

Parlamento con respecto al Poder Ejecutivo

El Parlamento como institución representativa y órgano de gobierno.

En las democracias presidenciales, al igual que en todas las democracias modernas, los parlamentos son piezas estratégicas fundamentales: por el sitio que ocupan en el orden político-institucional, por las características de su composición y por las funciones que ejercen. La centralidad de los parlamentos emana precisamente de estos tres elementos asociados.

Composición y funciones.

Los Parlamentos son asambleas representativas, de carácter permanente, naturaleza colectiva y composición plural., hechas para amparar formalmente las expresiones del pluralismo y obrar como instancia privilegiada de participación política.

Los parlamentos constituyen un poder del estado y un órgano superior de gobierno, con una serie amplia de competencias calificadas:

- representación política.
- órgano deliberante y engranaje del proceso de producción de la opinión pública (formación, emisión, publicidad)
- cuerpo de control, rendición de cuentas y responsabilidad – en términos políticos y jurídicos
- centro de decisión, como titular primario de la función legislativa y como responsable de otras funciones relevantes: constituyentes, jurisdiccionales, de administración o de co-administración, mediante actos habilitantes o de autorización.

Se conforma así un cuerpo especializado y estable , que inviste la representación de la ciudadanía y de los partidos , en una clave de pluralidad, como centro privilegiado del pluralismo político que da lugar al debate, al intercambio de posiciones y a los

procesos de decisión; canaliza demandas emergentes (en términos de agregación y regulación, de compromiso y de autoridad, articulando los intereses particulares con las producciones de interés general); permite alcanzar opiniones de diferentes actores sociales y también contribuye a formarlas; que participa en las opciones de gobierno y en la conformación de políticas públicas, especialmente mediante la construcción del orden jurídico, pero además mediante sus otras competencias, dentro del marco constitucional y como factor de legitimidad.

Separación y Competencia entre Poderes.

El Parlamento se ubica en un plano de separación de poderes.

Este principio esencial de la civilización democrática suele regir el propio ordenamiento interior del Poder Legislativo, mediante el régimen bi-cameral: dos cuerpos diferenciados de representación y decisión, cuya conformación puede ser diversa, que actúan en forma articulada pero con relativa autonomía.

En el mundo moderno ambas cámaras tienden a un estatuto igualitario, sobre todo en lo que refiere a la sanción de las leyes, sin detrimento de algunas competencias asignadas específicamente al Senado y de la posibilidad de intervención separada de cada cámara, en acciones de investigación parlamentaria y de control político.

La constitución bicameral del Poder Legislativo ha sido históricamente concebida como un mecanismo que restringe las posibilidades de dominio simple de una mayoría parlamentaria (una posible “tiranía”, según los constitucionalistas clásicos, pavorosos de la concentración de la autoridad pública) y es en sí misma una garantía adicional de la separación de poderes, actuando como un factor más de equilibrio, al interior del organismo legislativo, en el conjunto de las instituciones públicas y en relación a la ciudadanía. Es este un componente de la contextura democrática, que permite una mayor amplitud en la representación política, beneficia el pluralismo y ofrece la oportunidad de un mejor procesamiento (político y técnico) de los productos legislativos, en un mérito que se extiende a otras competencias parlamentarias.

La disposición bicameral lleva a que los proyectos de ley deban pasar necesariamente por el estudio de ambas Cámaras (“doble escrutinio”) y sólo resulten aprobados – como

condición *sine qua non* - si se llega a una voluntad coincidente de los dos cuerpos, con sus mayorías respectivas y en su caso, con quorum y mayorías calificadas. Si existen diferencias, se asiste comúnmente a una segunda revisión y eventualmente al arbitraje de las dos cámaras reunidas en Asamblea General, con mayores o menores márgenes de libertad (para acoger uno de los proyectos divergentes, implantarles modificaciones, aprobar otro nuevo o simplemente no sancionar ninguno).

Con el fin de lograr pues un resultado unitario, que exhiba la voluntad formal del Poder Legislativo, es preciso recorrer un itinerario complejo, de instancias enlazadas, que respeta la constitución bicameral del Parlamento - la calidad representativa de sus cuerpos y de sus integrantes - respondiendo a los requerimientos técnicos y políticos de la gramática legislativa.

El principio de separación de poderes tiene su mayor aplicación en el sistema de relaciones de los órganos superiores del estado, titulares primarios de las diferentes funciones públicas - Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

El nivel de distribución o de concentración de la autoridad pública es un elemento fundamental y propio de los sistemas políticos, que influye de manera concluyente en la calidad de la democracia y las alternativas de pluralismo.

En este cuadro se ubican las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Cada uno a su manera, uno y otro son poderes representativos y ambos integran el núcleo de los órganos superiores de gobierno, en una relación de separación institucional y de equilibrios políticos – en una ingeniería de “frenos y contrapesos” (“*checks and balances*”) – que consigna a dinámicas de coordinación y de competencia, con alternativas de cooperación y alternativas mutuas de veto.

Por disposición constitucional y de manera sellada en los regímenes presidenciales - a través de ese diseño de separación e independencia – los dos cuerpos ***comparten el poder y compiten por él***, en rigor, son orgánica y normativamente ***“alentados a competir”***, a fin de hacer valer su propia representación y para concretar su participación en los procesos de gobierno.

Como ya lo señalaban los clásicos de la teoría política, la separación de poderes va asociada pues a un cruce en el ejercicio de las funciones públicas. Cada cuerpo tiene por supuesto funciones, poderes y estructuras específicas, con claves propias de acción política y de legitimación. Pero hay a la vez diversas líneas institucionales de coparticipación bilateral:

El Parlamento es un órgano de gobierno o de co-gobierno, mediante el control político, de los actos de habilitación y fundamentalmente por medio de las leyes, que constituyen el marco normativo de las políticas públicas y la regulación de la actividad privada.

El Poder Ejecutivo hace valer sus facultades de propuesta ante las cámaras y es a su vez un órgano colegislador, con iniciativa y derechos de veto.

Este juego de equilibrios varía cuantiosamente y presenta diferencias considerables, sistema a sistema, según sean las matrices del diseño constitucional (también claro esta como consecuencia de las ecuaciones políticas y las relaciones de partido).

Asimetría de Poderes y Recursos Institucionales.

Aparte de ello, hay una preferencia histórica universal de larga data que afecta a todos los sistemas democráticos y que redundará en el reforzamiento del papel del Poder Ejecutivo y de las demás unidades de la administración en los procesos decisorios.

Más que un órgano de ejecución de mandatos legales como pudo ser alguna vez, en una fórmula que dio origen a su nombre, el Poder Ejecutivo constituye así un verdadero *“poder gubernamental”* – según Maurice Duverger- El Poder Ejecutivo deja de ser concebido como un órgano de ejecución y obra más bien como un *“poder gubernamental”* – centro de animación y de conducción política, con mayores capacidades de iniciativa y de “prospectiva”, dominando el trazado y la implementación de los programas de acción.

En esto han incidido de forma importante y diversa, las distintas formas de estado “activo” y “ampliado” - con la multiplicación de las intervenciones públicas en la economía y en la sociedad - que se abren camino desde finales del siglo XIX, pero sobre todo a partir de la 1ª guerra mundial, con el recodo de los años '30 y en la segunda

mitad del siglo XX.

Simultáneamente, juega el propósito de limitar las facultades del Parlamento en materia fiscal, delimitando o cancelando su iniciativa y su discrecionalidad en el ordenamiento presupuestal, en la imposición de tributos, en las asignaciones de gasto público y los compromisos de deuda. Se trata así de esquivar a los efectos que en este orden llegan a tener las líneas de representación que los miembros de las cámaras pueden asumir, por la dinámica de las diferentes fracciones partidarias y por su mayor receptividad ante las demandas sociales (particulares, sectoriales, regionales), a raíz de la competencia política y las preocupaciones electorales.

Dicho desplazamiento de competencias se ha ido imponiendo por vía de hecho, en virtud de la dinámica política, de las modalidades de organización del estado y de sus cursos de acción. Pero es también el fruto de ajustes sucesivos en la normativa jurídica, a través de las oleadas del constitucionalismo que comienzan a fines de la década de 1920 y se despliegan después de la Segunda Guerra Mundial, afirmándose con las reformas constitucionales más recientes. En el trayecto se han ido incrementando las competencias del Poder Ejecutivo - en la conducción gubernamental y en sus relaciones con el Poder Legislativo y los demás órganos del estado – extendiéndose al mismo tiempo una “jungla” de nuevos aparatos públicos de gestión económica y de regulación social.

En términos generales, hay aquí una acumulación desigual de recursos institucionales y financieros, haberes y elencos especializados, destreza técnica y tecnologías, flujos de información y capacidades administrativas, que a menudo es acompañada por procesos de centralización, en el conjunto de la institucionalidad pública, dentro de las propias redes de la administración ejecutiva y en relación con el Parlamento.

En lo que concierne específicamente a la función legislativa – tanto en los regímenes presidenciales como en los parlamentarios - las jefaturas de gobierno han incrementado de forma considerable su “*poder de agenda*”, mediante resortes que coartan las facultades discrecionales del Parlamento y tienden a encauzar el “orden del día” de las cámaras, condicionando los procedimientos e incluso los contenidos de la producción legislativa.

En tal sentido obra la iniciativa privativa que el Poder Ejecutivo ha pasado a tener en determinadas materias estratégicas, la suma de exigencias para el levantamiento de sus vetos y las normas que prohíben a los legisladores innovar por su cuenta en rubros tributarios y en el gasto público. El instituto de la “declaratoria de urgencia” – que las cámaras tienen generalmente la facultad de desactivar – viene de todos modos a complementar las potestades del Ejecutivo en el orden legislativo, con tratamientos perentorios, alternativas limitadas y posibilidades de sanción ficta de las leyes. A esto se añade en algunos sistemas, la prerrogativa constitucional (a veces, “para-constitucional”) de gobernar “por decreto” (decretos de urgencia, decretos provisionales), en materias que son por principio de reserva legal, mediante actos sometidos a posteriori a la jurisdicción parlamentaria.

La “rotación de época” que estamos viviendo en las últimas décadas, pronuncia las tendencias indicadas y plantea nuevos desafíos, en ancas de una transformación mayor de la política y del estado, de los modelos de desarrollo y de las tecnologías, que afecta de lleno a las instituciones públicas y a los partidos, dentro del sistema que forman y en sus articulaciones con la sociedad y la economía.

Presenciamos en efecto al término de la “era keynesiana”, y atravesamos por una etapa de predominio liberal, comparable a las que ha habido en otros momentos históricos y en particular en el siglo XIX, pero con posturas renovadas y dentro de parámetros inéditos de la economía capitalista, en los cauces de la “globalización” y el regionalismo, que vienen asociados a la recomposición de las relaciones internacionales y del mapa mundial de fuerzas.

El achicamiento de los márgenes de autonomía nacional, la reforma del estado y la nueva disciplina fiscal, el cambio de los principios en materia de presupuesto y de equilibrio económico, la redefinición del balance entre lo público y lo privado, con pases de privatización y tercerización, junto con los avances de la competencia, de la lógica de mercado y de la movilidad capitalista, son fenómenos que involucran otras líneas de conducta en la política económica y en las políticas sociales. Lo que comporta transformaciones y restricciones en la actividad política de regulación y de manejo de recursos, alterando el régimen de gastos, así como la producción y distribución de

bienes y servicios públicos.

Las transformaciones corrientes inciden en la configuración de los factores de poder y de las alternativas de control, en el ámbito de la economía y en el conjunto de la sociedad. Se cambian las formas, las funciones y los alcances de la política, el oficio de los partidos y los patrones de legitimación, en un contexto de creciente complejidad y al tiempo que van cambiando las estructuras del estado y los modos de gobierno, los sistemas de gestión pública y los requerimientos técnicos.

En un asunto que viene de atrás, por este camino se agudiza la centralización política y la concentración de las decisiones, consolidando las estructuras ejecutivas – fortaleciendo al más fuerte – en una respuesta dirigida a mejorar la capacidad de gobierno y la capacidad de reforma, el disciplinamiento de las demás autoridades públicas, el manejo de las innovaciones y de las variaciones aceleradas, de la complejidad y de la incertidumbre. El centro presidencial y las agencias ejecutivas incrementan asimismo sus actuaciones, su movilidad, para encarar las requerimientos múltiples y multiplicados, que plantea la internacionalización de la política y de la economía, las dinámicas del mercado abierto y los procesos de integración regional.

Más allá de la privatización “dura” – que recorta las propiedades del estado – hay también una privatización “blanda”, que introduce las lógicas del mercado, el “espíritu empresarial” y los patrones gerenciales, en los organismos que quedan en el sector público. Las aplicaciones del “*new public management*”, el gobierno de los “técnicos” y el retorno de la “revolución de los gerentes”, los márgenes de flexibilidad y de autonomía, la incidencia de las nuevas tecnologías – que modifican la racionalidad administrativa y los principios tradicionales de la burocracia – reubican cuando no reducen el papel de la política, de los políticos y de los partidos, tanto en lo que toca a la producción pública de bienes y servicios, como a los cursos de control.

En el mismo sentido obran las nuevas pautas de “regulación”: que salvo excepciones (como las que se registran en el caso uruguayo y en varias comarcas europeas), ya no tiende a hacerse por medio de la participación directa del estado y la competencia efectiva de los entes públicos, si no más bien “desde afuera” del mercado, por agencias “exteriores” y sin los recursos de la intervención productiva e inmediata.

Los desafíos del Parlamento en una época de transición.

Las corrientes históricas de largo plazo que hemos repasado, fueron determinando cambios en la posición institucional, el catálogo de competencias y las prácticas de la legislatura. Los flujos actuales de la época de transición se suman a esas tendencias y colocan al Parlamento ante nuevos desafíos.

Estas evoluciones no han reducido la jerarquía constitucional del Parlamento, que a pesar de los corrimientos registrados, sigue teniendo la “última palabra” en el circuito de las autoridades representativas y es un lugar privilegiado para el despliegue de dimensiones fundamentales de la política democrática: ejercicio de la soberanía y representación de las posturas ciudadanas, centro de producción legislativa y en ciertos casos constituyente, órgano de co-gobierno y agente de regulación, recinto deliberativo y espacio de debate en torno a las cuestiones nacionales y las demandas de interés, cuerpo de control y de reivindicación, asiento de las opciones de partido y de los ejercicios de oposición, arena de compromisos y de alianzas.

Sin embargo, el cambio que se está produciendo en los sentidos y en las formas de la política (la crisis misma de la política, en tanto caducidad de los modelos anteriores y al mismo tiempo, proceso de transformación y apertura de nuevas opciones), que afecta a todas las instituciones de gobierno y a los partidos, obliga al Parlamento y a los parlamentarios a reivindicar su “misión” y su propia identidad. Lo cual exige un esfuerzo extraordinario de producción de legitimidad, en el concierto del sistema político, frente a la ciudadanía y a la opinión pública. Esto ha de pasar por nuevos diseños de comunicación y de intercambio, de “didáctica” y de marketing institucional. Pero remite sobre todo al pleno ejercicio de sus funciones, con un desarrollo pertinente de sus recursos políticos y de sus recursos de organización.

Esto debe ocurrir en los términos que son propios de la naturaleza de la institución parlamentaria. Y en tal sentido, hay que ponderar con mucho cuidado las críticas que se hacen usualmente a los parlamentos, insistiendo en la actualidad con algunas acusaciones “eternas”, que aparecen y reaparecen una y otra vez, en el debate sobre la performance de las asambleas legislativas y muy particularmente en las coyunturas de crisis.

Más allá del registro de fallas que sin duda puede haber en este plano, tales miradas ponen en tela de juicio la naturaleza propia del Parlamento, su estructura y sus cometidos de órgano representativo colegiado, que debe operar - como está previsto constitucionalmente que opere – en términos de integración plural y diversificada, con funciones múltiples, necesariamente, a través de intervenciones públicas discursivas y de actos de mediación, del intercambio y de la composición política de posturas partidarias, opiniones e intereses, en articulación y en competencia con el Poder Ejecutivo.

El “parlamento” - que es por excelencia lugar de “voces”, espacio público democrático para ser “visto y oído”, (destinado a recoger las expresiones y las contradicciones de la política y de la sociedad - se le achaca paradójicamente su condición deliberante intrínseca (porque “habla” y no “hace”, hace poco o hace a su manera).

Se pretende contra natura, que el legislativo sea ejecutivo y en todo caso, que sea expeditivo. Lo que supone un cotejo desfavorable con la agilidad y las capacidades que se le atribuyen virtualmente al Poder Ejecutivo, visto como actor prioritario de gobierno, centro de fabricación de políticas y de asignación de bienes públicos, en virtud de su especialidad originaria y el trasiego consecutivo de competencias.

Junto con ello, aparece una demanda para que el gobierno no encuentre “obstáculos” en sus iniciativas y en sus “urgencias”, por causa de las esperas que insume el procesamiento parlamentario y las dificultades para construir en las Cámaras las mayorías necesarias. Se encara así como problema aquello que es un efecto premeditado de la arquitectura constitucional: los procedimientos formales y las reglas sustantivas de la política, que hacen precisamente al balance de poderes y al sistema de garantías, en una democracia representativa.

En analogía con estas tesis, las asambleas legislativas son acusadas por su magnitud y su composición: el número de representantes, el principio de la proporcionalidad y el sistema bicameral enfrentan entonces reclamos reductivos, por su costo económico y su costo político, la suma de tiempos, energías y dineros públicos, que hay que invertir en estos engranajes peculiares de la representación y del gobierno.

De forma abierta o más discreta, también se hace valer el bagaje técnico, la acumulación de saberes y de recursos de los núcleos de la administración ejecutiva, frente a la falta de especialización de los parlamentarios, el oficio generalista y a la vez sus inquietudes particulares.

En la competencia entre poderes, como herramienta política y eventualmente como “descalificación”, estos elementos se presentan adrede como defectos, cuando en realidad son elementos propios de la profesión y de la legitimidad política de los representantes.

Numerosos de estos cargos se refieren a tópicos clásicos y recurrentes, en cierto modo “eternos” en la historia del mundo moderno, que se han planteado usualmente en todos los debates fundacionales y vuelven a la mesa una y otra vez, a la hora de discutir sobre el diseño de los sistemas políticos y sobre las formas de la civilización democrática.

La polémica acude en términos agudos, en coyunturas como la actual, de reformulación de los modelos de desarrollo y de los modelos de organización pública, cuando la identidad y la valoración de la política y de los políticos está en crisis y pasa por un ciclo de transformaciones muy importante..

En un enlazado de relaciones institucionales de balance dificultoso y relativamente asimétrico, que tiende a favorecer el poder gubernamental de la presidencia y los aparatos ejecutivos, el Parlamento puede de todos modos obrar como un órgano activo, “pro-activo” y “reactivo”, empleándose en afirmar su cuota específica de liderazgo y de sus atributos de autoridad, en una defensa positiva de su jurisdicción, sin “resignar” sus competencias y aumentando su capacidad competitiva.

Los procesos de cambio estructural, la reforma del estado, el despliegue de las nuevas modalidades de regulación, constituyen en este sentido un terreno de prueba privilegiado, en el que el Parlamento puede aceptar una rebaja de su participación, pero en el que puede también encontrar las vías de afirmar sus posiciones, como de hecho ocurre en varios casos, en países en los que hay una mayor consistencia parlamentaria y una mayor “militancia” de los parlamentarios. Esto puede hacerse y se hace, a través

del debate político, de los actos de control y muy especialmente, a través de una legislación densa: que intervenga eficazmente en el establecimiento originario de los nuevos estatutos jurídicos y contenga a su vez normas para asegurar la intervención subsiguiente, sobre la marcha de los procesos de gestión y con respecto a ciertas decisiones estratégicas, en la designación y en la vigilancia consecutiva de los agentes ejecutivos, e incluso de los agentes especializados de control y regulación.

Por cierto, el contexto actual y las posibilidades de desarrollo en el sentido indicado, plantean exigencias renovadas en la gestión parlamentaria, hacia afuera y hacia adentro. Por un lado, en las formas de relación con los demás organismos públicos, la ciudadanía y los actores sociales, a nivel de vínculos nacionales e internacionales. Y al mismo tiempo, en el ruedo interno, particularmente en lo que toca a la organización y a las redes administrativas, la habilitación efectiva de los integrantes de las cámaras, los flujos de información, la disposición de saberes y el asesoramiento, en fin, todo lo que hace a la capacidad colectiva de sus cuerpos y al desempeño particular de los representantes y sectores parlamentarios.

A ello invocan las iniciativas de perfeccionamiento de los procesos de trabajo en los plenarios y en las comisiones, la instalación de oficinas centrales de uso común – para la producción interna y la obtención externa de conocimientos e informaciones – el reforzamiento de los elencos de apoyo particulares, para los legisladores y las bancadas, la contratación de funcionarios especializados en técnica parlamentaria o la consolidación de las secretarías y de las oficinas de servicio legislativo, con las tecnologías correspondientes.

Todo esto demanda voluntad política y partidos dispuestos a defender el fuero parlamentario, sin perjuicio de los compromisos con el gobierno y los lazos de coalición. Requiere asimismo de inversiones importantes en gastos de reforma y de gestión, que no están fácilmente en la lista de prioridades de los ministros de economía, en una coyuntura que apunta a la restricción del gasto público.

Estas líneas apuntan a un escenario de transición: en el que el Parlamento es un actor con responsabilidades primarias en los procesos de cambio y debe tramitar a la vez su propia reconversión política e institucional. Siendo parte en la reforma de la política,

sujeto y objeto de la reforma del estado. Un centro que compite por participar con efectividad en los procesos de decisión y un organismo mutante, que ha de acompañarse a las innovaciones en curso, mejorar sus capacidades y la calidad de su producción, corrigiendo sus déficits de “modernización” y enfrentando asiduamente nuevos retos.

BIBLIOGRAFÍA: Exposiciones del taller:

- El parlamento como órgano de gobierno en el régimen presidencial. (Jorge Lánzaro.)
- Control de la agenda parlamentaria y carteles legislativos. (Daniel Chasqueti.)
- Modelo de asesoramiento parlamentario. (Romeo Pérez.)
- Sistemas de comisiones y organización del trabajo parlamentario. (Daniel Chasqueti.)

- Panel de senadores:
 - Enrique Rubio.
 - José Amorío Batlle
 - Gustavo Penadés.