

EL VALOR DEL PARLAMENTO EN LA DEMOCRACIA MODERNA. A PROPÓSITO DE LA CREACIÓN DEL OBSERVATORIO PARLAMENTARIO REAL Y LA CONFECCIÓN DE UNA MATRIZ DE CALIDAD INSTITUCIONAL PARLAMENTARIA.

Por Juan Pablo Laporte, Coordinador del Observatorio Parlamentario REAL (Red Argentino-Americana para el Liderazgo)*

A lo largo del tiempo, la cultura parlamentaria se ha instalado como signo de maduración institucional en todos los sistemas políticos del mundo.

El parlamento es el lugar en donde las diferencias que proviene de temas socialmente problematizados, se instalan en la esfera de lo político para darles legitimidad pública. Esta nueva legitimidad se traduce en una legislación que cristaliza lo colectivo en el derecho positivo o ejerce una influencia en la agenda del ejecutivo en forma directa o indirecta.

Por otra parte, el Parlamento es el espacio de la representación política proporcional, en donde cada partido obtiene sus bancas según el sistema electoral y actúan como mayorías y minorías.

Además, y quizás lo menos mencionado y valorado, el Parlamento es la caja de resonancia de las diferentes voces de la opinión pública que transportan los reclamos de la esfera social a la esfera de la política.

Pero actualmente, se observa una opinión negativa tanto académica como de la opinión pública de limitar el Parlamento al mero lugar de aprobación de leyes. Esto terminaría por transformarlo en una instituto certificante y notarial de la voluntad del ejecutivo. Este mecanismo de pobreza republicana es el comienzo de un debilitamiento de la Democracia en sus pilares fundamentales.

La llamada “Casa del Pueblo” es esencialmente un lugar de dialógica política, de discusión y debate, donde todas las voces son compartidas en su diversidad, para encauzarlas en una opinión mayoritaria que represente la voz de los ausentes, dando un lugar de la misma importancia a las voces de las minorías.

Este trabajo presenta dos objetivos interrelacionados. Por un lado construir un marco teórico interdisciplinario de análisis de los parlamentos y congresos para construir una matriz tentativa y preliminar de evaluación de la calidad institucional parlamentaria. Por otro lado, generar el marco metodológico que pueda sustentar un Observatorio Parlamentario que realice lo anteriormente descrito en forma permanente desde una perspectiva comparada e internacional.

Para comenzar analizando los diferentes indicadores que conformarán la matriz general del Observatorio, podemos comenzar señalando que en nuestro país como en otros, tenemos un **sistema bicameral y sistemas unicamerales** en algunas provincias. Numerosos estudios dan

cuenta de las ventajas y desventajas comparadas de ambos modelos (Liebert y Cotta, 1990; Remington, 1994; Olson y Norton, 1996; Agh, 1994).

Dado nuestro **presidencialismo** debemos considerar cuál es el peso que los presidentes han ejercido sobre los congresos y bajo qué condiciones lo han hecho (García Montero y Sáez, 2001).

El **número de parlamentarios** tiene una relación directa con el funcionamiento institucional. Para algunos autores, las cámaras menos numerosas generan un funcionamiento más dinámico y eficiente en la calidad institucional parlamentaria.

La dimensión de la **estructura parlamentaria** es un tema discutido y ha generado numerosas conclusiones: un sistema profesional de calidad promueve la eficiencia en la administración y la generación de leyes. Nada dice este indicador de **la calidad de los debates y la profundidad de las discusiones**. Así tampoco de la representatividad de los votantes en las deliberaciones.

Dentro de este análisis estructural, cobra sentido **la cantidad y calidad de las comisiones, así como el rol de los presidentes de las mismas** (Calvo y Tow, 2009).

Otro tema a considerar es, por un lado, si el Parlamento actúa como un **reflejo de la estructura de gabinete del ejecutivo** – y tiene su espejo en la otra cámara, si fuese un sistema bicameral. Por otro lado si no hay una **superposición de temas en las diferentes comisiones**.

Así también **si existe un staff permanente de asesoramiento** que le de excelencia a los legisladores en el conocimiento de los temas específicos. Otro tema a tener en cuenta es la **regularidad de las reuniones de los asesores y de los parlamentarios** y si **el debate precede a la firma de los dictámenes** y la **posibilidad de incorporación de modificaciones del proyecto de la mayoría oficialista**.

Somos conscientes de la importancia del **marco institucional** que crea o fomenta condiciones para el fortalecimiento de la democracia y la república (Siavelis y Morgenstern, 2008).

Ahora, **¿cómo es posible medir y realizar una matriz de indicadores de calidad institucional parlamentaria?** El primer intento de realizar esta tarea estuvo presente originalmente en los estudios del periodista y analista político Walter Bagehot en su *English Constitution*. Si bien está aplicado al parlamento inglés, nos permite desde la metodología comparada, generar una **primera métrica institucional** a la hora de calificar los parlamentos.

Un primer punto está relacionado a la **elección del gobierno** en los sistemas parlamentarios y al control sobre el ejecutivo por extensión de esta facultad. Esta variable es aplicable solamente al sistema Westminster.

El segundo punto lo llama la **“función expresiva”** en relación a la capacidad de traducir las opiniones de los votantes en discursos o leyes que las reflejen.

La tercera función tiene un carácter **“pedagógico”**. Esta función interpretada, sería la de dar a conocer a la opinión pública aquello que no sabe.

La cuarta función es la **informativa**, entendida como la que da explicaciones a sectores e intereses particulares.

La quinta es la **legislativa**, que distingue aquellos parlamentos que generan demasiadas leyes a veces innecesarias, de las que son importantes para la sociedad.

Una sexta función de **control económico sobre el ejecutivo**, convierte al parlamento en un contrapeso en la elaboración y la ejecución presupuestaria y la rendición del gasto público.

Esta última actividad de control debería tener una importancia mayor, garantizando la máxima **representación proporcional en el control del presupuesto público** (Montero y García Morillo, 1984).

Lo anteriormente descrito nos acerca a un tipo ideal de funcionamiento y de calidad institucional parlamentaria, que sumado a lo que desarrollaremos, van configurando la matriz de análisis institucional.

Si bien es correcto pensar el parlamento como el sustento legislativo que le da la mayoría al ejecutivo de su mismo color político para la sanción de leyes (Blondel, 1985) respondiendo a las promesas electorales, esto **no lo debe relegar al mero trabajo aprobatorio** (Doring, 1995; Capano y Giulani, 2001). Por el contrario el parlamento debe tener la **iniciativa legislativa** y ser el espacio de consenso político por excelencia y tener una **“función negociadora”** (Sartori, 1963).

En relación a la categoría de **representación** podemos sostener que esta es una **relación dinámica**, donde intervienen diferentes actores que intentan mediatizarla y de esta manera condicionar la generación de leyes o políticas públicas que traduzcan las demandas de la sociedad. (Pitkim, 1967; Fisichella, 1996)

En relación a la **fortaleza e influencia de los partidos** en los Parlamentos, podemos sostener que existen básicamente dos extremos formales: por un lado la sólida **disciplina partidaria** que obliga a los legisladores a votar en bloques compactos con nulas posibilidades de apartarse de ellos; por otro lado, una **autonomía plena respecto a los bloque partidarios**. Entre un extremo y otro, hay **combinaciones diferentes**: esta puede ser intermedia todo el tiempo o fluctuar durante el periodo legislativo (Jones, 2001; Molinelli, 1991; Mustapic, 1986, 2000 y 2001 y Goret, 1992).

Los **distintos tipos de representación** (Sartori, 1995; Caciagli y Uleri, 1994; Gallagher y Ulfr, 1996) son un elemento muy valioso a la hora de calificar la calidad institucional de los parlamentos. Un elemento a considerar es **en dónde sustenta la legitimidad el parlamentario**. O como menciona Sartori “¿Cuál es la sanción más temida; la del electorado, la del aparato de partido o la de otros grupos de apoyo?” (Sartori, 1995).

Por otro lado podríamos preguntarnos: **¿puede ser el Parlamento un espejo exacto institucional de las demandas de la sociedad?** Esto tendría dos elementos limitantes: por un lado, sería complejo dado **la variación dinámica de la ciudadanía** y de variedad de los temas;

por otro lado, tal parlamento debería ser **demasiado amplio y de un diseño institucional difícil de adecuar**.

Tres elementos presenta Pasquino como **“las degeneraciones de los parlamentos”** (Pasquino, 1997). Primeramente al **“Transformismo” italiano o “Transfugismo” español**, en donde el parlamentario cambia su decisión repentinamente o se aleja de su banca para pasar a otra (*“crossing the floor”*) seguramente por un **“recompensa”** de algún tipo. El segundo, esta dado por un **grupo más numeroso de parlamentarios** o una coalición que se articulan en torno a intereses más colectivos. La tercera degeneración está dada por el llamado **“asambleísmo”** en donde el Parlamento en su conjunto, modifica su accionar, incluso en la desestabilización de los ejecutivos o los crea a su medida en los sistemas parlamentarios.

Por otra parte tenemos un interesante trabajo de Kenneth Wheare en donde citando a Lord Bryce en su *Modern Democracies*, se plantean algunas preguntas: ¿podemos hablar de un ocaso del legislativo? ¿Existe una patología del legislativo? ¿Cuáles son estas enfermedades y que lo ha llevado a su decadencia?

La mayoría de las respuestas a estas preguntas se resumen en que durante el Siglo XX, si bien el parlamento ha generado una absorción de las demandas de la sociedad y ha crecido en tamaño y funciones, lo ha hecho en una **disminución relativa a los poderes del ejecutivo y de los medios de comunicación** en la función pedagógica y expresiva que teorizaba Bagehot.

Por otro lado, ha sufrido una **disminución de su eficacia, de la estima pública y el interés colectivo**. Mucho de esto se debe al aumento de la **legislación delegada**, esto es a la transferencia al ejecutivo de funciones propias de su naturaleza constitucional con argumentos de emergencia y en forma permanente.

Pero quizás lo más sustancial es la pérdida de lo que Hipólito Orlandi denomina su **función sistémica** que es la **intervenir en el proceso político decisorio**. Función que se completa con la de garantizar la correspondencia con la voluntad popular. Por otra lado, sostiene el autor, el parlamento tiene por su propia sustancia una **“sensibilidad”** más autónoma que otros órganos de gobierno, respecto de las mutaciones que, en el tiempo, va sufriendo el clima político, aspecto en el que adquiere una importancia definitoria el peso y la idoneidad de la oposición política representada en el parlamento, como fuerza naturalmente más apta para estimular una acción política en dirección al cambio” (Orlandi, 1997:91).

Con lo mencionado anteriormente: **¿Cómo es posible generar un marco matricial para evaluar la calidad parlamentaria institucional?**

El trabajo de Orlandi nos proporciona, a partir de la definición de las funciones de los legislativos, una **base teórica para la composición de esos indicadores**.

Al definir la **función representativa** como la función preliminar en sus dos momentos o facetas, en el momento de la elección y a lo largo de todo el período legislativo, aparecen tres elementos que pueden medir esta función:

1. **La incorporación de demandas de la sociedad.**
2. **El flujo ascendente de las respuestas políticas**
3. **La eficacia decisoria de las anteriores**

En relación a la **función de legitimación**, tiene y importancia ya que “opera como un sostén del sistema político todo”. Aquí encontramos dos elementos para analizar este aspecto:

1. **La incorporación de manifestaciones de consensos al sistema político.**
2. **La incorporación de manifestaciones de disensos al sistema político.**

Las cuatro caras de la **función legislativa** como central en su constitución histórica, nos facilita cuatro elementos imprescindibles para analizar la calidad institucional parlamentaria:

1. **La iniciativa. ¿En cuántas y en que temas ha tomado la iniciativa legislativa el parlamento?**
2. **La deliberación. ¿Cómo funcionan las comisiones en cuanto a su poder de llevar al recinto los temas tratados?**
3. **El debate. ¿Cómo es la calidad del debate en el recinto? ¿hay posibilidad de que el mismo modifique en la discusión el contenido de un proyecto?**
4. **La sanción. ¿qué porcentaje de los proyectos con iniciativa en el parlamento se sancionan y con cuantas modificaciones del ejecutivo para su promulgación?**

El parlamento se inserta en el proceso decisorio de la república en su sustancial **función de control**. En este aspecto tenemos algunos indicadores:

1. **¿Actúa el parlamento como contrapeso del ejecutivo y su burocracia?**
2. **¿Existe una autonomía relativa en el control del diseño del presupuesto general de la administración?**
3. **¿Las comisiones investigadoras cumplen con su función constitutiva?**
4. **¿Hay una iniciativa de interpelación a los funcionarios del ejecutivo?**
5. **¿Cuántos pedidos de informes son respondidos y en qué tiempo?**
6. **¿Influye y es influido el parlamento por el Informe del estado de la nación que presenta el ejecutivo?**

Otro aspecto a tener en cuenta es la **relación entre oficialismo y oposición** y cómo es el rol de cada uno en sus funciones y responsabilidad, sabiendo que el equilibrio entre la mayoría y las minorías resulta fundamental para la representación política.

En este aspecto deberemos considerar como elementos centrales:

1. **El oficialismo considera a la oposición como de vital importancia en la representación proporcional.**
2. **El oficialismo tiene en cuenta a la oposición en menor medida de su representación proporcional.**
3. **El oficialismo gobierna el Parlamento sin tener en cuenta a la oposición.**

En relación a la **administración del parlamento y los recursos humanos y materiales**, es conocida la fundamental necesidad de que todos los bloques y los legisladores cuenten con los elementos que garanticen el pleno funcionamiento parlamentario y administrativo. Para lo cual deberemos evaluar:

1. **El oficialismo hace una correcta distribución de bienes y recursos para el desarrollo pleno de la oposición.**
2. **El oficialismo considera a la oposición en la distribución de los recursos en menor medida a su representación proporcional.**
3. **El oficialismo margina a la oposición de los recursos necesarios para su desenvolvimiento administrativo y de recursos humanos.**

En relación a la **oposición y su función de representar a una o varias minorías**, esta debe mostrar una vitalidad institucional en su vida parlamentaria, generando debates y proyectos que traduzcan esas demandas en acciones parlamentarias concretas. Aquí debemos considerar lo siguiente:

1. **La oposición ejercita su rol proporcionalmente a la representación que ejerce.**
2. **La oposición ejerce parcialmente ese rol.**
3. **La oposición no lo ejerce.**

Mucho se ha escrito sobre el **bicameralismo y unicameralismo** (Liebert y Cotta, 1990; Olson y Norton, 1996; Remington, 1994; Journal of Legislative Studies, 2002; Quaderni dell'Observatorio Elettore, Florencia; Political Data Yearbook en European Journal of Political Research).

Para algunos autores el **bicameralismo** “además de permitir un mutuo **control entre cámaras** y establecer incentivos de estímulo, lleva a propiciar un mayor consenso entre los sectores sociales y políticos que actúan en el sistema” (Orlandi, 1998)

A su vez el **unicameralismo** “permite una mayor unidad y coherencia en la legislatura, así como una responsabilidad legislativa más concentrada y visible” (Orlandi, 1998).

En este aspecto es necesario analizar cómo es **la relación entre ambas cámaras** considerando los dos sistemas y generando indicadores de calidad institucional de funcionamiento.

Para realizar la matriz institucional de la **relación entre las cámaras** utilizaremos el criterio de la investigadora Mariana Llanos del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, en donde se analizan los dispositivos institucionales del bicameralismo que fomentan la asimetría y la congruencia entre ambas cámaras (Llanos, 2002).

La autora menciona los dispositivos institucionales del bicameralismo que fomentan la incongruencia entre las cámaras:

1. **Representación de intereses provinciales y minoritarios en la cámara alta.**

2. **Representación poblacional en ambas cámaras, pero con distritos y fórmula electoral distinta.**
3. **Representantes no electos (hereditarios o designados) en la cámara alta.**
4. **Elecciones indirectas de senadores.**
5. **Diferente tamaño de los cuerpos (menor cámara alta).**
6. **Mínimo de edad mayor para legisladores de la cámara alta**
7. **Requisitos mínimos de *expertise* para la cámara alta.**
8. **Diferente duración de mandatos (más largos para la cámara alta).**
9. **Renovación parcial de la cámara alta.**
10. **Elecciones no simultáneas de ambas cámaras.**

Por otra parte describe los dispositivos institucionales del bicameralismo que fomentan la simetría de ambas cámaras.

11. **El Senado puede presentar proyectos de ley, modificar o rechazar cualquier legislación.**
12. **Origen indistinto de los proyectos de ley en ambas cámaras.**
13. **Sistemas de resolución de desacuerdos entre las cámaras de naturaleza bicameral.**
14. **Instrumentos de control del poder ejecutivo semejantes para ambas cámaras.**
15. **Participación del Senado en nombramientos de funcionarios.**
16. **División bicameral de tareas para el juicio político.**

Con los indicadores preliminares anteriores podemos construir una **matriz de análisis de calidad institucional parlamentaria**, ponderando cada uno de ellos y dando un **índice unificado como resultante**.

Para tal fin, la creación de un Observatorio Parlamentario es de vital importancia como ámbito de análisis de lo anteriormente descrito. Este Observatorio articulará el trabajo multidisciplinario de tres sectores fundamentales: el político-institucional, el académico y las organizaciones no gubernamentales que expresan a la Sociedad Civil. Por otro lado fomentará la diplomacia parlamentaria, entendida como el intercambio de legisladores de los países en estudio para un mejor conocimiento institucional y político entre ellos.

Dada la cantidad y calidad de excelencia de los trabajos sobre índices de Transparencia Legislativa que realizan diferentes instituciones como la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa que en la Argentina forman parte de ella prestigiosas ONGs, se tomará como modelo el último *“Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Medición sobre la transparencia y el acceso a la información pública en los Congresos de Argentina, Chile, Colombia, México y Perú”*.

A continuación se cita la parte central del trabajo:

“El instrumento fue aplicado a través de las organizaciones participantes en la Red y tuvo cuatro grandes dimensiones:

- **Normatividad**

- **Labor Legislativa**
- **Presupuesto y Gestión Administrativa**
- **Atención y Participación Ciudadana**

Algunos subtemas expuestos por dimensión son publicidad de:

- **La ejecución del gasto.**
- **Los concursos para cargos administrativos.**
- **Resultado de las votaciones en Sala.**
- **Publicidad y libre acceso a las reuniones de comisiones y plenarios.**
- **La asistencia de legisladores a sesiones.**
- **Proyectos de ley.**
- **Las versiones taquigráficas de las sesiones.**
- **Viajes de legisladores.**
- **Registro de obsequios recibidos por legisladores.**
- **Rendición de cuentas de gastos de viaje.**
- **Existencia de oficina o estructura especializada en acceso a información.**
- **Existencia de herramientas electrónicas de gobierno en el Congreso.**
- **Link de consultas y solicitudes de información en la página web.**

Dimensión Peso/porcentaje/ponderación

1. **Normatividad 25%**
2. **Labor Legislativa 35%**
3. **Presupuesto y Gestión Administrativa 30%**
4. **Atención y Participación Ciudadana 10%**

Total 100%”

Para finalizar, el punto distintivo del Observatorio Parlamentario es analizar los Parlamentos desde una visión político-institucional, en donde los indicadores de calidad institucional puedan ponderar y medir en cuánto se desarrolla plenamente su función constitucional. En cuánto el Congreso o Parlamento consolidan o debilita el Estado de Derecho y el sistema republicano de gobierno. En qué medida refuerzan el diseño federal de país y los intereses de las provincias. Pero sobre todo en cuanto y con qué calidad institucional hacen que la voluntad popular se vea reflejada fuera de todo condicionamiento de intereses ajenos a la búsqueda de una mejor calidad de vida de la población.

Bibliografía:

- Agh, A. (Coord), "The Emergence of East Central European Parliament: The First Step", Budapest, Hungarian Centre of Democracy Studies, 1994.
- Calvo, Ernesto y Andrés Tow, "Cajoneando el debate: El papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino", en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Nº 195, págs. 451-477, 2009.
- Caciagli, M., y Uleri, P.V., (Coord), "Democrazie e referéndum", Roma y Bari, Laterza, 1994.
- Gallagher, M. y Ulfri, P.V., (Coord), "The Referendum Experience in Europe", Londres y Nueva York, Macmillan/St. Martin's Press, 1996.
- García Montero, M y Sáez M.A, "El Procedimiento legislativo y el dominio legislativo en América Latina", en Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero (editores), Algo más que Presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, 2011.
- Jones, Mark P., "Carreras Políticas y Disciplina Partidaria en la Cámara de Diputados Argentina", POSTData 7, mayo, págs. 189-230, 2011.
- Liebert, U y Cotta, M. (Coorf), "Parlament and Democratic Consolidation in Southern Europe", Londres y New York, Pinter, 1990.
- Llanos, Mariana, "El bicameralismo en América Latina", en Fundación Konrad Adenauer, Anuario de derecho constitucional latinoamericano, Buenos Aires, 2003, p. 348-377.
- Montero, J. R., "Parlamento y opinión pública: Las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales", en A. Garrorena Morales (Coord), El Parlamento y sus transformaciones actuales, Madrid, Tecnos, 1990 pp. 101-125.
- Mustapic, Ana Maria, "Parlamento: ¿acuerdo o regla de la mayoría?", en El Parlamento Hoy, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Argentina, 1986.
- -----, "Oficialistas y diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina", En Desarrollo Económico, Vol. 39, Nº 156. Argentin, 2000.
- -----, "EL congreso argentino: los partidos políticos como problema y solución". UTDT-CONICET. Argentina, 2001.

- Mustapic, Ana Maria; Etchemendy, Sebastián, "La insistencia en el sistema político argentino. Un estudio de caso", En Revista de Ciencia Política, Nº. 2. Argentina, 1999.
- Olson, D. M. y Norton P. (Coord), "The New Parliaments of Central And Eastern Review", vol. 87, núm. 3, 1996 pp. 567-576.
- Orlandi, Hipólito, "Parlamentos y congresos", en Orlandi, Hipólito (comp.), Las instituciones políticas de gobierno/1, EUDEBA, Buenos Aires, 1998.
- Pasquino, G., "Nuevo curso de teoría política", México, Fondo de cultura Económica, 1997
- Sartori, G., "Elementos de Teoría política", Madrid, Alianza, 1999.
- Siavelis, Peter y Scott Morgenstern, "Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina: un marco para el análisis", en Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez

(editores), Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático, Tribunal Electoral del Distrito Federal (México), en coedición con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, México DF, 2009 págs. 85-130.

- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, Índice Latinoamericana de Transparencia Legislativa, (<http://www.transparencialegislativa.org/publicaciones/%C3%8Dndice%20latinoamericano%20de%20transparencia%20legislativa%20.pdf>), 2011
- Remington, T. (Coord), "Cittadini e rappresentanza in Europa. I sistemi elettorali nelle regioni e nei comuni", Milán, Angeli, 1992.
- -----, (Coord), "Parliament in Transition: the New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe", Boulder, Westview Press, 1994.
- Wheare, Kenneth C., "El ocaso del legislativo", en Blondel, Jean y otros, El gobierno: estudios comparados, Alianza Universidad, Madrid, 1981.

***Profesor en la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, Investigador del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, Funcionario de la Cámara de Diputados de la Nación.**