

## APUNTES SOBRE LOS PARLAMENTOS

*Jorge Lanzaro*  
*Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República Uruguay*

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

En esa condición, los parlamentos constituyen un poder del estado y un órgano superior de gobierno, con una serie amplia de competencias calificadas:

- ✓ representación política y debate
- ✓ 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 co-administración, actos habilitantes o de autorización.

Se establece así un cuerpo estable y especializado, que inviste la representación de la ciudadanía y de los partidos - en una clave de pluralidad, como centro privilegiado del pluralismo político – que:

- a) da cabida a la deliberación, al intercambio de posiciones y a los procesos de decisión; tiende a canalizar demandas emergentes (en términos de agregación y regulación, de compromiso y de autoridad, articulando los intereses particulares con las producciones de interés general);

- b) permite a recoger opiniones de distintos actores sociales y también contribuye a formarlas;
- c) que participa en las opciones de gobierno y en el diseño de políticas públicas, fundamentalmente mediante la construcción del orden jurídico y del imperio de la ley, pero asimismo mediante sus otras competencias, dentro del estatuto constitucional y como factor de legitimidad.

\* \* \* \* \*

En este cuadro se ubican las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Cada uno a su manera, ambos 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 remite a dinámicas de coordinación y de competencia, con alternativas de cooperación y alternativas mutuas de veto.

Por disposición constitucional y de manera marcada 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 advertían los clásicos de la teoría política, la separación de poderes va aunada 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, a través del control político, de los actos de habilitación y fundamentalmente por medio de las leyes, que establecen 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 co-legislador, con iniciativa y derechos de veto.

Este juego de equilibrios varía considerablemente y presenta diferencias considerables, sistema a sistema, según sean las matrices del diseño constitucional (también por supuesto, como resultado de las ecuaciones políticas y las relaciones de partido).

### **ASIMETRÍA DE PODERES Y RECURSOS INSTITUCIONALES.**

Por encima de ello, hay una tendencia 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 la acertada caracterización de Maurice Duverger<sup>1</sup> - que se desarrolla como núcleo de producción política, en un sistema cambiante de relaciones institucionales, con nuevos vínculos de separación y articulación entre los cuerpos mayores de gobierno, que modifican y condicionan el desenvolvimiento del proceso legislativo, así como los

---

<sup>1</sup> Al igual que tantos otros autores, Maurice Duverger da cuenta de este fenómeno general y afirma que en las democracias occidentales modernas, esta evolución ha ido redefiniendo las distinciones clásicas. 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

parámetros de ejercicio de las demás funciones del Parlamento<sup>2</sup>.

En esto han incidido de manera importante y variada, 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 fines del siglo XIX, pero sobre todo a partir de la Guerra de 1914, con el recodo de los años 1930 y en la segunda mitad del siglo XX.

Paralelamente, juega el propósito de limitar las facultades del Parlamento en materia fiscal, acotando 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 escapar 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 distintas fracciones partidarias y por su mayor receptividad ante las demandas sociales (particulares, sectoriales, regionales), a raíz de la competencia política y las preocupaciones electorales.

---

implementación de los programas de acción. Cfe.: Maurice Duverger, *“Institutions Politiques et Droit Constitutionnel”*, Paris: Presses Universitaires de France – 1962.

<sup>2</sup> Capítulo aparte merece la discusión acerca de los efectos sobre el desempeño legislativo, que puede tener la acción de los partidos y de los liderazgos políticos, el estatuto electoral y los procesos de formación de las listas, la articulación entre las candidaturas parlamentarias y las candidaturas a los cargos de jefe de gobierno, en los distintos regímenes presidenciales o semi-presidenciales y en los distintos regímenes parlamentarios. Sin entrar en este materia, conviene de todos modos advertir que las posibles consecuencias de estos factores no van en un solo sentido, ni tienen necesariamente un efecto de devaluación de la fortaleza del parlamento.