

José Antonio Viera-Gallo*

Gobierno y oposición en el Congreso Nacional

Government and opposition in the National Congress

Estudios
sobre Congreso Nacional

Resumen

Destaca la relevancia del Parlamento en un régimen político democrático, con especial referencia a su función deliberativa y a la importancia de las alianzas mayoritarias para asegurar la gobernabilidad, señalando, a su vez, los rasgos característicos actuales del Parlamento en Chile, la imprescindible función de la oposición parlamentaria y los criterios de valoración de la labor del Parlamento.

Palabras Clave

Gobierno, Parlamento, oposición parlamentaria, democracia.

Summary

This paper brings out the relevance of Parliament in a democratic political system, with special references to its deliberative function and the importance of majority alliances in order to secure governability. It emphasizes the main characteristics that the Chilean Parliament has today, the indispensable function of the parliamentary opposition and the criteria to evaluate the work of Parliament.

Keywords

Government, Parliament, parliamentary opposition, democracy.

* *Ministro del Tribunal Constitucional, ex Ministro de Estado y ex Senador de la República.*

Enfocaremos el tema formulando algunas tesis cuyo desarrollo iría mucho más allá de las posibilidades de este encuentro.

Democracia y parlamento

El Parlamento es una institución clave de la democracia. Es la expresión por antonomasia de la representación popular. Sus funciones claves, según sea el régimen político, son legislativas, fiscalizadoras y de control, y es un escenario privilegiado de la deliberación política.

Por tanto, en el Parlamento se institucionaliza el encuentro entre fuerzas de gobierno y de oposición.

Hoy el Parlamento está sometido a una nueva ola de críticas. Las que hubo en la década de los años 20 y 30 del siglo pasado contribuyeron al derrumbe de la democracia y el surgimiento del autoritarismo y la dictadura de distinto signo.

Las críticas actuales no tienen ese trasfondo. Algunas tienen que ver con la forma de funcionamiento del Parlamento, pues es una institución por definición expuesta al escrutinio ciudadano; otras surgen de la precariedad de los mecanismos de representación en una sociedad moderna y compleja, y también derivan del impacto que tienen sobre la política los medios de comunicación y las nuevas redes sociales que han abierto amplios espacios de debate ciudadano.

No se busca sustituir el Parlamento por obsoleto, ineficaz y engañoso, sino más bien revitalizarlo para que refleje mejor a la ciudadanía y modernizar su funcionamiento. Hay conciencia que sin Parlamento libre no hay democracia.

Al analizar el Parlamento hay que tener en cuenta:

- el régimen político del que forma parte
- el carácter unicameral o bicameral del Congreso y sus procedimientos y atribuciones
- el sistema electoral conforme al cual son elegidos los parlamentarios
- el sistema de partidos políticos existente
- el estado de desarrollo de la sociedad
- y la opinión pública

En todos los parlamentos democráticos están presentes las fuerzas políticas que sustentan al Gobierno y las de oposición. Las relaciones que existan entre ellas marca el ritmo de su trabajo. En su seno se institucionaliza un método para debatir temas de interés público y para resolverlos por mayoría.

A continuación haremos algunas consideraciones sobre esa dialéctica gobierno-oposición en el Chile actual.

El Parlamento y el sistema político chileno

En Chile impera un sistema presidencial dentro de una democracia recientemente despojada de sus rasgos autoritarios, que se encuentra en tránsito entre una democracia consociativa hacia una más deliberativa; rige un sistema electoral binominal con elecciones sincronizadas de Presidente y diputados y mitad del Senado; los parlamentarios no pueden ser simultáneamente Ministros de Estado.

El Congreso es poderoso, sobre todo luego de las reformas constitucionales del 2005 y cumple una función preponderante en el debate político y en la definición de las políticas públicas. Esas reformas inclinaron la balanza a favor del Parlamento: se acortó el mandato presidencial a 4 años sin reelección, reduciendo el peso del Presidente, se institucionalaron las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados, se amplió la facultad de ambas cámaras para solicitar información, se introdujo la interpelación parlamentaria; paralelamente se dotó de atribuciones fiscalizadoras a la Comisión mixta de Presupuestos en lo relativo a la ejecución del mismo y se ampliaron los plazos de las urgencias.

En un Informe del BID del 2006 sobre “La política de las políticas públicas en América Latina”, se afirma: “el Congreso chileno es uno de los más fuertes de América Latina... registra uno de los niveles más altos de especialización técnica de la región (gracias a su sistema de comisiones). Los legisladores tienen un nivel de estudios relativamente elevado y una larga carrera en el Congreso... Un escaño en la Cámara baja y aún más en el Senado es un cargo de alto perfil y muy codiciado entre los políticos chilenos. Pese a la fuerza del Poder Ejecutivo y al hecho de que algunas negociaciones importantes dentro de los partidos y entre ellos no necesariamente tienen lugar en el Congreso, este constituye una importante arena política y de formulación de políticas. En la legislatura nacional se debaten abiertamente, se aprueban y se hacen cumplir asuntos cruciales de la política y de las políticas públicas. El nivel de debate y transparencia en el Congreso chileno es muy elevado”.

En Chile existe una escena política dominada por dos alianzas mayoritarias, con poca alternancia en el poder; esas coaliciones han sido estables en el tiempo y no configuran un cuadro de alta polarización, pero presentan síntomas de fragmentación. Existe poca valoración de los partidos y el Parlamento de parte de la ciudadanía y han ido bajando los niveles de participación electoral, especialmente entre los jóvenes.

Pese a lo que sostuvieron muchos como una lección de la crisis institucional que terminó con la intervención militar de 1973, restablecida la democracia en 1990 los gobiernos no han contado con mayoría parlamentaria en ambas cámaras, sea por la presencia de senadores designados hasta el año 2006, sea por la fuga de algunos parlamentarios del

bloque gubernamental a fines de ese año. Esta situación de gobierno sin mayoría en el Legislativo se mantiene en la actualidad.

El Gobierno en el Parlamento

A continuación haré algunas afirmaciones en forma de enunciados para sintetizar el argumento.

- 1.- la alianza de Gobierno debe respaldar al Presidente de la República. Los parlamentarios oficialistas fueron elegidos junto con el primer mandatario con tal propósito. Pero al mismo tiempo, como las fuerzas políticas que representan en el Congreso trascienden al Gobierno que apoyan, se produce inevitablemente un cierto distanciamiento marcado por la disputa por el futuro con la oposición y dentro de los partidos que integran la alianza de gobierno: siempre está en discusión el equilibrio de fuerzas en su interior.
- 2.- por eso existe una tensión entre el “decisionismo” gubernamental y la participación parlamentaria de los partidos de Gobierno en la toma de decisiones o en la implementación de las mismas, en especial sobre:
 - agenda pública
 - iniciativas prioritarias del Gobierno
 - proyectos legislativos
 - comisiones investigadoras

La relación oscila entre la lealtad y el protagonismo propio de cada grupo y de cada parlamentario, a veces al vaivén de los medios de comunicación o de las redes sociales.

A veces esta tensión inherente al acto de gobernar redundando en el llamado fenómeno “díscolo”, o sea, la existencia de parlamentarios que sin dejar de definirse como oficialistas, caracterizan muchas de sus actuaciones por un disenso permanente con las medidas gubernamentales. Hay díscolos más o menos estables y lo que podríamos llamar, díscolos mutantes que se configuran según sea la materia en discusión. Esto refleja un debilitamiento de los partidos políticos y de las bancadas parlamentarias como entes articuladores de la voluntad política.

- 3.- la relación entre el Gobierno y las bancadas que lo sustentan está marcada también por la política de cada región, lo que influye en el comportamiento parlamentario. Muchas veces los diputados oficialistas de una región recelan del éxito de las autoridades regionales como futuros competidores. También hay que tomar en cuenta la configuración de bancadas transversales temáticas, como la bancada agrícola, que representa lo que interesa a varias regiones.

Este cuadro se ha visto últimamente alterado por el nombramiento de cuatro parlamentarios como Ministros y una Ministra como senadora, lo que introduce un factor nuevo en el conjunto de relaciones entre Gobierno y bloque de respaldo parlamentario. Ya se había experimentado un caso similar en el Gobierno anterior.

Los mecanismos de coordinación existentes entre Gobierno y parlamentarios oficialistas –Comité político, reunión con bancadas, coordinación entre cada Ministerio y parlamentarios de las comisiones respectiva – siendo útiles, se han revelado insuficientes.

Los Gobiernos se ven forzados a construir mayorías para cada iniciativa a partir de un respaldo sólido no suficiente.

La oposición parlamentaria

El concepto mismo de oposición nace en el Reino Unido a partir de 1830, cuando se legitima el papel de los partidos minoritarios en el Parlamento. El reconocimiento político de la función de la oposición parlamentaria se ha convertido en un rasgo esencial de la democracia pluralista; según G. Sartori, la democracia se rige por el principio de mayoría en el respeto de los derechos de las minorías.

En las autocracias la oposición no es aceptada o se encuentra relegada a papel meramente decorativo y formal.

Un régimen parlamentario de gobierno, por definición, cuenta con mayoría en el Congreso. En cambio en un régimen presidencial puede suceder que ello no ocurra, como se advierte en el caso chileno en las últimas dos décadas. La oposición puede ser mayoritaria. En tal circunstancia se define por no sostener al Presidente de la República.

Puede haber situaciones intermedias en que alguna fuerza política sostenga al Gobierno en algunas materias sin tener representación en el Gabinete o en otros puestos claves de la Administración. Pueden ser partidos pequeños, a veces regionales, o un conjunto de parlamentarios independientes que tienen en su poder el fiel de la balanza en alguna rama del Congreso.

Veamos a continuación algunas aseveraciones sobre la oposición parlamentaria en Chile.

- 1.- su objetivo es controlar al Gobierno e influir en sus decisiones perfilando una alternativa política capaz de ganar el apoyo ciudadano para sustituirlo en las próximas elecciones. Esto genera siempre una disyuntiva entre votar en contra de los proyectos del Gobierno o concordar en algunas materias para influir en el curso de los acontecimientos. Es la tirantez entre consenso y disenso. En todo caso debe escapar de la tentación de la "política de trincheras", de tipo sectario, que se opone a todo sin escuchar ni esgrimir razones.

2.- la oposición puede estar concentrada en un partido o difusa en varios, los que pueden actuar en forma más o menos coordinada. En el caso chileno, pese a la dispersión (formación del PRI) y a la entrada de tres diputados comunistas, se advierte un grado importante de concertación en el comportamiento de las fuerzas opositoras. También hay, sin embargo, discursos de oposición.

3.- la relación de la oposición parlamentaria con los movimientos sociales es necesaria y compleja. Esos movimientos por lo general se enfrentan a las políticas gubernamentales y tienden a expresar un cierto descontento, por lo que tendencialmente pueden coincidir con los partidos de oposición. Pero esa relación no es fácil: los movimientos también los critican por lo que hicieron o dejaron de hacer y por lo que hacen en la actualidad. En algunos casos, como se ha visto en un pasado reciente en países como Argentina, enarbolan lemas como "que se vayan todos".

Los movimientos sociales y los partidos de oposición se mueven en planos diferentes y sus lógicas pueden no toparse: unos actúan reivindicando ciertas necesidades motivados por ideas más o menos realizables, ejerciendo sus derechos de libertad, sin mediaciones institucionales; los partidos en cambio forman parte de la institucionalidad democrática y están presos de la coyuntura o de los plazos más o menos breves del calendario electoral.

4.- la oposición debe responder hoy y mañana ante la ciudadanía. Lo cual la obliga a ser "responsable". Sabe que será juzgada por todos los ciudadanos en las próximas elecciones. Las encuestas pueden ser un factor clave en su comportamiento, aunque son múltiples los casos en que no hay coincidencia entre apoyo ciudadano e intención de voto.

5.- la oposición busca la alternancia en el poder, debe volver a ser mayoría ciudadana. Para lo cual son muy importantes las vocerías, o sea, quién habla a nombre de la oposición. En algunos países han tomado la idea del "gobierno en las sombras" nacida en Gran Bretaña: cada tema relevante tiene un responsable. Pero ese esquema no se ajusta a países pluripartidistas con grandes coaliciones.

En una sociedad marcada por las comunicaciones y las imágenes la calidad del mensaje político es esencial para conectar con los ciudadanos. Es algo más que elocuencia o retórica. Tiene que ver con valores como credibilidad, seriedad y honestidad.

6.- el reconocimiento jurídico explícito de la oposición no es frecuente en los textos constitucionales. Está implícito en la Constitución y en el derecho parlamentario. Y lo más importante es que forma parte de las prácticas políticas.

La oposición se encuentra expresamente regulada en Portugal (Constitución de 1976) y UK: se reconoce como oposición al partido que no integra el gobierno y que cuenta con más escaños en la Cámara de los Comunes; en caso de empate lo decide el Speaker (Presidente de la Cámara).

La existencia de la oposición, reconocida o no constitucionalmente, supone:

- presencia de la oposición en los órganos parlamentarios: mesas, comisiones, comités, etc.
- atribución de iniciativas legislativas y fiscalizadoras: comisiones investigadoras y capacidad de interpelar a los Ministros de Estado
- capacidad para influir sobre la agenda de debates parlamentarios, lo que se llama la "orden del día" o la hora de incidentes

V.- Capítulo aparte merecería el análisis de la relación entre partidos políticos y bancadas parlamentarias. Es un hecho, en todo caso, que se ha recurrido en escasas ocasiones a las órdenes de partidos, erróneamente prohibidas en nuestro ordenamiento jurídico, e incluso la disciplina de bancada ha sido frecuentemente desafiada en las votaciones.

VI.- Hasta el momento los Gobiernos no han recurrido a las amplias facultades que le ofrece la Constitución al Presidente de la República mediante la potestad reglamentaria autónoma, para evitar pasar por el Parlamento. En dos casos emblemáticos hacerlo no dio buen resultado: el Transantiago y la regulación por reglamento de la distribución de los métodos anticonceptivos de emergencia. En el caso de la televisión digital, el Tribunal Constitucional ha limitado en un año el tiempo de vigencia de la regulación presidencial por decreto de las transmisiones experimentales.

El Parlamento sigue siendo una instancia relevante, indispensable al momento de introducir cambios significativos en las políticas públicas, y la ciudadanía entiende que algo se ha definido correcta y establemente cuando se ha recurrido a una ley y no a un simple decreto para hacerlo.

El período de mayor importancia del Parlamento es durante la discusión de la ley anual de Presupuesto. Es el momento en que el Gobierno solicita el veredicto de senadores y diputados, entrega información, rinde cuenta de la ejecución presupuestaria del año y enuncia las prioridades efectivas de su gestión. Si bien tiene facultades especiales, nacidas de la dura lección de desencuentro que desembocó en la guerra civil de 1891, los parlamentarios saben que entre los meses de septiembre y diciembre se encuentran en una posición inmejorable para hacerse escuchar. Y ello vale tanto para parlamentarios de gobierno como de oposición.

Es un período de amplia y fuerte negociación política.

Valoración del Parlamento

Los criterios de valoración del Parlamento se confunden con los del sistema político en su conjunto. Inútiles son las estadísticas sobre número de leyes aprobadas, asistencias parlamentarias a las sesiones, etc. Tampoco son decisivas las encuestas que muestran

reiteradamente una baja estimación del Parlamento, marcada como está esa respuesta por el contexto de la encuesta y por la forma en que se formula la pregunta.

Al momento de hacer un examen de la labor del Congreso hay siempre un factor cualitativo que es preciso tomar en cuenta. Existen diversos intentos de seguimiento y balance de la agenda y el trabajo legislativo que han explorado indicadores cualitativos, que son de gran interés y utilidad.

Lo importante es evaluar:

- la gobernabilidad
- la eficacia de las políticas públicas
- la legitimidad de la institución

Sobre estas materias relacionadas con el funcionamiento general del sistema político, hay apreciaciones muy dispares en la actualidad. Muchos, sin embargo, coinciden en que es preciso impulsar un nuevo paquete de reformas políticas para abrir las instituciones y ampliar los mecanismos y espacios de deliberación, representación y participación.

En lo referente al Congreso Nacional propiamente tal, además de su modernización interna como estructura, lo más urgente es cambiar el sistema electoral y extender el cuerpo electoral introduciendo la inscripción automática. Así se podría iniciar un nuevo período de renovación de la institución parlamentaria.