



Reseña: Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina. Ediciones Universidad de Salamanca. ISBN: 84-7800-521-8.

Título: Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina.

Autores: Manuel Alcántara Sáez, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López.

Recibido: 25 de noviembre de 2005; aprobado, 29 de noviembre de 2005.

RESEÑA

El libro se estructura en seis capítulos donde se analizan distintos aspectos del Poder Legislativo de 19 países latinoamericanos. El primer capítulo establece el marco general de la política latinoamericana articulada en torno al presidencialismo como un elemento clave en la región ya que sus reglas condicionan a las instituciones, actores y cultura política. Se pretende una lectura del proceso diferente debido a que, al compartir esta característica con los Estados Unidos, la teoría existente ha estado fuertemente influida por los análisis de ese caso, no siendo enteramente útil para la comprensión integral de los fenómenos que ocurren en América Latina donde hay claras diferencias, por ejemplo, en lo que tiene que ver con los partidos y sistemas de partidos. La separación de poderes incide en la conformación de los partidos legislativos y, por ende, en las estrategias que éstos llevan a cabo. En el texto se analiza la literatura sobre presidencialismo ajustándola al espacio geográfico latinoamericano y se insiste en influencia que tiene para la actuación del Legislativo.

El segundo capítulo aborda la función legislativa de los Parlamentos latinoamericanos. En un primer apartado se describe el proceso desagregando sus componentes de negociación política y desempeño técnico en tres etapas: la de iniciativa, la constitutiva y la de eficacia. El análisis de los procedimientos es acompañado por datos de las actitudes de los propios legisladores con el fin de relacionar lo que éstos piensan de su tarea con las funciones canónicas que se establecen a priori como las corrientes de los parlamentarios. En tercer y último lugar se analiza la actividad legislativa sobre la base de tres indicadores con un elevado componente empírico que son la productividad, el éxito y la participación legislativa. Se trata de tres instrumentos que dan lugar a sendos índices sencillos que pretenden captar la compleja realidad de las distintas Cámaras y que, a su vez, pueden relacionarse con otras variables del sistema político nacional a los efectos de plantear algunas relaciones de causalidad con mayor rigor. El capítulo se cierra con una abundante información empírica de los apartados examinados ofrecida minuciosamente país por país, destacándose la relativa al propio itinerario del procedimiento legislativo plasmado en organigramas de sencillo seguimiento.

El tercer capítulo se refiere a la función de control. Se analizan diez instrumentos de control los que en un paso posterior son integrados dentro de un índice de capacidad potencial de los Parlamentos para ejercer el control y que sirve para una convincente diferenciación y subsiguiente clasificación de los Congresos latinoamericanos bajo este aspecto. La elaboración del índice de capacidad potencial de control es uno de los aportes más originales del presente libro que, además, permite relacionar esta función con otras como puede ser la capacidad de influencia en la aprobación de los presupuestos.



Anaqueel

El capítulo cuarto pone en relación a la representación política con cuestiones fundamentalmente relativas a la territorialidad y con otras que atañen a minorías. Se plantea el peso del federalismo como fenómeno histórico y con notables derivaciones institucionales que se ve acompañado de la utilización de distritos electorales coincidentes con la división administrativa de la mayoría de los países. Ello conlleva incentivos selectivos en la decisión de los electores a la hora de votar por unos candidatos u otros y también problemas derivados de una tradicional dificultad a la hora de definir con precisión los elementos constitutivos del Estado-nación. De la misma manera se tiene en cuenta el papel de aquellos partidos políticos que actúan únicamente a nivel no estatal y concentran sus actuación en subunidades territoriales específicas.

El capítulo quinto estudia el trámite parlamentario de los presupuestos. Las reglas del proceso presupuestario son descompuestas en ocho apartados que recogen las peculiaridades del mismo y que proyectan ámbitos donde el Poder Legislativo puede alzarse con cierta capacidad de influencia frente al Ejecutivo que es quien diseña esta herramienta de política pública. Las ocho disposiciones normativas dan lugar, como acontece en capítulos anteriores, a la propuesta de un índice que pretende medir, y con ello clasificar, la capacidad de influencia de los Parlamentos en este apartado.

De nuevo, el resultado alcanzado refleja la gran heterogeneidad existente y permite establecer relaciones con los de las páginas anteriores. En la parte final de este capítulo se aborda expresamente el presupuesto de los Poderes Legislativos y se entra en la discusión que liga al mismo con el tamaño de las propias Cámaras así como del país en cuestión y de su economía, aspectos éstos que se muestran como claramente irrelevantes.

En el último capítulo se hace una descripción y análisis de las comisiones legislativas en tanto mecanismos clave del funcionamiento del Parlamento. Si bien la estructuración interna del trabajo parlamentario mediante comisiones es una característica común a todos los Poderes Legislativos de los 18 países latinoamericanos estudiados el número, tipo, composición, duración, tareas y significado de las mismas es extremadamente variopinto haciendo muy difícil cualquier intento de taxonomía. Se resalta las dificultades que hay para que los distintos grupos políticos presentes en las Cámaras tengan una representación proporcional efectiva en el

ámbito de las comisiones, la limitada capacidad vinculante de las decisiones de las comisiones en el proceso legislativo y el restringido papel de las comisiones para mejorar la profesionalización de la clase política.

El libro finaliza con un breve apartado de conclusiones en el que uno de los ejes principales es rescatar la heterogeneidad de los Parlamentos en América Latina. A pesar de que comparten la forma de gobierno presidencialista, el papel de los Poderes Legislativos en cada uno de los países de la región varía considerablemente con respecto a los restantes, sobre todo en la manera en que los Legislativos interaccionan con los Poderes Ejecutivos para controlarse y compartir el poder político. Como resumen, se puede decir que se trata de un esfuerzo por demostrar que el poder legislativo en América Latina es un actor más poderoso de lo que se cree y que la tanta veces mentada supremacía del Presidente en el proceso de toma de decisiones, no siempre es efectiva.

Contenido

Introducción

Capítulo I. El presidencialismo y los Parlamentos latinoamericanos

I. Introducción

II. El presidencialismo y la separación de poderes, una diferencia determinante en la toma de decisiones

III. El debate sobre el presidencialismo en América Latina

VI. El Poder Legislativo: funciones y estructura

V. La crisis del Legislativo y los Parlamentos latinoamericanos

VI. Los partidos políticos en los Legislativos de contexto presidencialista: algunos elementos de estudio.

VI. Para terminar

Capítulo II. La función legislativa y los Parlamentos latinoamericanos

I. Introducción

II. El proceso legislativo

II.1. Etapa de iniciativa

II.1.1 Iniciativa legislativa

II.2. Etapa constitutiva

II.2.1 Presentación

II.2.2. Tratamiento del proyecto en las comisiones

II.2.3. Trámite en el Pleno

II.2.3.1. Número de debates

II.2.4 Votación y mayorías

II.2.5. Desacuerdos entre Cámaras



II.2.5.1. Proyectos desechados totalmente
 II.2.5.2. Proyectos modificados
 II.3. Etapa de eficacia
 III. La función legislativa y las actitudes de los legisladores
 IV. La actividad legislativa
 IV.1 Productividad legislativa
 IV.2 Éxito legislativo
 IV.3 Participación legislativa
 V. Conclusiones
 Anexo

Capítulo III. La función de control en los Parlamentos latinoamericanos
 I. Introducción
 II. Las características del control político
 III. Los instrumentos del control parlamentario
 IV. Los instrumentos de control en América Latina
 IV.1. Control sobre los nombramientos de altos cargos
 IV.2. Comparecencias de miembros del Gabinete
 IV.3. Creación de comisiones de investigación.
 IV.4. Informe presidencial. Planes de gobierno
 IV.5. Voto de confianza
 IV.6. Solicitud de documentos e informes
 IV.7. Preguntas
 IV.8. Interpelaciones.
 IV.9. Censura.
 IV.10. Juicio político y acusaciones constitucionales
 V. Capacidad potencial de los Parlamentos para ejercer el control
 Anexo

Capítulo IV. Territorialidad y representación política en América Latina
 I. Introducción
 II. La representación política
 III. Representación territorial en América Latina: los casos bicamerales
 IV. Representación territorial en América Latina: los casos unicamerales
 V. La representación política: entre territorios y partidos
 VI. Otras formas de representación política en América Latina

VII. Conclusiones
 Anexo

Capítulo V. El papel de los Parlamentos latinoamericanos en el proceso presupuestario
 I. Introducción
 II. El proceso presupuestario
 III. Las reglas del proceso presupuestario
 III.1. Disposiciones constitucionales no procedimentales
 III. 2. La formulación del proyecto de presupuesto
 III. 3. Presentación del proyecto de presupuesto al Parlamento
 III. 4. Trámite en el Parlamento y plazos
 III. 5. Atribuciones del Poder Legislativo en la modificación del proyecto de presupuesto
 III. 6. Atribuciones del Poder Ejecutivo para incrementar el presupuesto sin el consentimiento del Poder Legislativo
 III. 7. Disposiciones en caso de rechazo o de no pronunciamiento por parte del Legislativo
 III.8. Veto presidencial al proyecto de presupuesto aprobado por el Legislativo e insistencia
 IV. Capacidad de influencia de los Parlamentos latinoamericanos en el proceso presupuestario
 V. El presupuesto de los Poderes Legislativos
 VI. Conclusiones
 Anexo

Capítulo VI. Las comisiones legislativas en América Latina
 I. Introducción
 II. Las comisiones legislativas: definición y origen
 III. Tipos de comisiones en América Latina.
 IV. Duración de las comisiones y del mandato de sus miembros 2
 V. Forma de integración de las comisiones y elección de las directivas
 VI. Número de miembros de una comisión
 VII. Acerca de la profesionalización política y las comisiones
 VIII. Conclusiones
 Conclusiones finales
 Bibliografía