

Control parlamentario en América Latina

Por Cecilia G. Rodríguez, cecirodriguez@usal.es, Universidad de Salamanca.

“El Parlamento es indispensable no sólo por lo que hace, sino por lo que hace hacer, o impide hacer a los gobernantes. Por el sólo hecho de existir, un Parlamento condiciona el poder, ejerciendo así una función preventiva invisible pero, sin embargo, preventiva en un sentido cautelar y limitativo del poder” (Sartori, 1992: 228).

Son tres las funciones básicas de cualquier Parlamento: legislación, representación y control. Con respecto a esta última Sartori (1992: 199-201) formula la siguiente distinción: *control legislativo* y *control político*. Con el primer término, el autor alude a la capacidad que tienen las legislaturas para presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley. El foco está colocado aquí en el papel que desempeña el parlamento en el proceso de toma de decisiones. El segundo término -es el equivalente al “control parlamentario”-, por su parte, hace referencia al seguimiento que el parlamento realiza de las decisiones adoptadas. La mirada, en este caso, está puesta en la implementación.

A su vez, Fuchs y Nolte (2006) en un estudio comparado entre Argentina y Alemania sobre instrumentos de control citan la definición de Steffani (1989: 1328) sobre control parlamentario, el cual lo define como la capacidad de revisar y sancionar las actuaciones del Gobierno y de la administración pública. Sobre la base de esta definición, este autor diferenció seis dimensiones de control parlamentario que incluyen tanto el control legislativo como el control político. De estas seis dimensiones del control parlamentario, cinco tienen vigencia tanto en sistemas parlamentarios como en sistemas presidenciales, mientras que la última sólo está presente en sistemas parlamentarios.

↳ Dimensiones del control parlamentario (según Steffani)

- Revisión posterior de las actividades del Gobierno y de la administración pública.
- Participación permanente y seguimiento de las actividades del Gobierno y de la administración pública.
- Control (en cualquiera de las dos formas anteriores) con la posibilidad de intervenir en los actos de Gobierno a través de la sanción de las leyes y el presupuesto.
- Posibilidad de obligar al Gobierno a dar cuenta de sus actividades de manera pública a fin de iniciar un debate público y, eventualmente, conseguir la sanción posterior por parte del electorado.
- Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, a revertir sus políticas en el proceso legislativo.
- Posibilidad de obligar al Gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, de destituirlo (o de destituir a algunos de sus miembros).

De esta manera, puede afirmarse que el control parlamentario es una de las atribuciones propias del parlamento. Sin embargo las insuficiencias de esta función están cerca de desnaturalizarla de raíz, es más, muchos ven en su erosión una de las principales causas de la debilidad del parlamento contemporáneo (Tudela, 2007). O'Donnell, al referirse a la “*democracia delegativa*”¹, argumenta que una de las características de las nuevas democracias latinoamericanas es la ineficiencia de los mecanismos de *accountability* horizontal, aludiendo con este término a las agencias estatales con poder legal para emprender acciones frente a acciones u omisiones le-

1. El concepto de “democracia delegativa” fue desarrollado por O'Donnell (1992) para explicar el nuevo tipo de liderazgo presidencial caracterizado por la concentración del poder en la figura del presidente, iniciativas de reforma del modelo económico y actitudes de tinte autoritario, básicamente encarnados en la figura de Carlos Menem en Argentina y Alberto Fujimori en Perú.

gales de otras agencias estatales. Sin embargo, es necesario relativizar esa imagen de debilidad de los parlamentos latinoamericanos ya que en los últimos años éstos han sido quienes han encabezado procesos decisivos, incluso han destituido o juzgado a los Ejecutivos a través de mecanismos de control que les facilita la institucionalidad (Alcántara y Sánchez, 2001).

A partir de los datos del Proyecto de Élités Latinoamericanas (PELA) se pretende identificar, según las opiniones de los parlamentarios latinoamericanos, la relevancia del control como mecanismo institucional tanto para legisladores del oficialismo como de la oposición y así formular algunas conclusiones preliminares sobre el tema.

Importancia que se concede a la función de control

La Tabla I ofrece una panorámica del grado de importancia que los parlamentarios latinoamericanos asignan a distintas tareas propias de los parlamentos. Como se aprecia en dicha Tabla, “Controlar la actuación del Gobierno” es una de las actividades a la que menos importancia conceden los diputados latinoamericanos, a pesar de ello pueden observarse algunas diferencias entre los países. Paraguay, Uruguay, Guatemala, Chile, Bolivia y Ecuador son los países que más importancia le otorgan a esta actividad. Contrariamente, Honduras, Panamá, El Salvador y Argentina son aquellos que menor importancia le asignan. Sin embargo, es evidente el bajo porcentaje de parlamentarios que nombraron en primer lugar esta actividad, siendo un caso extremo el de Panamá ya que ninguno la mencionó como primera opción. Estos resultados son un buen indicador de la baja predisposición de los parlamentarios a controlar las acciones del Ejecutivo.

Tabla I: Actividades que los diputados reconocen como más importante (%)

	ARGENTINA			BOLIVIA			BRASIL		
	1°	2°	3°	1°	2°	3°	1°	2°	3°
Representar a la Nación	36,3	22,9	10,0	19,7	13,5	13,5	20,8	4,4	7,4
Elaborar las leyes	6,3	13,7	34,8	37,5	23,9	11,4	41,7	25,3	11,1
Resolver los problemas del país	13,6	33,0	26,6	8,3	21,8	16,6	11,9	13,4	17,1
Controlar la actuación del Gobierno	6,3	11,0	11,0	4,1	20,8	23,9	4,5	24,6	15,6
Defender los intereses de su Departa-	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	7,3	0,7	2,9	5,2
Elaborar los presupuestos Generales del Estado	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	3,1	2,9	6,7	8,2
Representar los intereses de su partido	37,2	19,2	16,5	30,2	17,7	23,9	16,4	19,4	29,1
(N)	(110)	(109)	(109)	(96)	(96)	(96)	(134)	(134)	(134)
	CHILE			COLOMBIA			COSTA RICA		
	1°	2°	3°	1°	2°	3°	1°	2°	3°
Representar a la Nación	6,8	4,5	4,5	20,5	9,3	14,9	21,0	3,5	22,8
Elaborar las leyes	27,2	33,3	21,8	15,8	21,4	21,4	19,2	29,8	15,7
Resolver los problemas del país	14,7	16,1	16,0	20,5	16,8	18,6	42,1	29,8	10,5
Controlar la actuación del Gobierno	3,4	18,3	28,7	10,2	21,4	15,8	7,0	14,0	15,7
Defender los intereses de su Departa-	1,1	1,1	3,4	0,0	6,5	6,5	0,0	3,5	15,7
Elaborar los presupuestos Generales del Estado	0,0	3,4	5,7	0,0	1,8	0,0	1,7	3,5	1,7
Representar los intereses de su partido	46,5	22,9	19,5	32,7	22,4	21,4	8,7	15,7	17,5
(N)	(88)	(87)	(87)	(107)	(107)	(107)	(57)	(57)	(57)

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

Pregunta realizada: “Pensando en el trabajo que desempeña como Diputado, durante su actividad parlamentaria, dígame por favor, a qué tres de los siguientes aspectos le da Ud. más importancia”

Tabla 1: Actividades que los diputados reconocen como más importante (%)

	ECUADOR			EL SALVADOR			GUATEMALA		
	1°	2°	3°	1°	2°	3°	1°	2°	3°
Representar a la Nación	24,5	4,1	12,2	13,8	9,7	15,2	22,6	5,1	7,2
Elaborar las leyes	42,8	28,8	6,1	36,1	23,6	16,6	25,7	30,6	18,5
Resolver los problemas del país	12,2	20,6	16,3	33,3	22,2	18,0	9,2	10,2	17,5
Controlar la actuación del Gobierno	2,0	21,6	24,4	1,3	13,8	12,5	6,1	29,5	17,5
Defender los intereses de su Departamento	0,0	0,0	3,0	1,3	0,0	12,5	0,0	2,0	4,1
Elaborar los presupuestos Generales del Estado	1,0	2,0	7,1	1,3	5,5	6,9	2,0	7,1	13,4
Representar los intereses de su partido	17,3	22,6	29,5	12,5	23,6	15,2	34,0	15,3	21,6
(N)	(98)	(97)	(98)	(72)	(72)	(72)	(97)	(98)	(97)
	HONDURAS			MÉXICO			NICARAGUA		
	1°	2°	3°	1°	2°	3°	1°	2°	3°
Representar a la Nación	24,1	12,0	10,9	25,0	14,8	13,2	17,3	8,6	7,2
Elaborar las leyes	27,4	24,1	14,2	28,9	29,6	19,5	43,4	15,9	15,9
Resolver los problemas del país	21,9	12,0	23,0	32,0	17,1	19,5	20,2	21,7	18,8
Controlar la actuación del Gobierno	1,1	6,5	9,9	3,1	12,5	14,8	5,7	8,6	18,8
Defender los intereses de su Departamento	0,0	9,9	9,9	0,0	2,3	5,4	0,0	4,3	11,5
Elaborar los presupuestos Generales del Estado	2,1	4,3	4,9	4,6	11,7	12,5	0,0	4,3	7,2
Representar los intereses de su partido	23,0	30,7	27,4	6,25	11,7	14,0	15,9	36,2	20,2
(N)	(91)	(91)	(91)	(128)	(128)	(128)	(69)	(69)	(69)
	PANAMÁ			PARAGUAY			PERÚ		
	1°	2°	3°	1°	2°	3°	1°	2°	3°
Representar a la Nación	25,0	8,8	11,7	9,7	11,1	11,1	34,4	5,4	10,2
Elaborar las leyes	39,7	32,3	4,4	68,1	8,3	5,6	16,1	22,8	29,5
Resolver los problemas del país	16,1	22,0	23,5	11,1	12,5	9,7	19,3	27,1	21,5
Controlar la actuación del Gobierno	0,0	13,2	11,6	4,2	41,7	19,4	8,6	17,3	15,9
Defender los intereses de su Departamento	0,0	2,9	5,8	0,0	4,2	2,8	0,0	3,2	4,5
Elaborar los presupuestos Generales del Estado	4,4	5,8	14,7	2,8	13,9	30,6	1,0	1,0	2,2
Representar los intereses de su partido	14,7	14,7	22,0	4,2	8,3	20,8	20,4	22,8	14,7
(N)	(68)	(68)	(68)	(72)	(72)	(72)	(93)	(92)	(88)
	REPÚBLICA DOMINICANA			URUGUAY					
	1°	2°	3°	1°	2°	3°			
Representar a la Nación	38,8	10,0	10,0	19,7	5,8	10,4			
Elaborar las leyes	22,2	36,6	17,7	13,9	24,4	19,7			
Resolver los problemas del país	6,6	12,2	22,2	46,5	18,6	9,3			
Controlar la actuación del Gobierno	3,3	16,6	13,3	8,1	24,4	22,0			
Defender los intereses de su Departamento	0,0	1,1	10,0	0,0	2,3	6,9			
Elaborar los presupuestos Generales del Estado	0,0	4,4	7,7	2,3	4,6	11,6			
Representar los intereses de su partido	28,8	18,8	16,6	9,3	19,7	19,7			
(N)	(90)	(90)	(90)	(86)	(86)	(86)			

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

Importancia que se le concede a la función de control según sea legislador del oficialismo o de la oposición

Analizar la función de control requiere efectuar una distinción ideológica partidaria entre Ejecutivo y Legislativo, porque ésta lleva a los partidos de Gobierno a ser los menos motivados en controlar, y a los de la oposición a ser los más interesados en hacerlo. Sin embargo, debe destacarse que la oposición no sólo se encuentra fuera del partido de Gobierno sino que también puede hallarse en su propio interior. Esto puede suceder, por ejemplo, en gobiernos de coalición cuyos miembros no posean cohesión, o que el tamaño de la coalición sea demasiado grande y por lo tanto difícil de administrar. De igual manera, esto puede ocurrir en un partido de Gobierno poco cohesionado (Llanos y Mustapic, 2006).

La distinción entre legisladores del oficialismo y de la oposición adquiere importancia ya que el control que ejerce la mayoría tiene por objeto asegurar el cumplimiento del programa de Gobierno y que el Gobierno siga la orientación política que tiene asignada. Tal control se desarrolla generalmente por vías privadas (Molas, 1989 y Sánchez de Dios, 1995). Sin embargo, el control de la oposición tiene mayor importancia y entidad y unos efectos determinantes que se miden en términos electorales (Montero, 1985: 219). El control parlamentario de la oposición está orientado a la consecución de sus objetivos electorales: obtener la mayoría y así dirigir el Gobierno. Por tal motivo, la oposición es la más interesada en ejercer un control efectivo del Gobierno, porque a través de éste tiene la oportunidad de influir en el proceso de toma de decisiones del mismo (Sartori, 1992) o bien de transformarse en actores con poder de veto² (Tsebelis, 2006).

Tabla 2: Importancia que se le concede a la función de control según sea diputado del gobierno o de la oposición (%)

	GOBIERNO	OPOSICIÓN
Controlar la actuación del Gobierno	27%	73%

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

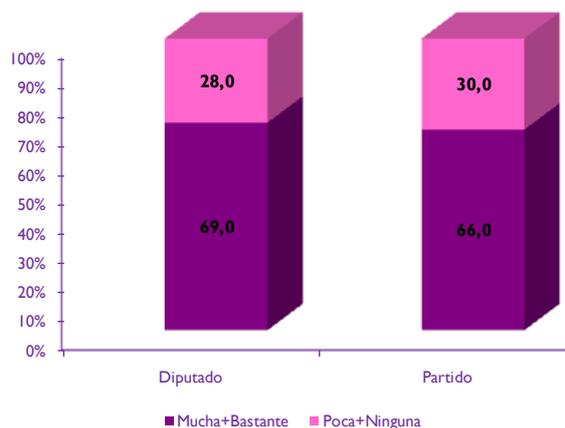
En la Tabla 2 se puede observar que el 73% de los diputados que le conceden importancia a la función de control se consideran miembros de la oposición frente a un 27% de los parlamentarios del Gobierno. Estos datos reflejan que el control es la función considerada por la oposición como fundamental debido a que les permite ganar visibilidad en la sociedad, porque si bien el control es llevado a cabo en el parlamento, las distintas acciones mediante las cuales toma forma están dirigidas a la sociedad, porque es en ésta donde el control tiene sus efectos.

Frecuencia con la que se colabora con el gobierno

Controlar la actuación del Gobierno no necesariamente convierte a un Parlamento en obstruccionista como muchos autores han destacado. Sin duda, ejercer un control efectivo no solo no excluye sino que implica la posibilidad de colaborar con el Gobierno en la elaboración de políticas públicas. Por esta razón el gráfico I refleja la relación existente entre aquellos parlamentarios que le conceden importancia a la

función de control y la frecuencia con la que colaboran con el Gobierno. No se observan amplias diferencias entre la colaboración ejercida por los diputados y sus partidos. En ambos casos la frecuencia con la que colaboran con el Gobierno en las tareas parlamentarias es alta.

Gráfico I: Frecuencia con la que los diputados que conceden importancia a la función de control colaboran con el gobierno en sus tareas parlamentarias



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

Pregunta realizada: ¿Con qué frecuencia: mucha, bastante, poca o ninguna coopera Ud. con el gobierno en sus tareas parlamentarias? ¿Y su partido?

Hablar de control parlamentario, tal y como se dijo anteriormente, implica tener en cuenta la identidad político partidaria del parlamentario ya que no es lo mismo el control ejercido por quienes están en la oposición que el llevado a cabo por los que se sitúan en el Gobierno. De igual manera se intenta corroborar si la diferencia entre Gobierno y oposición también influye en la frecuencia con la que se colabora con el Gobierno en las tareas parlamentarias.

Los resultados presentados en la Tabla 3 no evidencian diferencias muy marcadas entre el accionar del diputado y el de su partido. En ambas situaciones aquellos que se consideran oficialistas naturalmente colaboran con el Gobierno, y en el caso de los parlamentarios de la oposición es destacable el elevado porcentaje (en ambos casos mayor al 60%) de los que dicen colaborar con el Gobierno, lo cual es un indicador de parlamentarios que no intentan colocar “palos en la rueda” en el accionar del Gobierno sino que plantean un control del mismo alejado de la imagen obstruccionista que se le ha adjudicado a los parlamentos latinoamericanos en algunas ocasiones.

2. La teoría de los jugadores de veto fue desarrollada por Tsebelis y los define como: “los agentes individuales o colectivos cuyo acuerdo es necesario para cambiar el *status quo*” es decir, su acuerdo es necesario para que se produzca un cambio político o se apruebe una ley. Hay que distinguir entre jugadores de veto institucionales (establecidos por la Constitución) y jugadores de veto partidistas (surgen del juego político, como las mayorías parlamentarias).

Tabla 3: Frecuencia con la que colabora con el gobierno en sus tareas parlamentarias según sea diputado del gobierno o de la oposición (%)

	DIPUTADO		PARTIDO	
	P-N	M-B	P-N	M-B
GOBIERNO	1,2	98,3	1,6	98,1
Oposición	31,4	65,0	32,6	63,6

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

Nota: P-N: Poca o Ninguna; M-B: Mucha o Bastante.

Conclusiones

El control es una de las funciones más importantes de los parlamentos contemporáneos, sin embargo diversos estudios han remarcado la debilidad del Legislativo en esta función. En este trabajo se ha intentado demostrar, a través de las opiniones de los parlamentarios, la poca importancia que éstos le conceden a esta función en comparación con otras de sus actividades. Obviamente en este punto existen diferencias entre los países y es necesario un estudio más profundo para poder explicar las particularidades de cada caso. Sin embargo aquellos diputados que sí destacaron la relevancia de efectuar un control del accionar del Gobierno han sido en su mayoría diputados de la oposición.

A continuación se ha intentado analizar la frecuencia con la que colaboran los diputados con el Gobierno, ya que esto también forma parte del control y se ha podido identificar una elevada predisposición por parte de los parlamentarios de la oposición en colaborar con el accionar del Gobierno.

El control parlamentario puede alcanzar dimensiones negativas y convertirse en pugna de poderes y obstrucción o contrariamente ser prácticamente inexistente o irrelevante. Estas formas evidencian un desconocimiento de la relevancia de esta función, sin embargo también puede ser efectuado de forma coherente intentado resaltar los errores del Ejecutivo o cambios de los planes del gobierno sin razón evidente lo cual enriquece la naturaleza del Parlamento como institución democrática, cuyas funciones básicas son además de representar y legislar la de controlar los demás poderes del Estado.

Bibliografía

-Alcántara, Manuel y Sánchez, Francisco. (2001). "Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional" en *Perfiles Latinoamericanos* n° 19, pp. 153-179.

-Alcántara, Manuel; García, Mercedes; Sánchez, Francisco. (2005). *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

-Fuchs, Ruth y Nolthe, Detlef. (2006). "Los pedidos de información escritos y orales como instrumentos de control parlamentario: Argentina y Alemania desde una perspectiva comparada" en LLanos, Mariana y Mustapic, Ana María. *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. GIGA, Konrad Adenauer Stiftung, Homo Sapiens Ediciones, Argentina.

-LLanos, Mariana y Mustapic, Ana María. (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. GIGA, Konrad Adenauer Stiftung, Homo Sapiens Ediciones, Argentina.

-Molás, I. (1989). "La oposición en el parlamentarismo mayoritario" en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 2, pp. 47-64.

-Montero, J.R. (1985). "Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española" en AA. VV.: *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, pp. 203-229.

-O'Donell, Guillermo. (2004). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

-PELA. Alcántara, Manuel (dir.) Proyecto Élités Parlamentarias. Universidad de Salamanca. (1994-2008).

-Sánchez de Dios, Manuel. (1995). "La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno" en *Política y Sociedad* N° 20, pp. 35-52.

-Sartori, Giovanni. (1992). *Elementos de Ciencia Política*. Alianza Editorial. Madrid.

-Tsebelis, Georges. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

-Tudela, José. (2007). "La renovación de la función parlamentaria de control" en *Teoría y Realidad Constitucional* N° 19, UNED.

Boletines anteriores

- "Los diputados latinoamericanos y su preocupación por la conflictividad", por Claire Wright, Universidad de Salamanca, n° 1-09, marzo 2009.
- "La nueva dinámica de las relaciones entre América Latina y la República popular China", por Inés Amezaga, Universidad de Salamanca, n° 2-09, marzo 2009.
- "El rol representativo de los legisladores latinoamericanos. ¿Qué intereses defienden y cómo actúan?", por Vanesa Valverde, Universidad de Salamanca, n° 3-09, abril 2009.
- "Las mujeres en los parlamentos latinoamericanos", por Michelle Fernández, Universidad de Salamanca, n° 4-09, abril 2009.
- "Vínculos programáticos e ideológicos en la elección de los diputados latinoamericanos", por Ana Belén Benito, Universidad de Salamanca, n° 5-09, mayo 2009.
- "Jóvenes políticos en los parlamentos latinoamericanos", por María García, Universidad de Salamanca, n° 6-09, mayo 2009.
- "Percepciones de las élites parlamentarias hacia los partidos políticos en América Latina", por Lina María Cabezas, Universidad de Salamanca, n° 7-09, junio 2009.
- "Explorando algunos vínculos entre la calidad de la democracia y las élites parlamentarias en América Latina", por Alejandro Belmonte, Universidad de Salamanca, n° 8-09, junio 2009.
- "La representación territorial en los parlamentos latinoamericanos", por Ariel Sribman, Universidad de Salamanca, n° 9-09, julio 2009.
- "(Des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina", por Diego Brenes, Universidad de Salamanca, n° 10-09, julio 2009.

- “Un intento de explicación de la crisis de Honduras de 2009 desde la mirada de sus legisladores”, por Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, nº 11-09, agosto 2009.
- “El vínculo entre los parlamentarios latinoamericanos y los medios de comunicación”, por Maria Laura Tagina, Universidad de Salamanca, nº 12-09, septiembre 2009.
- “Distinción ideológica en las élites latinoamericanas”, por Lucía Selios, Universidad de Salamanca, nº 13-09, octubre 2009.
- “La organización de los partidos políticos latinoamericanos. Una mirada desde sus niveles de vida partidista”, por Nadia Jimena Pérez Guevara, Universidad de Salamanca, nº 14-09, noviembre 2009.