

## EL PARLAMENTO EN UNA ÉPOCA DE TRANSICIÓN<sup>1</sup>

*Por Jorge Lanzaro*

*Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República  
Montevideo, Uruguay*

Esta intervención tiene por objeto el análisis del Parlamento como institución estratégica en la democracia presidencial, con especial referencia a la problemática de los países de América Latina y a los desafíos que este cuerpo enfrenta para afirmar su constitución orgánica y desarrollar con efectividad sus cometidos, en un período histórico de grandes cambios, que afectan de lleno al gobierno y a cada una de sus instituciones. La exposición aborda algunos de los aspectos relevantes de esta cuestión – otros son tratados en las sucesivas sesiones del curso – y se desenvuelve en tres capítulos:

### **1) El debate sobre los regímenes de gobierno y la evolución del presidencialismo en América Latina.**

1.a.) Estado actual del debate parlamentarismo versus presidencialismo.

1.b.) Tipología de los regímenes presidenciales: figuras mayoritarias, fórmulas populistas (o neo-populistas) y composiciones pluralistas.

1.c) Presidencialismo de compromiso y presidencialismo de coalición.

1.d.) Observaciones sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano en las últimas décadas.

### **2) El Parlamento en el régimen presidencial.**

Referencia general a las funciones del Parlamento, como institución representativa y órgano de gobierno. Estructuras institucionales y tendencias que modelan su desempeño, su organización interna y las relaciones con el Poder Ejecutivo. El principio de la separación de

---

<sup>1</sup> OEA – Poder Legislativo. Seminario sobre Modernización Legislativa  
Montevideo, Noviembre 5-10, 2001

poderes y la progresiva afirmación de las jefaturas ejecutivas como centro del “*poder gubernamental*”.

### **3) Los desafíos del Parlamento en una época de transición.**

Breves apuntes sobre los desafíos que enfrenta el Parlamento para cumplir sus cometidos, a raíz de las tendencias históricas de largo plazo y de los procesos actuales de transición, como actor y parte de la redefinición de los modos de hacer política, sujeto y a la vez objeto de la reforma de los aparatos del estado.

## **I - ALTERNATIVAS DE LA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA.**

En un estudio clásico sobre la constitución inglesa, publicado en 1869, Walter Bagehot decía: “La opción práctica de naciones de primer nivel es entre gobierno presidencial y gobierno parlamentario”<sup>2</sup>. Antes y después, la “comparación binaria” de ambos regímenes ha sido un tópico recurrente del constitucionalismo y de la teoría del gobierno, en las disciplinas jurídicas y en la ciencia política. Por lo demás, una y otra vez, en distintos momentos históricos, los constituyentes han tenido por delante esa opción y se han inclinado hacia alguno de los modelos, sin seguir necesariamente las prescripciones normativas de los académicos, atendiendo más bien a los rastros nacionales de cultura y sobre todo a los intereses políticos en juego, movidos por las ruedas de la competencia y las expectativas de poder. En esa ruta, han surgido combinatorias *sui generis* y regímenes “mixtos” (“semi-presidenciales”, “semi-parlamentarios”). El análisis comparado de las distintas fórmulas adoptadas por los países del Este de Europa, luego de la caída de los regímenes socialistas, aporta buenos ejemplos en este sentido, dentro de un catálogo de casos por demás abundante.

---

<sup>2</sup> Walter Bagehot, “*The English Constitution*”, 1869.

---

## PARLAMENTARISMO VERSUS PRESIDENCIALISMO.

---

En América Latina este debate se replantea a mediados de los años ochenta, cuando varios países de la región entraban en una “doble” transición – la transición a la democracia, enlazada a un ciclo mayor de “ajustes” y reformas estructurales - en un proceso comparable al de Europa del Este después del “derrumbe”, que se coteja con el que habían encarado una década antes las comarcas meridionales del Viejo Mundo.

En ese cuadro despunta un cuestionamiento severo del presidencialismo, no sólo por las prácticas defectuosas a que pudo dar lugar en la región, si no por los problemas que se atribuyen a su propio diseño institucional. Esta corriente – que se despliega a partir de un artículo señero de Juan Linz (1984) y alcanzó una audiencia académica considerable, sobre todo en el sur del continente - se encargó de subrayar la poca asociación que la fórmula presidencialista ha tenido en nuestros países con la democracia, señaló los puntos débiles de este régimen de gobierno y se empeñó en un llamado a la reforma, con un signo parlamentarista sustitutivo<sup>3</sup>.

Los cargos que se hacen al régimen presidencialista se refieren fundamentalmente a su rigidez y a las posibilidades de “bloqueo”, a la división político-institucional, a la baja propensión cooperativa y a sus marcas de

---

<sup>3</sup> La argumentación que hizo escuela es la que expuso Juan Linz en un *paper* famoso: *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?*, cuya primera versión data de 1984. “*The Failure of Presidential Democracy*” (Baltimore: The John Hopkins University Press), libro editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela (edición española: “*La crisis del presidencialismo*”, Alianza, Madrid 1997 y 1998), trae la última versión de aquel trabajo de Juan Linz (fiel a la original, pero aumentada y corregida, con comentarios que incorporan referencias a una discusión de diez años) e incluye las contribuciones, también importantes, que hicieron en su momento Arend Lijphart, Giovanni Sartori y Alfred Stepan con Cindy Skach. Otra línea de desarrollo en esta materia - más atenta a la contextualidad del presidencialismo, a los surcos históricos, a las pautas de cultura y a las ecuaciones políticas nacionales - ha sido encabezada por Dieter Nohlen. Cfe.: Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), “*Presidencialismo versus parlamentarismo*” (Caracas: Nueva Sociedad 1991), con trabajos que se reproducen en una publicación ulterior, que incluye asimismo varios análisis sobre las evoluciones recientes: Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), “*El presidencialismo renovado*” (Caracas: Nueva Sociedad 1998).

eficiencia. Lo que remite a elementos de la matriz constitutiva: independencia de poderes; legitimidad doble del parlamento y del presidente; períodos fijos para los respectivos mandatos, con las ventajas y desventajas que presenta caso a caso la reelección y la no reelección; dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad; un juego de suma-cero en el que el ganador se lleva todo. Estos rasgos se relacionan a su vez con el catálogo de facultades del Poder Ejecutivo, los grados de concentración del mando y las líneas de equilibrio institucional, los ciclos de productividad política y de sanción legislativa - recortados por el mandato fijo, la temporada electoral y las ecuaciones de competencia. Contando igualmente la falta de incentivos para armar coaliciones duraderas, el riesgo de ineficacia de los gobiernos de minoría, así como la amenaza de los mandos de temperamento “plebiscitario” y vocaciones hegemónicas imperativas, con el agregado de los recursos de *by-pass* y las prácticas para-constitucionales.

## **EN DEFENSA DEL PRESIDENCIALISMO**

---

Tales avances han tendido a satanizar al presidencialismo y a ensalzar al parlamentarismo, a través de un encuadre que merece una reconsideración cuidadosa, que ya se ha abierto camino<sup>4</sup>.

Sin referirnos a los problemas que genera el parlamentarismo (sobre el que pesan también varios cargos y que en los lugares donde reina da lugar a reiterados planteos de reforma, simétricamente opuestos), solamente en lo que respecta al presidencialismo y en un examen sintético, cabe subrayar algunos extremos relevantes.

Por lo pronto, es preciso tener en cuenta que - como demuestran Shugart y Carey - más allá del horizonte de América Latina las tandas de ruptura democrática han afectado a los regímenes parlamentarios tanto como a los

---

<sup>4</sup> Ver en este sentido: Matthew Shugart y John Carey, *Presidents and Assemblies* (New York: Cambridge University Press - 1992); Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press - 1997); Jorge Lanzaro (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (Buenos Aires: Clacso - 2001).

regímenes presidenciales, si no más. Las causales de crisis deben buscarse pues en un encadenamiento más complejo de acontecimientos, teniendo en cuenta el grado de “elasticidad” de las instituciones - que pueden “operar de manera diferente en diferentes circunstancias” – la densidad propia de la vida política y los movimientos de los actores, que no son meramente adaptativos.

Es bueno mantener en alto la importancia de las estructuras institucionales. No obstante, es preciso reconocer al mismo tiempo sus complejidades y también sus límites: sabiendo que ellas condicionan, pero no determinan enteramente el desempeño político y que sus patrones adquieren efectividad a través de las conductas de los sujetos y las dinámicas de competencia.

Por otra parte y sin perjuicio de la veracidad de muchos de los artículos de crítica evocados, hay que reivindicar ciertas virtudes en el diseño matriz del régimen presidencial. De hecho, cabe sostener legítimamente que algunos de los elementos ubicados como defectos pueden a su vez operar positivamente. Por definición y aunque algo similar suele ocurrir con los aspirantes a primer ministro en los sistemas parlamentarios, en el presidencialismo los votantes identifican de manera más nítida a los candidatos para la jefatura de gobierno, los eligen por lo general en términos inmediatos (salvo casos en que interviene un colegio electoral o un arbitraje parlamentario). Y la ciudadanía tiene en principio la certidumbre de que permanecerán en el cargo por un período establecido, obligándose a asumir, para bien y para mal, una responsabilidad directa acerca de los rumbos políticos.

El punto a partir del cual el presidencialismo puede presentar sus mejores ventajas y no por azar, es el que está en la base del diseño de origen: la separación de poderes, su independencia relativa y la relativa autonomía de los parlamentarios, basada en la elección directa (separada o concurrente), tanto de la presidencia como de los miembros de las Cámaras, cada quien con su mandato ciudadano y su propia fuente de legitimación. Mediando precisamente, un sistema de controles mutuos y de equilibrios institucionales que atraviesa y moldea los enlaces de partido, generando condiciones de balance en la gramática de gobierno.

Lo que es visto como problema y sin duda puede serlo en determinadas situaciones, aparece como un beneficio y sirve justamente para lo que se quiso constitucionalmente que sirviera: si lo que se privilegia no es tanto la supuesta eficiencia de un gobierno “unificado”, sino las articulaciones que en vez de facilitar acotan las operaciones unilaterales de la presidencia y apuestan a un juego de “frenos y contrapesos” (“*checks and balances*”), con una autoridad expresamente limitada y una autorización política repartida.

Una interpretación del “espíritu de las leyes” acorde con las evoluciones contemporáneas y las distintas fórmulas de estado “activo”, debe pensar en una eficiencia de gobierno que para ser tal - a fin de adquirir amplitud y penetración, asentamiento y estabilidad - habrá de concretar sus realizaciones y procurar sus objetivos mediante una productividad calificada de los centros de planeamiento y de dirección, pero ajustándose a las reglas del equilibrio y a la pluralidad de poderes. Para empezar, atravesando la red de relaciones entre los órganos ejecutivos y legislativos, normalmente con dos cámaras y una red de comisiones parlamentarias; circulando asimismo por el alambique del sistema de partidos: acotando la “tiranía de las minorías”, pero también la “tiranía de las mayorías”, como postulaba Madison en *El Federalista*<sup>12</sup>.

El parlamentarismo encara el problema en otra clave, mediante la unidad de origen y la relación de dependencia (o de confianza) entre parlamento y gobierno, en principio, a través de una mayoría conquistada en las elecciones o construida posteriormente mediante la formación de coaliciones. Constitucionalmente, el parlamento es el órgano elector del gobierno, tiene la facultad de rechazar sus propuestas y puede retirarle su confianza, haciendo caer el gabinete. En contrapartida y frente a la disidencia de las cámaras, la jefatura de gobierno puede decretar su disolución y llamar a elecciones. Será entonces la ciudadanía y las nuevas bancadas legislativas las que resuelvan la disidencia entre ambos cuerpos.

En el presidencialismo, ambos poderes tienen en principio su propia fortaleza y cuando se recorre la serie de trámites establecidos – con el correspondiente vaiven entre las cámaras y el Poder Ejecutivo – sin llegar a una concurrencia

de voluntades, simplemente no podrá accederse a un producto político, no habrá eventualmente una ley. La separación es efectivamente “rígida”, con la posibilidad de vetos mutuos: en la medida que no hay consensos, el “bloqueo” es aquí un resultado regular de la geometría de las instituciones, querido en esos términos por la constitución política. En base a un principio distinto, el régimen parlamentario está dotado de “flexibilidad” y permite encausar el conflicto político en otros términos. De ahí el encanto que tiene para los críticos del presidencialismo.

Paradójicamente, la fórmula parlamentarista no siempre asegura la fortaleza del parlamento como poder autónomo y como actor regular de gobierno. En algunos casos hay mayor paridad y un pluralismo efectivo. Pero en otros se abre paso la prioridad del gobierno ejecutivo, por el efecto de “arrastré” que tienen en las elecciones los candidatos a esa jefatura y por la suma de facultades que tienen una vez electos, con capacidades para moldear la agenda legislativa (“*poder de agenda*”) y para imponer una disciplina parlamentaria rigurosa. El modelo inglés de Westminster – con los “*whips*” actuando desde dentro del recinto, como agentes del gabinete – es en este sentido un ejemplo paradigmático. En términos generales, tampoco el parlamentarismo escapa a la tendencia universal, de refuerzo de los órganos ejecutivos, que convierte a sus titulares en el vértice del “poder gubernamental” y delinea una ásimetría cada vez más marcada<sup>5</sup>.

Los principios del régimen de presidencial tienden a resolver, con sus claves propias, la tensión permanente entre los elementos primordiales de la democracia: representación y gobierno. Acudiendo a una productividad política que combina la acción de estado y el logro de ciertas metas, la capacidad directiva y la función de liderazgo - para la innovación y para la implementación

---

<sup>5</sup> Es interesante anotar que en Europa Occidental existe una creciente preocupación por los fenómenos de “presidencialización de las democracias parlamentarias”: en referencia al aumento de los poderes del primer ministro o del presidente del gobierno, su dominio sobre el gabinete, la concentración de la toma de decisiones en la cabecera del Ejecutivo, la relación cada vez más asimétrica con el Parlamento y con su propio partido, los vínculos con la ciudadanía y la articulación electoral, el esquema de *accountability* y el marketing político. La cuestión ha sido analizada con respecto al caso inglés, particularmente bajo la égida de Margaret Thatcher, pero tiene proyecciones similares en otros países, como lo prueban los debates del *European Consortium for Political Research* (ECPR, Copenhagen 2000).

de políticas públicas - junto con la estabilidad, la amplitud de la representación, la defensa amplia de intereses y una legitimación apropiada.

Podemos encontrar aquí un principio valedero de democracia, con una pauta que resulta ventajosa para los requerimientos de reforma y la calidad de la política, dado que puede conciliar la iniciativa y la dirección de los organismos ejecutivos centrales -un presidente electo directamente por la ciudadanía y su elenco partidario- con una participación plural y sistemática de otros sujetos y otras instituciones. Representación amplia, movilización general y opciones relativamente concentradas en el momento de elegir gobierno. Representación concreta, producción de liderazgo y centralidad política, diversificación de opiniones y de poderes, con una tramitación abierta y relativamente inclusiva en los actos sucesivos de decisión pública y particularmente, en los procesos legislativos.

Esta tensión entre el ejercicio y la limitación del poder público - entre eficiencia de gobierno y representación, como nudo básico de todo planteo democrático de la constitución, se presenta de manera especialmente relevante como la gran ventaja y asimismo el gran dilema de un régimen presidencialista marcado por el pluralismo.

Con esos perfiles, la arquitectura presidencialista - al igual que el parlamentarismo - es capaz de albergar distintas lógicas políticas. Puede hacer valer un dominio de mayoría, con un juego más o menos excluyente. Puede afrontar una dinámica adversativa, de bloqueos y confrontaciones, sin salida o con desembocaduras críticas. Puede asimismo dibujar un cuadro de presidencialismo “duro” o “reforzado” (“exagerado”), que para imponer la prioridad presidencial y evitar los “puntos muertos” concentra potestades en la jefatura de gobierno mediante un estatuto jurídico conducente – institucionalizado - o mediante recursos de *by-pass*, desde los bordes de la constitución, en acciones que comprometen la legalidad.



Pero el desenvolvimiento del gobierno presidencial puede igualmente ajustarse a la geometría de los equilibrios institucionales y al abanico de opiniones a través de un armado de voluntades en el que pese la separación de poderes y la pluralidad de representaciones políticas, teniendo en cuenta las diferencias asentadas en las cámaras legislativas (contando además los cuerpos regionales y las representaciones sociales), y reclamando por tanto esfuerzos de compromiso, alianzas y coaliciones.

Esto sucede en casos en que el partido o la fracción del presidente dispone de la mayoría en el parlamento, en la medida en que el juego normal de discrepancias o la indisciplina en sus propias filas obligan al intercambio político interno y a la negociación “transversal” con sectores de otros partidos, o bien cuando la exigencia de un quórum especial o un determinado encaje estratégico -un propósito político de envergadura- lleva a buscar estos acuerdos inter-partidarios. Sucede asimismo en casos en que, por el contrario, el partido o la fracción del presidente no cuenta con la mayoría en los órganos legislativos; en esquemas bipartidistas, tal como ha ocurrido en algunos países de América Latina y en los Estados Unidos, durante las décadas de gobierno “dividido”; o en esquemas pluripartidistas, que plantean otras alternativas dentro del presidencialismo, en situaciones comparables con los gobiernos de minoría que se desenvuelven regularmente en algunos de los regímenes parlamentarios de Europa continental<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En los Estados Unidos el gobierno “dividido” surge cuando la presidencia corresponde a un partido y al menos una de las dos cámaras del Congreso está controlada por el partido de oposición, más allá de las exigencias, de la autonomía o del disenso que el presidente pueda encontrar entre los legisladores de su propio partido, dado que el voto por la presidencia y el voto por las cámaras puede separarse y tener resultantes diferenciadas, ya sea en la misma instancia, cuando las elecciones para ambos órganos son concurrentes, con el corte “estratégico” del voto (*split-voting* o *ticket-splitting*), o bien cuando hay elecciones (en *single*) sólo para el Congreso en períodos que no coinciden con la renovación presidencial. Esto ha ocurrido frecuentemente, sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX y en la segunda mitad del siglo XX, convirtiéndose en los últimos tiempos en una nota común. Desde 1946 y durante períodos que suman en conjunto más de treinta años (rondando el 60% del tiempo de gobierno), la mayoría de los presidentes americanos (Truman, Eisenhower, Nixon, Ford, Reagan, Bush y Clinton) ha tenido que lidiar con esta división partidaria (*split-party control*) en ancas de la separación de poderes y del bicameralismo. La tipificación deriva del cruce de las relaciones de partido con la división institucional y supone un desarrollo de la hipótesis originaria de la separación de poderes, para la cual el gobierno debía ser por definición “dividido” y así se lo quería, al margen de la entrada de los partidos y de la “unificación” que se puede perfilar si algún conjunto tiene a la vez la mayoría en el ejecutivo y en el legislativo. Estirando la noción, el gobierno dividido puede darse asimismo en regímenes parlamentarios:

La política de compromisos, las negociaciones, la cooperación entre partidos y fracciones de partido, los actos de “coordinación” política e inter-institucional, han sido y son prácticas inherentes al metabolismo de los sistemas presidenciales en Estados Unidos y en países de América Latina que de ninguna manera pueden ser catalogadas como una “excepción” o como simples “desviaciones” de un modelo el cual, según sus detractores, correría normalmente por otras vías.

Tras esto hay que contar también la posibilidad de gobiernos de coalición en clave presidencial, que han existido antes en varios de los recorridos históricos de América Latina y que prosperan en este fin de siglo, luego de las transiciones democráticas, a través de fórmulas políticamente productivas que se suponen ajenas a tal régimen y que presuntamente sólo el parlamentarismo estaría llamado a propiciar. Es sobre esta base que identificamos, como especies corrientes, el presidencialismo de compromiso y el presidencialismo de coalición.

En el mismo sentido, la circunstancia de que “el ganador se lleva todo” (*winner takes all*) no es un defecto propio y exclusivo del presidencialismo como régimen de gobierno. Los juegos de suma-cero pueden verse facilitados por ciertas clases de presidencialismo - como ocurre asimismo en ciertas clases de parlamentarismo - gracias a las modalidades de constitución y de ejercicio del Poder Ejecutivo. Pero ello depende de manera igualmente fundamental del cruce de otras variables, que consideramos más adelante.

En esquemas simples puede haber un juego liso de ganadores y perdedores, pero en los sistemas complejos los ganadores tienden a ser varios y pueden multiplicarse. En definitiva, de lo que se trata - tanto en los presidencialismos como en los parlamentarismos - es de verificar los márgenes de concentración,

---

en los gobiernos de minoría de algunos países de Europa continental, con sistemas pluripartidistas. Es también el cuadro que se presenta en Francia, en los casos de “cohabitación”: dentro de los marcos de un régimen semi-presidencial, de Poder Ejecutivo “dualista” y elecciones parlamentarias intercaladas, con un presidente que no es meramente protocolar y un primer ministro de otro partido, a la cabeza del gabinete gobernante (Mitterrand-Chirac, Chirac-Jospin). Un sistema que, en función de estos alineamientos y en términos siempre *sui generis*, lleva de hecho y de derecho a la “alternancia” entre una lógica presidencialista y una lógica parlamentarista.

de división y de difusión de la autoridad pública, a nivel central y a nivel regional, en base a las dimensiones institucionales, más o menos inclusivas, que permiten compartir poderes, aumentando el grado de satisfacción política, la participación de los partidos en los procesos decisorios y las posibilidades de compromiso.

Tipos de presidencialismo: composiciones pluralistas, figuras de mayoría y ejercicios plebiscitarios

Estas indicaciones remiten a un panorama de diversidad. En efecto, el diseño presidencialista establece un marco de condiciones básicas que actúa en el seno de sistemas complejos, con estructuras específicas y a su vez cambiantes. La misma matriz institucional da lugar pues a tipos de presidencialismo y a distintos modos de gobierno, con lógicas políticas diferenciadas, pasando a su vez por etapas o ciclos diversos.

Las críticas corrientes se refieren en general a un modelo único y uniforme, atendiendo a ciertos elementos definitorios mínimos, sin concebir distinciones. No obstante y al igual que los regímenes parlamentarios, los presidencialismos son surtidos y cabe establecer clasificaciones en una tarea que ya ha tenido desarrollos importantes. Por lo pronto, focalizando las relaciones nodales entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, la tabla de facultades del presidente, el régimen electoral y el sistema de partidos<sup>7</sup>. Avanzando en este terreno, a partir de una aproximación más amplia, las categorizaciones del presidencialismo pueden alcanzar mayor densidad, si se incorporan otras magnitudes institucionales y se rescata la viveza de la producción política<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ver al respecto los citados trabajos de Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997).

<sup>8</sup> Me remito aquí a los argumentos generales que desarrollé en el libro ya citado - *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (2001) – así como a otros estudios precedentes, referidos particularmente al caso uruguayo: por ejemplo, Jorge Lanzaro (coord.), *La “segunda” transición en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria – 2000).

En efecto, remarcando las siluetas de democracia que componen y atendiendo en particular a su grado de pluralismo, los presidencialismos pueden inscribirse en un espectro ordenado indicativamente en base a dos bocetos típicos: por un lado los sistemas mayoritarios, por el otro, los sistemas pluralistas.

Esquemáticamente, puede decirse que en los sistemas afincados en la regla de la mayoría el que gana gobierna y tendencialmente los dispositivos políticos se arman para que así sea. En los sistemas afincados en reglas pluralistas, de jure y de facto, el que gana comparte de alguna manera su triunfo y está obligado a negociar los productos de gobierno. Tendencialmente, los dispositivos políticos están armados para que así ocurra, y en general las mayorías no vienen “manufacturadas” sino que han de ser políticamente construidas mediante un régimen de intercambio, de transacciones y asociaciones. En el primer caso podemos tener cuadros de “supremacía presidencial”. En el segundo, podemos tener relaciones de mayor coordinación, que ligan al ejecutivo con las cámaras legislativas y con otros cuerpos estatales, vinculando a su vez a los partidos y a las fracciones de partido. En el marco de esas coordenadas cabe registrar finalmente los esquemas de gobierno: gobierno de partido o “de un solo partido”, régimen de compromisos, gobiernos de minoría y distintas fórmulas de coalición.

Esta aproximación sigue el rastro abierto por algunos clásicos como Montesquieu, Alexis de Tocqueville y Max Weber, encontrando una baza más cercana en los aportes de Robert Dahl y en los de Arend Lijphart – quién retoma a su vez los planteos de Robert Dixon - cuyas obras contribuyen a extender las líneas maestras de la teoría democrática y marcan las reflexiones modernas sobre el pluralismo<sup>9</sup>.

La distinción remite al escalón superior de las formas de la democracia y resulta en un cuadro de cuatro casillas, en el que cada régimen político - presidencial o parlamentario - se cruza con un modo de gobierno: pluralista o

---

<sup>9</sup> Cfe: Robert Dahl, *Un prefacio a la teoría democrática* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano -1989); Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas* (Barcelona: Ariel - 1987). Robert Dixon, *Democratic Representation: Reapportionnement in Law and Politics* (New York: Oxford University Press -1968).

de mayoría. Terciando en este esquema aparecen las gestaciones plebiscitarias, que pueden ser consideradas simplemente como un ejemplar mayoritario, pero tienen un sello peculiar por el perfil de legitimación y los procesos de producción de poder político.

Modos de Gobierno		
Régimen de gobierno	Parlamentarismo de mayoría	Parlamentarismo Pluralista
	Presidencialismo de mayoría	Presidencialismo Pluralista

Más allá de la elaboración que toma en cuenta los basamentos de la sociedad civil y de los enfoques de la teoría de los grupos, el pluralismo se refiere a la estructura de la acción política y al modo de gobierno, remitiendo precisamente al grado de pluralidad y de dispersión en los ejercicios de la competencia y del poder político. Así, el criterio que utilizamos para calificar a los regímenes presidenciales y parlamentarios se basa en el armazón institucional de la autoridad pública y en las pautas de pluralidad que marcan los procesos de elección, de representación y de decisión en las articulaciones de gobierno.

### **LAS CLAVES DEL PRESIDENCIALISMO PLURALISTA.**

No entramos aquí en la elaboración concreta de la tipología esbozada y en la caracterización de todas sus especies. Retomando las observaciones precedentes, me limito a señalar los criterios indicativos que cabe tener en cuenta dentro de ese cuadro, para establecer si un sistema presidencial ha de ser calificado como régimen de mayoría o como régimen pluralista.

1. Como trazo fundamental, constitutivo, cuenta el tipo de relación entre la jefatura de gobierno y el parlamento, las modalidades de competencia y de coordinación entre ambos cuerpos, el cúmulo de facultades de cada uno, la autoridad que confieren al presidente las normas jurídicas y la que le confieren de hecho los dispositivos de los partidos, la efectividad de la separación de

poderes, las reservas de iniciativa en la producción de leyes, el sistema de vetos (parciales o totales) y las modalidades de promulgación, el recurso a los decretos ejecutivos en materias de orden legislativo, la discrecionalidad de la administración y la incidencia de las cámaras; en fin, el sistema de información y comunicación, de intercambios y coordinaciones que pueda haber en las líneas de conexión entre los poderes y al interior de cada uno de ellos.

En ese vínculo incide la conformación propia de los dos polos. Por un lado, la organización del ejecutivo y de la jefatura de gobierno, de la casa presidencial y del gabinete, sus aparatos burocráticos y los perfiles de funcionamiento; el comando más unipersonal o más colegiado; la estructura institucional de la presidencia (la amplitud y la forma de sus secretarías, comisiones y gabinetes, centros de estudios y de gestión política); la jerarquía misma del presidente, concentrada o más abierta, con más intervención o más delegación; el peso y las formas de la actuación del consejo de ministros y de sus miembros; el grado de autonomía en la jurisdicción propia de los ministerios. Por el otro lado, la organización del parlamento, las alternativas y la efectividad del bicameralismo, en elecciones concurrentes o diferenciadas, las tablas de quórum y de mayorías calificadas, el mapa de las comisiones y sus alcances jurisdiccionales, la existencia de redes especializadas y de oficinas de asesoramiento, en un conjunto que asegure las corrientes de información, el acopio sistemático de saberes, la autonomía en la actividad legislativa y en el control, en la defensa de intereses y de opciones políticas.

2. Ese círculo de gobierno se articula a su vez con el ordenamiento centralizado y las instancias descentralizadas del estado, en constituciones unitarias o federales, teniendo en cuenta la efectividad de la descentralización y en su caso, la efectividad del federalismo, así como las repercusiones que éste tiene en la configuración del sistema de partidos y a nivel de las instancias centrales de gobierno.

Toca igualmente a la administración general, a los servicios públicos y a los órganos de contralor, a las estructuras y culturas burocráticas, a la participación de los representantes de partido -plural o exclusiva- que se establece a nivel de

las jerarquías directivas de las reparticiones públicas. Aquí intervienen también las relaciones de poder de las autoridades electivas y los partidos con los cuerpos profesionales (los funcionarios de carrera, los gerentes y los técnicos, las múltiples burocracias diferenciadas, que al decir de Richard Rose pueden conformar a veces verdaderos “sub-gobiernos”). En estos espacios resultan relevantes las características que adquiere el vínculo ancestral entre política y administración, lo que remite a los poderes presidenciales y ministeriales sobre los aparatos burocráticos, a la prelación y el dominio de los partidos en el concierto de las élites estatales, así como al triángulo del parlamento, el gobierno y esas burocracias.

3. El relieve del núcleo de instituciones gubernamentales y administrativas depende de las tallas del régimen electoral, fundamentalmente del principio mayoritario o proporcional y sus combinaciones, del carácter concurrente de los comicios para los diferentes organismos, del cerramiento de las opciones, de las franjas de inclusión y exclusión.

Atado a ello interviene la efectividad de los partidos como sujetos políticos dominantes (*party government*). En este rango, como elemento determinante del grado de pluralismo, más allá de la presencia de los partidos en términos aislados, lo que importa es la configuración del sistema de partidos y su solidez, la continuidad de las piezas que lo integran, junto con la estabilidad y el reconocimiento de las reglas de juego, la legitimidad compartida, la lealtad y la alternancia, la competitividad y las sintonías de la competencia, el patrón de intercambios y de cooperación, las redes intra-partidarias e inter-partidarias que tienden los hilos del mercado político.

La matriz del sistema de partidos - su forma y la forma en que se ubican en la política de masas, su relación con el estado, con las burocracias, las circunscripciones regionales, los sujetos corporativos y los demás actores - es probablemente el pilar mayor en el armado de un orden político, desde los momentos originarios y en cada proceso de refundación. De acuerdo con las elaboraciones usuales, importa de manera central el carácter bipartidista o pluripartidista de la ecuación vigente, junto a la distancia ideológica y al tipo de

polarización, con partidos más o menos “laxos”, “abiertos” o “cerrados”, más o menos heterogéneos, fraccionados, de confederación regional, “coalicionales”, “asociativos” o unitarios, asentados en la disciplina o acostumbrados a la independencia.

Según vimos, es a partir del cruce de estas dimensiones - los dispositivos orgánicos del gobierno y del estado con la pragmática electoral y las relaciones de partido - que se abren las posibilidades de gobierno “unificado” o “dividido”, con poderes y líneas de representación más repartidos o más concentrados.

4. En esta operativa encajan las reglas no escritas y los fondos de cultura política -culturas y subculturas políticas, a través de actitudes y conductas reiteradas y observables, que moldean el comportamiento de los actores y animan la vida de las instituciones. En los procesos de cambio como los que estamos atravesando pesan fuertemente las “cadenas de tradición”, pero hay asimismo alteraciones significativas, que provienen en buena medida de las acciones ideológicas y de una disputa por la “hegemonía”. La reforma de las instituciones, del estado y de la economía pasa sin duda por un contencioso político y al mismo tiempo por un cambio cultural, que en sí es también conflictivo.

5. También influyen de manera decisiva los estilos de liderazgo. El liderazgo opera dentro de las coordenadas de cada complejo institucional y en cierto modo está condicionado por ellas. Un jefe de gobierno es “fuerte” o “débil”, eficiente y exitoso en sus objetivos políticos, en la medida en que su gestión se amolda a los principios determinantes de la constitución formal y de la constitución real. En tal sentido, hay parámetros de legitimidad y una suerte de “legalidad” en las sintonías de liderazgo, dibujada por las reglas formales e informales de la red de instituciones de gobierno, el sistema de partidos, los cauces de tradición y las pautas de cultura.

Sin perjuicio de esas determinaciones, o mejor dicho a través de ellas, el liderazgo es no obstante una variable relativamente independiente: aparece como resultado de la competencia de poderes y constituye un núcleo vertebral



de la producción política, que cuando falta o es deficitario, puede dar lugar a problemas complicados. Las coyunturas de excepción o de “emergencia”, los cuadros de crisis y muy en particular los nudos de una rotación de época como la que estamos viviendo - que apelan a un reformismo extraordinario - llegan a facilitar las entradas de temperamento “radical”, si no las rupturas abiertas, que se hacen valer precisamente por sus cualidades “atípicas”, supuestamente contrarias a la política “usual”, aun cuando puedan reproducir acontecimientos similares de ciclos históricos precedentes.

Dentro de un mismo régimen de gobierno - presidencial o parlamentario, pluralista o de mayoría - cabe registrar entonces una cierta “regularidad”, pero también variaciones en los estilos de liderazgo, aun en la trayectoria de un mismo gobernante, que puede ajustar (o verse obligado a ajustar) sus perfiles de actuación para adaptarse al cambio de circunstancias y a diferentes cuadros políticos, a la relación con otros actores, a distintas dinámicas institucionales.

Vale mencionar algunas alternativas relevantes, aplicables a los regímenes presidenciales y también a los parlamentarios. Por ejemplo: las inclinaciones más ideológicas o más pragmáticas (“posicionales”), en lógicas de “convicción” y en lógicas de “responsabilidad”, según la conocida distinción de Weber. Hay liderazgos “movilizadores” (removedores e impactantes, transgresores incluso) – como fue típicamente el de Margaret Thatcher - y hay por otro lado, liderazgos más atentos al compromiso: “transformistas” estos, más “revolucionarios” los otros.

En el ciclo histórico por el que atravesamos, los ejercicios de gobierno están signados por las tareas de la “doble” transición y enfrentan una agenda desafiante de reformas. Necesariamente, pues, el liderazgo ha de tener un carácter “innovador”, lo que requiere - en términos conjugados - una voluntad política coherente y una capacidad de gestión relativamente alta, con un elenco bien dispuesto. Ambos elementos, voluntad y capacidad política, pueden combinarse, según los casos, en una estrategia de “impacto” o en lógicas incrementales. No ha de creerse - como se ha fabulado reiteradamente - que sólo las acciones radicales, duras y veloces, son innovadoras. Por el contrario,

el gradualismo es a menudo más apto y suele producir innovaciones de muy buena calidad, no sólo por la composición democrática, sino también por el diseño y el trámite de las reformas.

6. Aquí cabe hacer referencia a los ejercicios plebiscitarios (o “populistas”). En principio, como advirtió Max Weber, todas las formas de la democracia de masas tienen un ingrediente plebiscitario, gracias a las elecciones directas y al sufragio universal. Esto vale de distinta manera para las jefaturas de gobierno en distintos regímenes: tanto para “el primer ministro inglés” como para “el presidente americano”, como decía el propio Weber<sup>10</sup>. Debe admitirse sin embargo que, por su premisa constitucional y la forma de votación, el presidencialismo tiene para bien y para mal una propensión plebiscitaria “innata”, que se instala más cómodamente en los sistemas de vocación “mayoritaria”.

Las fórmulas plebiscitarias pueden responder, no obstante, a una inclinación que va más allá de esa nota común y tiende a forzar la “elasticidad” de las instituciones representativas, maltratando incluso la racionalidad legal, pronunciando los elementos carismáticos y un decisionismo imperativo. Este esquema de comportamiento suele rodear a los aparatos de mediación y en particular a los partidos, a veces reformulando tales mediaciones o bien “colonizándolas”, para alinearlas a una comandancia “vertical” y “personalista”, pasando por encima de ciertos núcleos de tradición y de cultura política, o incluso apoyándose en ellos, cuando favorecen una operativa de este estilo. Todo esto implica algún grado de desarreglo de las instancias representativas, o si se quiere, un sesgo peculiar en las formas de la representación, en las estampas del liderazgo y en las bases de la producción política, en aras de una factura que abreva en invocaciones a la soberanía popular, en relacionamientos con las masas aparentemente “inmediatos”, en enlaces con organizaciones sociales y cuerpos gremiales, partidos y “movimientos” de distinto tipo<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Max Weber, “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada” (1918), en *Escritos Políticos* (México: Folios - 1982).

<sup>11</sup> Las formas que se consideran “populistas” son variadas. Aquí nos referimos específicamente a una caracterización de corte político, que como tal puede tener distintas “afinidades” y

Tenemos entonces una especie de democracia presidencial más caudillesca, que pronuncia los principios “cesarísticos” y practica a menudo lo que Weber denominaba “demagogia de masas”, concentrando los hilos del poder a través de una dinámica que “presiona” sobre los procedimientos institucionales y llega incluso a saltarlos, recortando el vigor de los cuerpos de representación colectiva y afectando el sistemas de garantías constitucionales. En los extremos estarían los fenómenos de “gobierno plenipotenciario” (Eli Diniz) o del “hiper-presidencialismo” (Carlos Nino), con gestos más o menos autoritarios, que pueden ubicarse en las fronteras de la legalidad y llegan algunas veces a transgredirla, pero que no siempre ni necesariamente se salen de un molde específico de democracia<sup>12</sup>.

## **LA DIVERSIDAD DE LA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL.**

Aunque en los círculos académicos haya podido constituir una “moda universal”, durante los años que corrieron desde el planteo seminal de Juan Linz, la “opción parlamentaria” no tuvo andamio en América Latina. Y no es evidente que lo vaya a tener a corto plazo. Los procesos políticos nacionales, así como las relaciones en los bloques regionales y en particular las incidencias de la “segunda” transición, que conducen a un cambio fundamental en los modelos de desarrollo, continúan ventilándose en el continente dentro del cauce del presidencialismo, con saldos diferentes pero sin duda importantes, en materia de eficiencia gubernamental, de innovación política y de reformas estructurales.

Esto sucede en un mapa de diversidad y de variaciones. Con sistemas que encuadran en los distintos tipos de presidencialismo que hemos consignado y

---

direcciones ideológicas dispares, cuando no claramente opuestas. No debe extrañar pues que algunos de los liderazgos populistas (o “neo-populistas”) de las últimas décadas - en América Latina y en Europa - vengán a desmontar los modelos de desarrollo que se fueron estableciendo con el correr del siglo XX, en varios casos con la contribución de otros liderazgos populistas.

<sup>12</sup> En este sentido apunta el esbozo de la “democracia delegativa” que ha hecho Guillermo O’Donnell. Así como las nociones que manejan Catherine Conaghan y James Malloy: “despotismo democrático” (según la idea de Tocqueville) o regímenes “híbridos”, que están encuadrados en la democracia por su origen electoral competitivo, pero dejan que desear, a causa del estilo de liderazgo y los arrestos de gobierno, la relación entre los poderes del estado, la impronta de sus procesos decisorios y otras fallas en la gestión pública.

atraviesan a su vez por diferentes ciclos. Y lo que es más significativo, con *sistemas en transición*: que experimentan transformaciones considerables y dentro de la matriz presidencial, van pasando de un tipo a otro. En unos cuantos casos - aunque no sin oscilaciones y cortedades - tales movimientos tienden a favorecer la consolidación institucional, las marcas de democracia política, e incluso ciertas ganancias de pluralismo.

Desde la óptica que hemos propuesto, tenemos presidencialismos que operan en clave “mayoritaria”, sea en construcciones institucionalizadas - que hacen al presidencialismo “reforzado” - o en base a ejercicios de corte “plebiscitario”, apegándose o no a la legalidad estricta del proceso gubernamental. En la otra punta tenemos un presidencialismo moderado, de poderes repartidos y mejores equilibrios - comparable al que prospera en Estados Unidos<sup>13</sup> - que presenta sus propias siluetas de democracia y que puede ser más propenso a las gramáticas pluralistas.

Las fases de transición de gran calado, los procesos de refundación del estado y del sistema político, con sus conflictos y realineamientos, son coyunturas privilegiadas para el desarrollo de la democracia y eventualmente, para el desarrollo del pluralismo. Estamos ante un momento histórico de oportunidad, que no es sin embargo homogéneo, ni en el cuadro de condiciones, ni en la dinámica política, ni en sus resultados. En el camino, hay por tanto casos de progreso en la calidad de la democracia, pero también casos de inercia e incluso de retroceso.

Dentro de ese continuo encontramos varios gobiernos que mantienen un esquema mayoritario y caen o recaen en manifestaciones plebiscitarias (populistas o “neo-populistas”), de un “bonapartismo” actualizado y modernizador, a veces desastroso, a veces relativamente “exitoso”. Collor de

---

<sup>13</sup> A pesar de que los Estados Unidos tienen un régimen electoral de corte mayoritario, el presidencialismo de ese país tiende a operar en claves pluralistas, con las trazas de los gobiernos de compromiso, gracias a la intervención de otros elementos: la división de los poderes gubernamentales y la independencia judicial; el bicameralismo y la densa red de comisiones parlamentarias; la posibilidad de votaciones separadas, no concurrentes, para la Presidencia y el Congreso - lo que a menudo redundaba en situaciones de gobierno “dividido” - la estructura federal firme y celosa; la configuración abierta, “asociativa” y regional de los partidos, con márgenes de autonomía para los congresistas bastante considerables.

Mello, Carlos Andrés Pérez, Abdalá Bucaram, Carlos Menem y Alberto Fujimori, constituyen ejemplos de diverso perfil y de diversa fortuna, en una cadena de expresiones populistas diferentes, que ha sufrido muchas bajas, a la que se agrega últimamente la aventura de Hugo Chávez. Otros gobiernos quedan atrapados en medida diversa por la fragmentación y la disidencia, la desagregación y el conflicto, con muestras de improductividad política y bloqueos institucionales. Ambos escenarios parecen confirmar la fatalidad de los dictámenes pesimistas, aunque en realidad no estemos ante una derivación necesaria del presidencialismo como tal, sino ante una de sus modalidades posibles y en cuadros que denotan más la flaqueza que la fortaleza de las instituciones políticas y del sistema de partidos, a raíz de factores endémicos y empujes de inestabilidad.

En contraste, hay un conjunto importante de países en los que la democracia presidencial se mantiene, retorna, o bien se abre camino: en un panorama promisorio, aunque por cierto desparejo, de rutas diversificadas, que combinan – como no podría ser de otra manera - tradición e innovación, evoluciones significativas y rastros de la historia o del pasado reciente. Dentro de este paquete, tenemos casos de mayor consistencia, con antecedentes y perspectivas favorables, junto a casos en que se verifican progresos, de diversa proyección y diversa estabilidad. Con un espectro de situaciones disímiles y registros democráticos de distinto grado, este campo es por suerte bastante amplio y tiende a extenderse, incluyendo a Chile, Costa Rica y Uruguay, Argentina y Brasil, la trayectoria alentadora de México y la “revolución silenciosa” de Bolivia, los esfuerzos trabajosos del Paraguay y de Perú, o los que se hacen en Ecuador y en la “democracia asediada” de Colombia, sumando las aperturas que se perfilan en algunas comarcas de Centro América, marcando el pasaje de las guerras civiles a la política de paz.

Estas afirmaciones de la democracia presidencial ocurren en “mares agitados”: por los cursos de reforma estructural, las incidencias de movilidad política y las repercusiones sociales. Según la trayectoria de cada uno, ello remite a fenómenos de transformación y consolidación del orden político, con mejoras en el balance de poderes y en los equilibrios institucionales, a nivel del

gobierno central y del parlamento, con respecto a la independencia del aparato judicial y su caso, a la efectividad del federalismo, con avatares en el sistema de garantías, los derechos civiles y las configuraciones de ciudadanía. A causa sobre todo, desarrollos irregulares en los sistemas de partidos y en el régimen electoral, en los patrones de competencia y de competitividad.

En algunos casos y en ciertos renglones, estas dinámicas llegan a mejorar las expectativas de pluralismo, a veces de derecho y a veces de hecho, por efecto de las prácticas en curso y en particular por los progresos en el arco de partidos, que no siempre son sostenidos. La tendencia no es unívoca y por el contrario, menudean al mismo tiempo las iniciativas que extienden algunos dispositivos mayoritarios, concentran el poder en las sedes ejecutivas, aumentan las facultades del presidente y sus posibilidades de actuar por decreto, franquean la discrecionalidad de los comandos “técnicos” y “gerenciales”, favoreciendo las corrientes históricas de largo plazo y algunos usos de última generación. Hay así movimientos contradictorios y contenciosos, pulseadas en un sentido y en otro, con algunas inclinaciones que son universales, puesto que cunden también en los otros regímenes de gobierno y fuera de la comarca latinoamericana.

## **PRESIDENCIALISMO DE COMPROMISO Y PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN.**

En la nueva etapa del presidencialismo latinoamericano, la transformación del sistema de partidos y de los modos de gobierno, reanuda o inaugura el camino de los “pactos” y de los convenios de régimen. Se registran niveles de consenso en las políticas de reforma, con patrones de cooperación interpartidaria de diferente porte. Asistimos incluso a una vuelta al *presidencialismo de compromiso*, que prosperó antes en varios países y que no necesariamente implica alianzas permanentes, reposando más bien en acuerdos políticos, que pueden ser puntuales, caso a caso o en líneas transversales de recurrencia.

En términos llamativos, habrá en particular un auge importante de las fórmulas de coalición. Coaliciones electorales y frentes partidarios, que siempre ha

habido. Y muy especial coaliciones de gobierno, que operan a su vez como coaliciones de reforma.

El *presidencialismo de coalición* – que tiene en nuestras comarcas sus precedentes históricos (notoriamente en Brasil y en Chile, pero también en Uruguay y en otros países) - se extiende ahora de manera significativa, con prácticas que según sus críticos, el presidencialismo no alienta y que la “sabiduría convencional” suponía privativas del parlamentarismo. Por lo demás, el fenómeno se abre paso en arenas multipartidarias o de un pluripartidismo bipolar, como el de Chile y Uruguay, o el de Brasil. De modo que la “difícil combinación” - de presidencialismo con pluralidad de partidos - que puede sin duda ser problemática, más de una vez encuentra sendas de gobierno apropiadas<sup>14</sup>.

Precisamente, el desarrollo del multipartidismo y la emergencia de partidos o movimientos “desafiantes”, junto con la propagación del sistema mayoritario de elección presidencial, con segunda vuelta (*ballottage*), manteniendo a su vez la representación proporcional para la elección del parlamento, pueden ser considerados como factores que propician la formación de coaliciones, en el contexto de exigencia política que plantea la agenda de las reformas estructurales.

Dentro de este catálogo y en una muestra que no es exhaustiva, se ubican las coaliciones parlamentarias que ha habido en México en la década del noventa y las que se labraron anteriormente en Costa Rica durante la época del pluripartidismo bipolar, antes de llegar al bipartidismo actual y precediendo a los “pactos” más recientes que ampararon algunas iniciativas de reforma.

---

<sup>14</sup> Para el estudio de estos fenómenos vale recurrir a la teoría de las coaliciones, que se ha construido usualmente, a partir del análisis de los regímenes parlamentarios. De todos modos, las coaliciones y los gobiernos de coalición en el régimen presidencial están sujetos a su propia lógica y tienen rasgos peculiares, que han sido resaltados por algunas aproximaciones. Es ésta una reflexión relativamente incipiente en la que hay que insistir, explorando las novedades que se presentan en América Latina y con análisis comparados.

Sin contar las angustias del Paraguay - donde de todos modos el gobierno de González Macchi se inició con una prueba de coalición - los demás países del Mercosur, incluyendo Bolivia y Chile, han ingresado a este respecto en un capítulo de relevancia. Es el caso de Argentina, en las distintas etapas de Menem y durante el gobierno de Fernando de la Rúa, en una ecuación política plagada de debilidades, que no cesa de tener de complicaciones. Desde 1989, Bolivia entra de manera sostenida en el camino de las coaliciones, en un cuadro de *“presidencialismo parlamentarizado”*, que no ahuyenta sin embargo los malos ratos.

En el Brasil, el *“presidencialismo de coalizão”* ha vuelto por sus fueros - después de la destitución de Collor, durante los gobiernos de José Sarney, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso - recuperando las prácticas de coalición que han constituido una clave de gobierno por mucho tiempo (particularmente desde 1946 a 1964). Lo que ha sido visto por algunos autores, como una respuesta adecuada a las “bases de la tradición republicana” del país (presidencialismo, federalismo “robusto”, bicameralismo, representación proporcional, multipartidismo), en un campo de heterogeneidad política y económica, social, cultural y regional.

Después de Pinochet, Chile retoma igualmente las experiencias que se registraron con anterioridad – bajo el imperio de la Constitución de 1925 - y da pie a una nueva tanda de compromisos y coaliciones, en un régimen que tiene que lidiar con los “enclaves” autoritarios legados por la dictadura y a impulsos de un sistema multipartidista que se alinea fundamentalmente en dos grandes bloques políticos (el de la “Concertación” gobernante y el de la derecha opositora).

En un cuadro de otra raigambre, también en Uruguay tenemos desde 1990 coaliciones en régimen presidencial, con fórmulas distintas a las que hubo en la época del bipartidismo tradicional: precisamente a partir del desarrollo de la izquierda, en la medida que se afirma el multipartidismo bipolar y la política de bloques, dando paso a una reforma constitucional que modifica



sustancialmente el régimen electoral y otras piezas estratégicas del antiguo régimen<sup>15</sup>.

La revisión del presidencialismo en América Latina, sirve de marco para abordar en forma específica la condición del Parlamento en este régimen de gobierno y los desafíos que enfrenta en la actualidad para hacer efectivas sus competencias y afirmar su función en una época de grandes cambios.

## **II - EL PARLAMENTO COMO INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA Y ÓRGANO DE GOBIERNO.**

En las democracias presidenciales, como 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 deriva precisamente de estos tres elementos aunados.

### **COMPOSICIÓN Y FUNCIONES.**

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)

---

<sup>15</sup> El libro ya citado *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, incluye estudios sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y Uruguay, remitiendo a la bibliografía disponible sobre coaliciones y a otros análisis de casos. Un inventario más general se encuentra en Grace Ivana Deheza, "Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial", en Nohlen y Fernández *El presidencialismo renovado*, cit..

- ✓ 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.

## **SEPARACIÓN Y COMPETENCIA ENTRE PODERES.**

1 - Con estas trazas, el Parlamento se ubica en un diagrama de separación de poderes.

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

En el mundo moderno ambas cámaras tienden a gozar de un estatuto igualitario, sobre todo en lo que toca a la sanción de las leyes, sin perjuicio 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 bi-cameral del Poder Legislativo ha sido históricamente concebida como un mecanismo que limita las posibilidades de dominio simple de una mayoría parlamentaria (una eventual “tiranía”, según los constitucionalistas clásicos, temerosos de la concentración de la autoridad pública) y es en sí misma una garantía suplementaria 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 ingrediente de la textura democrática, que permite una mayor amplitud en la representación política, favorece el pluralismo y brinda la oportunidad de un mejor procesamiento (político y técnico) de los productos legislativos, en un mérito que se extiende a otras competencias parlamentarias<sup>16</sup>.

La estructura bicameral lleva a que los proyectos de ley deban pasar necesariamente por el examen 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 median diferencias, se acude usualmente a una segunda revisión y eventualmente al arbitraje de las dos cámaras reunidas en Asamblea General, con mayores o menores márgenes de

---

<sup>16</sup> Es bueno recordar los méritos del bicameralismo (dos centros de representación parlamentaria y “dos decisiones mejor que una”), sobre todo en un momento en el que las críticas a la eficiencia y a los “costos” de la política – con una intención desencaminada, en pareja con un fervor dudoso por las acciones ejecutivas y un rápido decisionismo, buscando encoger a la vez las alternativas de oposición – han dado pie a posturas reductivas, que arremeten contra el número de representantes parlamentarios y contra la existencia de más de una cámara. Son ilustrativos en este sentido, los planteos que se han hecho en Argentina en referencia al Poder Legislativo nacional, a continuación de las medidas de reducción encaradas a nivel provincial. El debate en torno a las virtudes del bicameralismo es un tópico clásico, sobre el que se vuelve una y otra vez, sin que la discusión pase a mayores y sin que afecte el predominio de este sistema en el horizonte comparado.

libertad (para adoptar uno de los proyectos divergentes, introducirles modificaciones, aprobar otro nuevo o simplemente no sancionar ninguno).

A fin de alcanzar un resultado unitario, que manifieste la voluntad formal del Poder Legislativo, es pues necesario recorrer un itinerario complejo, de instancias eslabonadas, que respeta la composición bi-cameral del Parlamento - la calidad representativa de sus cuerpos y de sus integrantes - respondiendo a los requerimientos técnicos y políticos de la gramática legislativa.

2 - El principio de separación de poderes tiene en todo caso su aplicación mayor 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.

Las premisas de división de los poderes públicos pueden hacerse extensivas – en términos variables de autonomía - a las autoridades regionales y en su caso a la estructura federal, así como a otros organismos del estado (control electoral y financiero, servicios públicos, agencias de regulación, etc.).

El grado de distribución o de concentración de la autoridad pública es un elemento fundamental y distintivo de los sistemas políticos, que influye de manera determinante 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, 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>17</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 parámetros de ejercicio de las demás funciones del Parlamento<sup>18</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.

---

<sup>17</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 implementación de los programas de acción. Cfe.: Maurice Duverger, “*Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*”, Paris: Presses Universitaires de France – 1962.

<sup>18</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 esta 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.

Tal 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 producto de ajustes sucesivos en la normativa jurídica, a través de las oleadas del constitucionalismo que arrancan 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 asimétrica de recursos institucionales y financieros, saberes 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 toca específicamente a la función legislativa – tanto en los regímenes presidenciales como en los parlamentarios - las jefaturas de gobierno han aumentado de manera considerable su “*poder de agenda*”, mediante resortes que limitan las facultades discrecionales del Parlamento y tienden a encarrilar el “orden del día” de las cámaras, condicionando los procedimientos e incluso los contenidos de la producción legislativa.

En este 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 normalmente 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 agrega 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.

## **UN “CAMBIO DE ÉPOCA”.**

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.

Asistimos en efecto al término de la “era keynesiana” (aunque no necesariamente al uso de ciertos recursos de tipo keynesiano) 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 relevo 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 implican 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 mutaciones 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 modifican las formas, las funciones y los alcances de la política, así como 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 proceso 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 y su “atletismo”, para encarar los 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. También por este lado, los esquemas del reformismo liberal influyen en la distribución de poderes y concretamente en las aristas de la relación triangular entre la jefatura del gobierno ejecutivo, el parlamento y los agentes públicos o privados de la actividad económica.

### **III - LOS DESAFÍOS DEL PARLAMENTO EN UNA ÉPOCA DE TRANSICIÓN.**

Las corrientes históricas de largo plazo que hemos evocado, 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 rebajado la importancia 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.

No obstante, 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.

Por cierto, que ello debe ocurrir en los términos que son propios de la naturaleza de la institución parlamentaria. Y en este 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 defectos 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.

Al “parlamento” - que es por excelencia lugar de “voces”, espacio público democrático para ser “visto y oído” (Hannah Arendt), 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.

Llegados al plano decisorio – ante la destilería específica de las leyes - 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 y por la misma razón, 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 un problema, o como una molestia fastidiosa - 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 convergencia 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 afrontan 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 manera 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 o “parroquiales” (partidarias, sectoriales, regionales).

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.

Muchos 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 al tapete 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. Algunas de las miradas críticas tocan pues a las estructuras básicas de la institución parlamentaria. Asimismo, con una preocupación auténtica por la eficiencia - aunque también con cierto “eficientismo” malencaminado - las discusiones de hoy conducen a una interrogación sobre los cambios en el ejercicio de las funciones del Parlamento y sobre la necesaria actualización de sus formas de trabajo.

En un atado 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, la situación 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 apelan 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 requiere 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.

Estos apuntes delinean 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 de hecho, arte y 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 acompasarse a las innovaciones en curso, mejorar sus capacidades y la calidad de su producción, corrigiendo sus déficits de “modernización” y afrontando constantemente nuevos desafíos.