreto del presidente, Convocatoria a sesiones extraordinarias).

El trabajo también toma en consideración variables relacionadas con los partidos políticos, porque son actores protagónicos que influyen en la actividad legislativa. Tres variables están relacionadas con la presencia de los partidos políticos en el Congreso y en el Ejecutivo (Mayoría legislativa, Fragmentación partidista y Formación de coaliciones), dos más en las distancias ideológicas de los partidos: polarización, coherencia y distancia. La otra variable es el ciclo electoral.

Con un referente teórico sólido y con un marco empírico de la actividad legislativa, la autora encuentra que los parlamentos latinoamericanos no tienen un lugar secundario en el sistema presidencial latinoamericano en el proceso legislativo, incluso algunos mantienen un papel proactivo. Los legisladores son los que más propuestas presentan; sin embargo, tienen poco éxito, ya que las presentan sin tomar en consideración si cuentan con el apoyo necesario para su aprobación. Los presidentes son los más exitosos y son también los que más participación tienen, porque antes de enviar una iniciativa al Congreso hacen una evaluación del posible respaldo de los partidos políticos. El Poder Ejecutivo tiene más éxito cuando actúa en escenarios institucionales favorables a nivel constitucional, cuando tiene una mayoría que los respalda y cuando el número de partidos con relevancia en el Congreso es baja. Para Mercedes, las dos variables que más peso tienen para determinar la importancia del Congreso y el presidente en el proceso legislativo, son el diseño institucional y las mayorías legisla-





tivas. Por eso, para los presidentes latinoamericanos no es suficiente tener demasiadas herramientas constitucionales para sacar adelante su agenda, es necesario el respaldo de mayorías o en su caso que se logre formar una coalición, ya que de acuerdo al trabajo las coaliciones le otorgan éxito al presidente.

