

Editados por la Fundación CEPS
Coordinados por Esteban de Gori



ISSN 1989-1377

La “parlamentarización” de la política en América Latina.

Amilcar Salas Oroño (UBA/CONICET)*

Índice

Introducción.....	1
Parlamento y capitalismo periférico.....	1
Entre el clima “destituyente” y el Parlamento como regulador de la política.....	2
Asimilaciones frente a la “ideología parlamentarista”.....	3
Posibilidades de reversión de las tendencias.....	4
Conclusión: La “parlamentarización” de la política en América Latina.....	5
Bibliografía.....	6

papeles de trabajo

I - Introducción

América Latina es una región con una historia prolífica en términos de procesos constituyentes, reformas y diseños constitucionales. Los cambios han ocurrido con la intervención de variados actores y a ritmos no siempre fácilmente clasificables. En los tránsitos de esos proyectos superpuestos el sistema presidencialista se ha ido consolidando como forma preeminente de organización, con diferentes prerrogativas y funcionalidades según los países. En los últimos tiempos, sin embargo, parecieran haberse activado determinadas circunstancias político-culturales que, sin colocar en discusión el carácter presidencialista de los sistemas políticos, han abierto una brecha entre la legitimidad de la figura presidencial y las culturas políticas que les brindan sustento. Algunos comunicadores, periodistas, intelectuales y políticos insisten hoy en la necesidad de “parlamentarizar” las decisiones políticas de los gobiernos. Así, para una fracción lo suficientemente importante de mediadores culturales - expresivos de determinados intereses sociales- una “presencia” más cotidiana del “debate” parlamentario haría más equilibrado el juego político y permitiría la construcción de un hábito democrático más “plural y republicano”; como si un slogan comunicacional se hubiera apropiado de las pasiones políticas latinoamericanas: “ahora es el tiempo del Parlamento”.

Esta supuesta mutación en el plano de los imaginarios sociales tiene un carácter tendencial y no apunta directamente a un cambio institucional. Se trata de una específica apuesta política de determinados sectores que se ven interrogados -y perjudicados- por las particulares coyunturas políticas activadas por los gobiernos del “nuevo ciclo político latinoamericano” (Ramírez Gallegos, 2006). Con diferentes matices, las distintas “oposiciones” a los gobiernos progresistas latinoamericanos se esfuerzan por relanzar la figura del Parlamento como contraste a los “excesos” que caracterizarían a los Poderes Ejecutivos. De un lado, la denominada “desmesura” de los Presidentes; del otro, la “mesura” y el “equilibrio” que trae consigo la injerencia del Parlamento en la dinámica política. Es que, de un tiempo a esta parte, los diferentes intereses sectoriales que han sido vulnerados o alterados por estos Gobiernos progresistas han encontrado en el Parlamento el ámbito por excelencia para refugiarse y reacomodarse: desplazados de su situación privilegiada en la agenda política neoliberal ahora se ven en la circunstancia de tener que (re)construir un espacio institucional que garantice su visibilidad y capacidad de acción. De allí la “exaltación” del Parlamento, una figura institucional tradicional que se convierte, ahora, en renovadora del sistema político en su conjunto, construyéndose como la promesa de una verdadera gobernabilidad desprovista de las “conflictividades” supuestamente alimentadas por los Gobiernos progresistas. Si bien esta “parlamentarización de la política” ocurre de manera más clara en algunos países – Argentina - que en otros – Ecuador-, o bien tan sólo se vislumbra como la marca de los próximos tiempos - como en Venezuela, luego las próximas legislativas-, en líneas generales, es una característica tendencial que está moldeando la morfología y mecánica del juego político en la mayoría de los países de la región.

II - Parlamento y capitalismo periférico

En América Latina, el Parlamento ha sido una figura institucional de variantes connotaciones: superpuesto con las tradiciones ibéricas de los Cabildos, fue un capítulo repetido en los “trasplantes” constitucionalistas locales del siglo XIX y reorganizó, junto con el ejército y otras sociedades de intereses privados, la composición de las diferentes facciones políticas de las élites nacionales. Durante gran parte del siglo XX fue el objeto más inmediato de la permanente injerencia de los militares en la política, con su clausura o vaciamiento funcional. Con todo, desde el punto de vista de la historia de las ideas, la consolidación del Parlamento como institución política debe ubicarse

en el marco de incorporación y adaptación cultural del liberalismo al continente latinoamericano. En coexistencia con otras corrientes de ideas de tradiciones diferentes – indianismo, nacionalismo, socialismo, etc.- el liberalismo, a través de las metáforas que encierra el Parlamento, logró afincarse en las estructuras ideativas-culturales latinoamericanas como complemento político a la instalación de la dinámica económica del mercado, contribuyendo a la construcción de la serie progresiva que posee toda jurisdicción estatal democrática: la extensión de los derechos civiles, políticos y sociales. En ese sentido, la presencia de los Parlamentos en los países latinoamericanos debe ser ponderada, también, como un momento necesario y constructor de las distintas sociedades. La cuestión problemática es que hoy, la “exaltación” del Parlamento como instancia definitoria tiene otras significaciones: en el momento democrático actual, su evocación es parte de una encrucijada diferente.

Los sectores dominantes del capitalismo periférico -y los capitalistas de todo el mundo que hicieron/hacen negocios en sus territorios-, cuando los Gobiernos deciden iluminar y verbalizar los elementos de los conflictos sociales, despertando actores, reconstruyendo sujetos colectivos y estableciendo límites a la distribución de las ganancias, tienden a percibir el contexto como amenazante, actuando en consecuencia. Ocurrió en todos los países latinoamericanos durante el siglo XX, con intensidades y duraciones diferentes: lo padecieron la “Revolución Justicialista” de Juan Perón, en Argentina; el “la vía pacífica al Socialismo” de Salvador Allende, en Chile; la “Revolución Nacional” del año ‘52, en Bolivia; la “Gloriosa Revolución” que le abrió paso a José Velasco Ibarra, en Ecuador; las “Reformas de Base” de Joao Goulart, en Brasil, etc. Estos sectores dominantes, velozmente, reorganizaron sus capacidades de influencia sobre los sistemas políticos alentando clivajes político-sociales que agudizaron la intensidad de las disputas, convocando para su causa a todo tipo de factores de poder.

Las características actuales contienen otros ingredientes, aunque el fondo de la discusión y las formas en cómo se manifiesta presenten semejanzas. Los sectores dominantes deben, con los recursos disponibles, limitar esta serie actual de Presidentes latinoamericanos que no han hecho otra cosa que iluminar los conflictos internos del sistema social heredados del neoliberalismo, la mayoría de éstos aún sin resolver. Para estos sectores, la “conflictividad” abierta por estos Gobiernos, como las de antaño, debe ser reducida a sus mínimas expresiones puesto que conspira contra un determinado “orden” estable de las cosas. El Parlamento, en este sentido, se presenta como la garantía de esta condición, en oposición a los Poderes Ejecutivos, percibidos como conflictivos. Como no pueden “decretar” el fin de los conflictos, ahora se empeñan por construir imaginarios sociales que los desarticulen, que los licuen. A esa tarea cultural se han dedicado en los últimos tiempos: a volver a instalar la hegemonía ideológica de la necesidad de las situaciones desconflictuadas, promoviendo la vuelta a una jerarquía “natural” de las distintas partes que componen una sociedad donde no se aumenten los riesgos de la valorización. De allí la necesidad de parlamentarizar el orden social y de imponer una “ideología parlamentarista”, para volver a un supuesto estado de “armonía natural”, tarea que no es sencilla y que requiere de mediadores socioculturales que preparen el terreno y estén cotidianamente construyendo los moldes de los lenguajes circulantes; por eso el rol de los medios de comunicación resulta imprescindible para la etapa.

III - Entre el “clima destituyente” y el Parlamento como regulador de la política.

Luego de maltratar, con bastante fundamento, a la mayor parte de la clase política argentina, haciéndose eco de la consigna ciudadana del bienio 2001-2002 - “Qué se vayan todos!”- que marcó la escena política del período pre/post del fin de la convertibilidad monetaria peso-dólar, los medios de comunicación en la Argentina parecieran haber “redescubierto” al Parlamento. Los medios de comunicación, sobre todo aquellos vinculados con el Grupo Clarín, son los principales articuladores

de esta nueva “ideología parlamentarista” en el país. Apuntalan - como lo describe el grupo de intelectuales Carta Abierta- la generación de un “clima destituyente” sobre el Gobierno y, más específicamente, sobre la Presidenta de la Nación. Tal como lo afirman día a día y en sintonía muchas veces con algunos políticos afines a sus intereses, “todo debe debatirse en el Parlamento” y cuantas más comisiones discutan cualquier acción gubernamental -la reciente aprobación de la Ley de Medios y Servicios Audiovisuales fue un ejemplo claro de esto- más democrática resulta.

En este sentido, se trata de parlamentarizar toda la esfera política, casi al límite de anular la legitimidad de los otros poderes y sus acciones. En ese intento, la “ideología parlamentarista” fuerza la reapropiación de facultades que corresponden a otras instancias y las direcciona como atribuciones propias del Parlamento, al límite de la ilegalidad. Cuenta para ello con una situación extremadamente paradójica e inusual: el vicepresidente de la Nación -Julio Cobos-, constitucionalmente asignado también para presidir el Senado, se ha convertido en el principal opositor al Gobierno aunque sigue manteniéndose en su cargo. Ya no forma parte del Poder Ejecutivo en términos políticos, pero sí lo hace operativamente como presidente del Senado. Se transformó, al poco tiempo de comenzada la actual gestión, en el principal vehículo de los intereses cuestionados por la agenda política de Cristina Fernández, reagrupándolos en torno a su figura y relanzando el papel del Parlamento ya no como poder público del Estado, sino como alterador del Gobierno presente y vehiculizador del Gobierno futuro.

Si en Argentina tan sólo se trata de un “clima destituyente”, el caso de Honduras muestra como esta “parlamentarización” puede dar lugar a acciones más directas. El golpe de Estado perpetuado contra Manuel Zelaya fue pensado y ejecutado con la logística que le brindó el Parlamento, impulsado por la red de relaciones políticas/económicas/militares que allí se construyen. Sin caer en exageraciones, y puesto que no mediaron los canales ordinarios de un juicio político -que es el instrumento usual de un sistema presidencialista- el episodio puede denominarse como “golpe parlamentario”. Frente a ciertos cambios propuestos por M. Zelaya en su agenda gubernamental inicial, que iban en la misma dirección que el resto de los Gobiernos progresistas -con los cuales ya había establecido algunos reaseguros frente a las potenciales reacciones- el Parlamento decidió, inconstitucionalmente, desplazarlo de su autoridad y de su propio país. Aquí, la “ideología parlamentarista” se presentó de la forma más paródica y frontal: el Parlamento conspirando militarmente contra el propio Gobierno y removiéndolo.

La forma a partir de la cual el Presidente de facto Roberto Micheletti reingresó al Parlamento también hace al golpe de Estado un fenómeno completamente peculiar: no sólo fue una dictadura -en el sentido transicional del término- sino que, además, su ejecutor fue indirectamente condecorado y reasumió su función legislativa como un *primus inter pares*, es decir, con el aura de un Primer Ministro. El Parlamento hondureño no sólo se sacó de encima a M. Zelaya, sino que acabó interpretando un propio significado republicano, imponiéndole una versión ya directamente parlamentarista. De allí que el caso hondureño pueda ser reseñado como el destino final casi perfecto de las “ideologías parlamentaristas” que circulan por el continente.

IV – Asimilaciones frente a la “ideología parlamentarista”.

Ahora bien, esta “ideología parlamentarista” ¿es siempre de derecha? ¿se reafirma exclusivamente sobre fuerzas políticas de ese signo ideológico? ¿o puede ser que, en tanto ideología circulante, se desplace al interior de fuerzas políticas de variado color? Es importante comprender que la parlamentarización en tanto fenómeno ideológico se instala como una visión del mundo con la suficiente fuerza como para no sólo competir con otras cosmovisiones sino que, al mismo tiempo, contaminar al resto de las formas de percepción y actuación; al hacerlo desde una figura institucional consa-

grada y presente en la cultura política, genera dificultades para discriminar y fundamentar públicamente las intencionalidades que transporta. Además, el hecho que sea una instigación fuertemente articulada desde los discursos mediáticos la convierte en una propuesta respecto de la cual los Gobiernos deben posicionarse y administrar, muchas veces incorporándola. Sucede actualmente en Nicaragua o Paraguay, países en los que sus Presidentes están expuestos permanentemente a un juicio político por parte del Parlamento, lo que empuja a que determinadas acciones gubernamentales deban ser “negociadas” políticamente con la misma institución que impulsa la finalización del mandato. Ocurre, entonces, una suerte de chantaje que se resuelve en una asimilación o aceptación por parte de las fuerzas progresistas de las directrices de esta nueva perspectiva.

Desde este punto de vista deben interpretarse los cambios institucionales presentados por el Frente Amplio uruguayo pocas semanas después de haber vencido en la segunda vuelta y de haber impuesto al próximo Presidente José Mujica. Entre las modificaciones presentadas como objetivos de la futura gestión, la más llamativa resultó la exclusión del ballottage como regla de definición política de la legitimidad presidencial. La justificación, utilizada incluso durante la última campaña por el candidato oficialista, se basa en un argumento bastante sencillo: no permitir que un nuevo Parlamento, definido junto con el primer turno electoral, quedara incongruente en términos políticos con el eventual Presidente electo del ballottage. Una circunstancia de este tipo, con un Parlamento de un color político diferente del Presidente traería consigo, supuestamente, una manifiesta “crisis de gobernabilidad” desde el inicio.

Lo que sucedería con esta eliminación del ballottage es que se parlamentarizaría la legitimidad final del Presidente, pues ésta se coloca en función de la composición del Congreso, desdibujando los dos tipos de representación que se ponen en juego en la división de poderes de un sistema republicano. De esta forma, se distorsiona la complejidad de una representación desdoblada y se la simplifica en función de una correspondencia con el Parlamento. Lo curioso es que esto aparezca como una proposición del Frente Amplio y, sobre todo, en un país con una cultura política marcadamente personalista: justamente en Uruguay, que ha sido conducido por caudillos, tanto en la conformación de su nacionalidad (José G. Artigas) como de su estatalidad (José Battle), y en un momento político como el actual, en el que acaba de consagrar a un Presidente con características personales con similitudes de esa tradición. Que se asimile la “ideología parlamentarista” en una de las fuerzas políticas de izquierda con mayor envergadura histórica y raigambre social debe alertar sobre la extensión y complejidad del fenómeno.

V – Posibilidades de reversión de las tendencias

Como sucede con otros aspectos de la vida social y política, Brasil muchas veces presenta anticipadamente algunas tendencias que se desarrollan luego en otros países del continente. Allí, la “parlamentarización” del juego político es un fenómeno de larga data, históricamente, desde la misma conformación estatal brasileña. Incluso llegó a adoptar, por pocos meses, el régimen parlamentario como forma de Gobierno- luego de las idas y vueltas posteriores a la renuncia de J. Quadros- a principios de los años ´60. Una buena parte de la literatura que se ocupa de registrar estas cuestiones ha señalado como rasgo distintivo el hecho de que la dinámica política brasileña péndula entre un Poder Ejecutivo modernizante y un Poder Legislativo conservador. Sólo desde la democratización hasta nuestros días: F. Collor fue presionado hasta su renuncia por las acciones del Parlamento; F.H. Cardoso llegó con los apoyos mínimos e indispensables al final de su mandato, respaldándose en políticos de los partidos más contradictorios. Lula estuvo, en el 2005, a un paso de ser llevado a juicio político por el Parlamento. Pero es justamente la “resurrección” de Lula y la del Partido dos Trabalhadores (Natanson, 2008) la que deja algunas conclusiones un poco más auspiciosas respecto de lo que podría conjeturarse como la indeclinable victoria de la “ideología

parlamentarista”.

Gracias a la cohesión de su partido, la implementación de determinadas políticas públicas, y reformas electorales de diverso tipo, el Gobierno de Lula pudo sortear la presión que desde distintos actores propiciaban la regresión al Parlamento -tal como lo venía haciendo durante las décadas pasadas- como el natural definidor de las situaciones políticas. Con el costo de hacer alianzas con algunos de esos mismos eternos representantes del statu-quo del Parlamento, Lula pudo reorganizar a su medida y perfil el escenario de las disputas, los tipos de conflictos y los sujetos convocados. Mantuvo la iniciativa política -de la misma manera que Evo Morales después de las matanzas de Pando, que auguraban un final anticipado- y no dejó que ni el Estado de Sao Paulo o la cadena O’Globo, ni el mismo Parlamento que lo acorraló, le construyeran la agenda política. Porque de eso se trata: para la “ideología parlamentarista”, no sólo es anti-natural la “crispación” social que se deriva de los conflictos que estos Gobiernos latinoamericanos exponen, sino que no hay otra agenda política que la que se construye al interior del Parlamento y que expresan los medios de comunicación hegemónicos, a través de la difusión de los “grandes temas”.

Hoy en día, y aún siendo Brasil el país más parlamentario de la región, las chances de que una “ideología parlamentarista” pueda tener resonancia social son muy escasas: según algunos estudios de opinión recientes, en Brasil se da la paradoja de que ciertos políticos -como Lula- tienen una buena imagen en la sociedad, mientras que el Parlamento como institución es uno de los que más rechazos genera. La habilidad de Lula y su partido han consistido en no dejarse arrastrar por el Parlamento para naufragar en las discusiones políticas que de allí se proponen. No sólo ha podido mantener la iniciativa política sino que, además, ha logrado internalizar al conflicto -como engranaje de la dinámica política- en tanto elemento constitutivo de una democracia. En este sentido, los recientes planteos militares a propósito del nuevo Programa de Derechos Humanos o las resistencias internacionales de los grandes conglomerados petroleros frente a las condiciones establecidas por Petrobrás para la exploración de los yacimientos del Pré-sal, muestran que el Gobierno de Lula pudo reafirmar la potestad del Poder Ejecutivo a través de la confrontación con determinados sectores, instituyéndose como el árbitro principal de la administración de los mismos, sin relegar espacio a los usuales resortes parlamentarios. La agenda de disputa de intereses en Brasil difícilmente será de contrastes muy marcados y sus conflictividades se entremezclan en una infinidad de causas y obstáculos de permanente retroalimentación. Pero a contramano de los análisis más difundidos que lo ubican como ejemplo de “moderación”, es uno de los países cuyo Gobierno ha logrado construir un estable y legítimo control de la agenda política, fundamentada a partir de una actualizada “ideología nacional-desarrollista” -como le gusta decir a su Ministro de Economía, G. Mantega-, refractaria en relación a otros universos de ideas, como puede ser la “ideología parlamentarista”.

VI - Conclusión: la “parlamentarización” de la política en América Latina.

A veces las ideologías anticipan procesos históricos, y a veces los procesos históricos crean nuevas cosmovisiones (Brandao, 2001). En regiones periféricas, los tiempos de estos movimientos son tan difíciles de prever como lo son sus estructuras socio-económicas de clase, que es de donde se vertebran los procesos ideativos. Quizás sea Brasil el único país que ha podido hilvanar una respuesta ideológica a la altura de las transformaciones en curso. En el resto de los países, en mayor y menor medida, una “ideología parlamentarista” se impone como un condicionante frente a los nuevos Presidentes del giro latinoamericano -y sus respectivas agendas políticas heterodoxas-, con un sentido restaurador. Descifrar sus efectos prácticos y, eventualmente, neutralizarlos, pareciera constituir uno de los principales objetivos que tienen los gobiernos y fuerzas progresistas de América Latina.

Bibliografía sobre transformaciones políticas recientes en América Latina:

Brandao, Gildo M. (2001) "Idéias e intelectuais". Lua Nova-Cedec, N° 54, Sao Paulo.

Iasi, Mauro (2006) *As Metamorfoses da consciência de classe*. São Paulo: Expressão Popular

Lanzaro, Jorge [comp.] (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.

Natason, José (2009) *La nueva izquierda*, Buenos Aires: DEBATE.

Ramirez Gallegos, Franklin (2006) "Mucho más que dos izquierdas", en *Nueva Sociedad* N° 205, Buenos Aires.

Sader, Emir (2008) *A Nova Toupeira*. Boitempo: Sao Paulo.

Saint-Upery, Marc (2008) *El Sueño de Bolívar*, Barcelona: Paidós.

Vilas, Carlos, (2003) "¿Populismo reciclado o neoliberalismo a secas? El mito del 'neopopulismo' latinoamericano", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* N° 3, vol. 9, Caracas, mayo-agosto de 2003, pp. 13-36.