

ACERCA DE LA SUPUESTA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS

Podría afirmarse, sin lugar a dudas, de que la locución “crisis de las asambleas y congresos parlamentarios” se ha convertido en una de las enunciaciones fraseológicas más comunes de la época contemporánea; publicistas, teóricos y estadistas, tanto de sistemas *de jure* como gobernantes surgidos del *facto* palaciego o revolucionario se complacen en anunciar la “muerte” definitiva de tales instituciones, compitiendo por determinar el momento de su “expiración”, la cual ya les parece inminente.

¿Es todo esto exacto? La respuesta dista de ser tajante; como aquel personaje que reemplazaba el “sí” y el “no” por la enunciación “ni”, menester es reconocer que el instituto “asamblea” atraviesa un estado crítico; pero así como la palabra “crisis” no significa el fin de algo, sino un punto culminante de inflexión, de la misma manera los organismos deliberativos no se extinguen lisa y llanamente, sino que sufren metamorfosis, es decir, adoptan nueva estructura, sin por eso dejar de lado las grandes características que les dieron origen.

Es muy sintomático, al respecto, que ningún tipo de régimen político, cualquiera sea su signo, ha podido prescindir de algún tipo de cuerpo deliberativo, aunque sólo fuese en carácter de refrendador de sus decisiones fundamentales; ha precisado de estos mecanismos intermedios como manera de institucionalizar los diversos sectores y grupos de interés que se mueven en su interior, a lo cual cabe agregar, en diversos y determinados casos, los factores de poder. Es como si un régimen, por monolítico que pueda pretender ser, necesite de estas verdaderas “válvulas de seguridad” que sirven de vehículo de reclamos y protestas sin poner en peligro el armazón institucional.

También cumplen otro papel muy importante: servir de tribuna de enunciación de los objetivos fundamentales de una comunidad política, bien sea a título puramente pasivo, como en los regímenes autocrático-absolutos, o bien realizando un rol activo de formulación e implementación, como en las sociedades democrático-pluralistas, según veremos después.

Pero lo que parece ser indiscutible es que su existencia se ha hecho necesaria por el egoísta motivo de la autoconformidad con el cuadro que todo sistema pretende irradiar; acaso por aquello de que cualquier sistema quiere aparecer como el más “democrático” en la esfera internacional,

en carácter de justificante y "validante" de su existencia física y su presencia moral.

Este fenómeno global de persistencia no puede, por otra parte, ser aislado del contexto histórico-filosófico que dio origen y vigencia a tales cuerpos; por ello se impone un somero comentario sobre el tema.

Como es bien sabido, la locución "parlamento" tiene origen francés, en el término *parler* (hablar, discutir razonar juntos), y encuentra implantación en la Inglaterra medieval, por efectos de la conquista normanda del siglo XI, institucionalizándose a partir de 1295, bajo el reinado de Eduardo I, tras los avatares de las luchas lideradas por Simón de Montfort. Siguiendo la tradición impuesta desde la Carta Magna (1215) reúne en sí a los diversos estamentos del reino (nobleza, clero, burguesía), y fue, a la vez, cuerpo permanente de legiferación, consentimiento, deliberación y compromiso.

En el continente europeo, empero, y en virtud de una tradición romanista autoritaria, los estamentos no alcanzaron nunca aquel grado de *modus vivendi* de las islas británicas; fueron, pues, y en definitiva, cuerpos que legitimaron a los sectores triunfantes en los enfrentamientos armados, o marcos decorativos cuando el rey absolutista (reencarnación del *imperator*) los redujo a meros cuerpos ornamentales.

Es interesante, al respecto, constatar cómo en Francia el parlamento ejerció un rol de cámara jurisdiccional y administrativa, muy sensible a los deseos reales, en tanto que el verdadero cuerpo deliberante, los estados generales, dejaron de reunirse en 1614, para no ser convocados hasta los vísperas de la Revolución, en 1788.

Así mientras en la Gran Bretaña, las transformaciones políticas, por bruscas que ellas fuesen (verbigracia ajusticiamiento de Carlos I en 1649, época de Cromwell, Restauración de 1660 y Revolución de 1688), tenían siempre como marco de referencia, apoyatura, transacción y legitimidad al Parlamento de Westminster (Comunes y Lores), en Francia, y tras un fallido intento reformador, se efectúa el violento ascenso de la burguesía al poder político, y se concreta así su hegemonía económica, al calor de las doctrinas de Sieyès, en su libro *¿Qué es el tercer estado?*, publicado por aquel entonces.

Se abre, pues, un periodo de gran preponderancia parlamentaria, dentro de los límites de participación que la sociedad decimonónica reconoce; los gobiernos o ramas ejecutivas son nada más que ejecutores de la voluntad de las asambleas; en las mismas, los diversos grupos políticos (tradicionales y renovadores), le dan al cuerpo los vaivenes de mayoría cambiantes dentro de los marcos de referencia que el sistema fija.

Es claro que tales variaciones de las cámaras parlamentarias depen-

dían de las mayorías que cada corriente política tuviese; hay, en la época que describimos, un verdadero arte de la oratoria destinado a convencer a los adversarios en el recinto congresional; existe, asimismo, la fijación de las “reglas de juego” y las penalidades por las infracciones a las mismas.

Todo este accionar, este reinado del “imperio de la ley” que para Laski¹ constituye una variante más o menos actualizada de las “leyes de la naturaleza”, se realiza, pues, a través de una justa permanente entre las diversas corrientes cívicas. Y es que, a poco que se investigue, es posible comprobar, por otra parte, la correspondencia entre tal situación y la etapa primera de desarrollo de un capitalismo industrial, es decir, de una fase que se caracteriza por la gran competitividad de los grupos económicos en la sociedad que ha dado en llamarse “occidental”.²

Desde luego que, dentro del cuadro general que dejamos señalado, no había repeticiones mecanistas de la situación apuntada; así, mientras la Asamblea Nacional francesa irrumpió en el escenario político a fines del siglo XVIII, como protesta frente al *ancien régime*, ensalzando los valores del *tiers état*, para luego rendirse ante Bonaparte, coexistir inestablemente con la Restauración, hacer eclosión nuevamente en 1848 con un nuevo alzamiento de tinte social y ensalzar luego a Luis Napoleón III al trono imperial (expresando así las crisis dentro del sistema que son productos del “conflicto de lealtades” en el choque de regímenes republicanos y monárquicos, cada uno de los cuales considera al otro la “anti-francia”) en la Gran Bretaña, a partir de fines del siglo XVII se procede, como ya se ha dicho, por un mecanismo de compromiso y aceptación que se extenderá a través del tiempo y permitirá a Inglaterra engarzar al orden burgués dentro del marco tradicional, al cual ni las más profundas manifestaciones podrán turbar y que encontrará en las reformas electorales, a partir de 1832, su expresión perfeccionada y su continuidad institucional.

La irrupción de los nuevos factores sociopolíticos (la clase trabajadora y las tendencias socialistas) con sus aspiraciones parlamentarias van a crear un serio cuestionamiento a las asambleas deliberativas, ya que su inclusión supone un reto fáctico a los principios económico-sociales que habrán regido hasta ese momento en aquellos recintos; es, por otra parte, expresión en reverso de la concentración del capital en pocas manos, del

¹ Laski, Harold J., *Reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Ed. Abril, pp. 431 y ss.

² Cerroni, Umberto, *Teoría marxista del partido político*, Córdoba, Argentina, Cuadernos de Pasado y Presente, núm. 7, 1969, pp. 33/43 y Duverger, Maurice, *La monarchie républicaine*, Paris, ed. Robert Laffont, 1974, pp. 67 y ss.

surgimiento de los “barones de la industria”, de la desaparición progresiva de la llamada “competencia perfecta” y su reemplazo por los oligopolios y las grandes corporaciones transoceánicas con intereses imperiales, en las cuales el poder de decisión debe concentrarse y realizarse rápidamente.

Este refuerzo de la actividad ejecutiva, y la consiguiente relegación parlamentaria asumen características más notables en los países de régimen presidencialista, en donde el cargo, por lo general, no tiene origen en una asamblea, sino es de nombramiento directo o indirecto por vía de compromisarios *ad hoc* de origen popular; es para los sectores tradicionales, el reaseguro y cobertura de la concentración del poder, el contrapeso a la posible predominancia renovadora en los cuerpos colegiados, el baluarte del *statu quo* frente al cuestionamiento, en una palabra, el eje de la actividad del Estado y en el Estado; la América hispano-latina así como ejemplo de la Quinta República francesa constituyen un buen ejemplo del aserto.

En Estados Unidos, en cambio, y sin apartarse totalmente de aquellos aspectos genéricos, y reconociendo la influencia anglosajona del primer ministro, la figura presidencial constituye el aspecto dinámico que las nuevas corrientes políticas habían aportado al Parlamento de Westminster, frente a un congreso que mantiene características decimonónicas competitivas clásicas en un país que no había conocido nobleza hereditaria ni privilegios especiales, y en el cual su extensión de inmensidad contenía una promesa al esfuerzo del colonizador individual, quien tan solo reclamaba la garantía de moderación y unión que la figura presidencial podría brindarle; de tal manera, el cargo de ocupante de la Casa Blanca vino a indentificarse con el de un verdadero “tribuno de la plebe”, quien con sus poderes de veto e intercesión podía poner coto a la insensibilidad de una asamblea de representantes tradicionales, asumiendo, en palabras de Duverger,³ las características de un “monarca republicano” denominación asaz discutible, puesto que el presidente de Estados Unidos, no es ni arbitrario, ni irresponsable; es un impulsador de actividad pública (tal como lo fueron Jackson, Lincoln, Wilson y, sobre todo, Franklin Delano Roosevelt y John F. Kennedy); cuando ha entrado en el campo de la extrema discrecionalidad el Congreso de Estados Unidos ha sabido ponerle coto e inclusive obligarlo a dimitir (tal como le ocurrió a Richard Nixon, con motivo de lo que dio en llamarse el *caso Watergate*) cuando se ha colocado por encima de la Constitución y de la ley.

Aparece aquí, al tener en consideración el decurso de la vida parla-

³ Duverger, Maurice, *op. cit. supra*, nota 2, pp. 89/93.

mentaria estadounidense, un nuevo elemento a considerar; es el factor federal o de descentralización política; pues así como las instituciones del norte son, en lo individual, producto de un pacto o *covenant*, también lo es la organización estadual y aun local, como exponente de un pluralismo de convivencia, social, religiosa y cultural que de alguna manera establece un contrapeso a la concentración económica del siglo XX, que se hace notar en muchos sectores.

Por ello acaso sea oportuno reenfocar el problema de la llamada crisis parlamentaria, centrándola en aquellos países en los cuales la alternación política supone, de alguna manera, una "crisis de régimen" al pretender mutarse las zonas de influencia reservadas para cada uno.

Es ésta una característica que se manifiesta —sin con ello pretender brindarle valor absoluto— en los países latinorománicos de la llamada "área occidental", así como en aquellas naciones de tradición bizantina-ortodoxa, en las cuales la Reforma no tuvo influencia; aquí podríamos mencionar, a título ejemplificativo, entre los primeros, a naciones tales como Francia, Italia, España y Portugal; entre los segundos, citemos brevemente a casi toda Europa oriental (U.R.S.S. incluida) de la cual podrían exceptuarse Yugoslavia (en donde a la morigeración federal efectiva, distinta de la casi nominal soviética, se le agrega el contrapeso de diferentes confesiones religiosas) y Checoslovaquia, en donde las ideas reformistas de Hus crearon un clima propicio para el consenso y las deliberaciones, reforzadas por su regionalismo y posterior federalismo institucionalizado (a partir de 1969). En todos los demás casos, la idea del monolitismo imperial romano acoplado a la rigidez litúrgico-religiosa romana o bizantina concentró en el ejecutivo la legitimidad y la sacralidad del Estado, en tanto las asambleas encarnaban, a ojos de aquél, el espíritu de parcialidad y división contrario a la unidad de creencia y concepción político-ritual; discutir al ejecutivo, por parte de los parlamentos o pretender su control, era atentar contra el "orden de las cosas".

Un elemento adicional se introduce por la acción de aquellos países, particularmente europeos, que alcanzan una tardía unidad político-estatal: Alemania e Italia (caso similar se produce en Asia con Japón); el hecho se produce en el último tercio del siglo XIX, en un momento en que el capitalismo industrial, como se ha dicho, se ha hecho monopólico y eliminador de competencia; su envergadura exige operaciones de gran aliento y apoyo del sector público; sus crisis pueden involucrar a amplios sectores de la sociedad, de no tener el respaldo estatal mencionado, con carácter indiscutible; quien intente turbarlo debe ser marginado, especialmente si en las asambleas y congresos existen sectores que, según se ha

visto, proponen un modelo social alternativo; la oposición parlamentaria a los gobiernos tiende a convertirse, en tales países, en "hostilidad al régimen"; el adversario pasa a ser el "enemigo"; esto pasa a ser particularmente cierto en la América Latina, en donde la disolución de los congresos es la primer medida del ejecutivo despótico o del "régimen *de facto*", especialmente cuando tiene inspiración u origen castrense.

Por eso la idea y figura presidencial ha funcionado con caracteres propios y distintivos fuera de Estados Unidos, y tiende a convertirse, en los casos antes citados, en la "síntesis del Estado" validando en esa oportunidad la denominación impuesta por Duverger;⁴ pero sólo en tanto y en cuanto funcione como llave de seguridad del orden tradicional; si, por acaso, el "tribuno de la plebe" —el que, como hemos visto tiende a superponerse al propio orden institucional— se convierte en virtud de la elección popular (que concentra todas sus energías políticas en busca de un esquema renovador) en portavoz de los postergados y esperanzados, tal hecho no es considerado, por los sectores estáticos, como una mera política nociva —y por más que el funcionario observe estrictamente las prescripciones constitucionales— sino una usurpación de la función que legítimamente les corresponde y que, por su enorme prestigio, tradición y trascendencia tiene en sí los medios de modificar las grandes líneas económicos-sociales; por una transposición de términos se pretende usar los organismos deliberativos, antes menospreciados, como recurso de "desaceleramiento" y bloqueo, y si la relación de fuerzas en los mismos no permite tal actitud se apela al recurso liso y llano del "golpe de Estado" dirigido ante todo contra el instituto presidencial, ajustando su titularidad a aquellos intereses creados; el ejemplo de lo ocurrido con Salvador Allende en Chile es suficientemente ilustrativo.⁵

¿Y cuál es la situación institucional hoy en día? Al decir de Duverger,⁶ el mundo occidental ha ingresado, después de la última guerra mundial, en lo que puede llamarse la "tecnodemocracia", vale decir una situación en donde sectores conservadores se alternan, con movimientos socialdemocráticos y reformistas, en la conducción de los asuntos públicos, a cambio del respeto, por estos últimos, de las características fundamentales del régimen de economía de mercado y pugnan por ciertas áreas de gestión pública, en el marco de una compleja tecnología; ello conlleva cierto estancamiento en la confrontación ideológica, en lo que hace a los cuer-

⁴ Duverger, Maurice, *op. cit. supra*, nota 2, p. 39; Janus, *Lex deux faces de l'Occident*, ed. Fayard, 1972, pp. 175 y ss.

⁵ Duverger, Maurice, *La Monarchie...*, *op. cit., supra*, nota 2, pp. 283/284.

⁶ Duverger, Maurice; Janus, *op. cit. supra*, nota 5, pp. 139 y ss.

pos deliberativos, y un “consenso de gestión” del orden establecido; se genera así una “situación de empate”, en la cual ambas partes, por mutua conveniencia o necesidad, llegan a la fijación de nuevas “reglas mínimas de juego” a aplicarse en las asambleas, que de no ser rotas por acontecimientos extraordinarios (descolonización argelina y surgimiento de la república degaullista) se desenvuelven dentro del marco previsto.

De esta suerte, los parlamentos se han desarrollado en un ambiente de placidez, alterado tan solo en su superficie por cambios de gobierno que, en general, no representaban verdaderas variables de modelo; ello se tradujo en la delegación de facultades a las ramas ejecutivas por medio de las *loi-cadres* (leyes marco), de la misma forma que una asamblea de accionistas delega la gestión continua en el directorio de una empresa nacional o transnacional. Los apologistas de tal situación se han apresurado a ver en la misma una confirmación de la bondad de este modelo económico vigente con retoques y la impotencia política para modificarlo a través de la opinión pública, y califican el hecho (que reduce las variantes a modalidades o matices de gestión personal o grupal) como la “muerte o fin de las ideologías”, lo cual en verdad implica decir la extinción virtual de las ideas de tipo socialista en general.

Empero, hay indicios serios de que tal era de “asepsia conceptual”, sólo turbada por posturas marginales y marginadas) puede estar tocando a su fin; contradicciones importantes en zonas periféricas subdesarrolladas, la crisis energética (auténtica o prefabricada), la irrupción de sectores de población que buscan empleo y prosperidad, la segunda revolución tecnológica, la expansión de los medios de comunicación social y una nueva dimensión espacial de los descubrimientos y los viajes tienden a reactualizar, como en el Renacimiento, los grandes debates ideológicos, los que encuentran su expresión en la arena parlamentaria; no es casualidad si —tras casi una generación— las ideas de la libre empresa y nacionalización, de partidismo y representación funcional o corporativa (que se creían enterradas en la Segunda Guerra Mundial) y de reforma y revolución, vuelven a salir a la palestra.

Se impone aquí señalar que cuando hablamos de parlamentarismo, lo hacemos asumiendo la forma de representación por partidos y descartando el corporatismo o fascismo, ya que tal sistema de mandatos sectoriza en forma absoluta la concepción de la política, y la reduce a la única función de voceros de intereses de grupos particulares sin visión global de la labor estadual; el propio Mussolini lo reconoció al decir que veía en la Cámara Corporativa zapateros y panaderos, pero no italianos; no debe olvidarse, por otra parte, de qué forma los intereses creados se

valieron de tal técnica gubernativa para inmovilizar y enmudecer a las fuerzas laborales.

Otra cosa distinta es que a los cuerpos legislativos contemporáneos se acoplen consejos, comisiones o equipos de expertos que asesoren para efectos de toma de decisión definitivas; tampoco parece ser incompatible con la concepción de las fuerzas políticas, como usinas de generación parlamentarias o congresionales, el hecho de que importantes partidos unan su estructura directiva de los cuadros con organizaciones de mesa, en palabras de Duverger,⁷ es éste un reconocimiento por parte de las corrientes políticas tan diversas, de que en el marco que traza democráticamente el poder estatal, la sociedad instrumenta los grupos que harán el contrapeso (*countervailing powers*); así, verbigracia la NUF (*National Union of Farmers*), es decir, la Asociación Nacional de Granjeros de la Gran Bretaña, es el patrocinador del Partido *Tory* o Conservador, así como los sindicatos (*Trade Unions*) dan su apoyo al Partido Laborista, al igual que el movimiento cooperativo, de cuyo seno conjunto nació dicha agrupación parlamentaria; fenómeno similar podemos hallar en Austria, en los países escandinavos y en Israel; en Italia, por su parte, la Iglesia ofrece un discreto respaldo a la Democracia Cristiana, en tanto que en Estados Unidos los sindicatos (AFL-CIO) se inclinan generalmente por el partido Demócrata.

Otro aspecto que es menester citar cuando se analiza la realidad de las asambleas deliberantes, es su regionalización e internacionalización, desde los organismos consultivos más clásicos como la OEA, la ONU, etcétera, hasta aquellos cuyas recomendaciones se consideran "potenciadas" tales como el Consejo de Europa, el de Estrasburgo, o la Asamblea Europea, en la cual, por vez primera, en junio último, los partidos políticos de cada país signatario de Europa occidental han nominado candidatos a elección directa por la población de sus respectivas naciones y en la cual, una vez transcurrido el acto comicial, se han formado en el recinto congresional combinaciones partidarias y bloques disciplinarios, reproduciendo así, a escala continental, las combinaciones políticas de sus respectivos parlamentos.

Este sendero de transmutación de soberanía es, a nuestro entender, la contraparte del fenómeno generado por las empresas transnacionales, en las cuales la concentración del poder económico, que abraza una multitud de países, les ha otorgado un poder e influencia política que, en ocasiones, llega a poner en peligro la existencia de algunos Estados pequeños

⁷ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 34 y ss.

o débiles; su actividad —que cubre vastas áreas del quehacer financiero e industrial— ha debido ser contrarrestado, amén de las declaraciones de organismos internacionales,⁸ con la creación de empresas del poder público nacional, binacionales o multinacionales o con la estructuración de los proyectos conocidos como *joint-ventures* (empresas conjuntas); hasta el presente, mucha de esta actividad está bajo la autoridad de las ramas ejecutivas de cada país, pero inexorablemente, el desarrollo apuntado, las conduce a la normación definitiva por vía parlamentaria, en función de los contrapesos necesarios, y la posterior subsunción, en el plano subregional a los organismos legiferantes regionales, pasos que la Europa occidental ya dio con el EURATOM, la CECA y el MCE; desenvolvimiento que otras regiones también comienzan a seguir (ALALC, MCCA, la conferencia de Lome —África, en 1975—); es necesario, para completar el concepto, nombrar también a la conferencia de los países industrializados, el Diálogo Norte-Sur, el Banco Mundial y el FMI.

¿Cómo se presenta el futuro de los parlamentos contemporáneos? En nuestro concepto, la clasificación de sus posibilidades y de las funciones a desarrollar para hacerlas efectivas es múltiple; no obstante, y a efectos de una síntesis racional, podríamos ubicarla en las siguientes categorías:

A) Deliberación; B) Legiferación; C) Control.

A) La deliberación: este ha sido uno de los aspectos más criticados de la gestión parlamentaria; se le imputa ser causa de lentitud, de oratoria pirotécnica, de copia malograda de grandes debates congresionales, en la época en que las personalidades, más que las organizaciones partidarias, dominaban los recintos.

A ello cabe responder: la cuestión del ritmo del trámite parlamentario es una cuestión de apreciación relativa; a veces, la mayor ponderación de un proyecto asegura la mayor razonabilidad y funcionalidad del mismo: y mientras que la oratoria personal no puede ocultar las grandes líneas trazadas de antemano, sí sirve para dejar sentadas ante la opinión pública posiciones personales o de subsectores integrantes de un bloque o coalición cualquiera; puede asimismo decidir la toma de posición de sectores indecisos, en virtud de la técnica del “mandato libre” o de la “votación de conciencia”; en cuanto a los “grandes debates de antaño” enablados por los líderes notables de entonces, han sido reemplazados hoy en día por el fogueo de las figuras de relevo, a quienes la arena parlamentaria obliga a complementar la promesa de la tribuna con el

⁸ Trigo Chacón, Manuel, *La empresa multinacional*, Madrid, Editora Nacional, 1973, pp. 273/287; Tugendhat, Christopher, *The Multinationals*, Londres, ed. Pelican, 1971 p. 261.

debate sobre la realidad y a la formulación de crítica fundada y proyecto alternativo, generando así los nuevos equipos dirigentes de las agrupaciones, cuyo ejemplo más notable es el llamado *Shadow Cabinet* (gabinete de las sombras) del parlamento británico en Westminster a través del cual los partidos grandes de aquel país prepararon su equipo de expertos para el momento en que les toque asumir responsabilidades gubernamentales haciendo entre sus jóvenes promociones en los más diversos cargos y áreas, réplica de las que figuran en el gabinete inglés; tan fundamental ha parecido a los ingleses tal sistema, que remuneran con un sueldo al "líder de la oposición a Su Majestad Británica".

Destaquemos finalmente, y con respecto a este punto, que cuando se coarta el debate parlamentario su consecuencia es el reemplazo de la oposición de puntos de vista en asamblea abierta, por las intrigas encubiertas de lo que algún autor llama los "corredores del poder",⁹ con la desventaja de que la opinión pública no ejerce, a través de su parecer y de los medios de comunicación masiva, un adecuado control de los mismos; el *lobby* priva, en forma excluyente, sobre la corriente general y las ventajas personales sobre los intereses grupales; en cuanto a los resultados, no suelen ciertamente ser mejores; véase, si no, cómo terminaron el Tercer Reich y sus socios, que se jactaban de eficiencia ejecutiva y reprochaban a los aliados la deliberación, "debilitante", según ellos.

B) La legiferación: es éste, acaso, el aspecto que más hace a la historia y la esencia del surgimiento de los parlamentos; y es también uno de los más alcanzados por la llamada "crisis" de la institución. Véase si no: la delegación de atribuciones, las leyes-marco, los llamados "decretos-leyes" (a veces bajo gobiernos *de facto* y en ocasiones sin ellos); la omisión del dictado de leyes y su sustitución por la vía del decreto, etcétera. Las razones invocadas han sido siempre las mismas, rapidez ejecutiva, omisión de elementos científicos por parte de los congresos, sectarización de los debates, y así sucesivamente.

Sin embargo y por las causas antes apuntadas, nada puede sustituir en una sociedad demopluralista la determinación de las grandes líneas por los parlamentos. Su carácter de caja de resonancia y recipiendaria pública de las grandes corrientes de opinión y que al mismo tiempo, como hemos visto, son la expresión de fuerzas político-sociales que así encuentran su institucionalización, lo convierten en el campo más apto para el debate, la contraposición de fórmulas, la votación de un modelo alternativo determinado o, cuando la coyuntura lo exige, de una solución de compromiso, como "arte de lo posible". Esta es, por cierto, la función

⁹ Snow, C. P., *Corridors of Power*. Londres, ed. Pelican.

congresional: la evaluación y decisión entre esquemas posibles; más aún: es necesario por otro motivo declinar tales facultades en manos de un poder ejecutivo, especialmente presidencialista, lo que implica consentir que una de las clásicas ramas tripartitas sea más fuerte de hecho y derecho que las otras dos y conlleva en definitiva a sostener el carácter de "amo del Estado", de la autoridad ejecutiva. De ahí a la autocracia o a la "monocracia", al decir de Burdeau, hay un solo paso, que la humanidad ya conoció en la época de las monarquías absolutas, de derecho divino, o aun teocráticas; significaría sancionar el *Führerprinzip* o el mando del *Duce* al amparo de una estructura que el expresidente Dwight Eisenhower denominó el "complejo militar-industrial", o las prerrogativas que el *Mikado* (emperador) del Japón poseía antes de 1946. No ha sido por casualidad que el constitucionalismo histórico ha reconocido "poderes implícitos" a los congresos,¹⁰ a veces al órgano judicial,¹¹ pero nunca a los ejecutivos; la constitución Argentina, en su artículo 67, inciso 28, es buena prueba de ello. Finalmente, la facultad legiferante del poder legislativo posee otra virtud; de la misma forma en que un texto ha sido sancionado, el poder cívico o la influencia de la opinión pública sobre los legisladores puede lograr su modificación, su derogación, o, al menos, el planteamiento social sobre su reemplazo, sujeto al veredicto del cuerpo electoral, postura que llega "desde mucho más lejos" y debilitada cuando se trata de una iniciativa del órgano ejecutivo, especialmente en los regímenes presidenciales.

C) *El control*. Tratamos aquí la función que quizá sea más trascendente de los parlamentos frente a la conflictiva situación de la sociedad tecnoindustrial contemporánea. Este control que surge de la confrontación entre mayorías y minorías, a través de la cual se examina la política gubernamental y pública general en las más diversas áreas, sirve para alertar a la población civil sobre los problemas del momento y la forma en que se encara la gestión para resolverlos; implica también la responsabilidad, ante el "cuerpo político", tanto de quienes hacen suyas las postulaciones ejecutivas, como de quienes formulan su crítica y oposición.

Es también eficaz revalidación institucional frente al surgimiento y entronización de los llamados "poderes de hecho" o "contrapoderes", cuando los mismos, sobrepasando sus áreas específicas de interés o de paraleglislación, pretenden negar poder de decisión a organismos oficiales,

¹⁰ *Constitución americana*, artículo I, sección VIII, ap. 18.

¹¹ Bidart Campos, Germán, J., *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1979, p. 809.

mediante una sustitución; de aquella suerte, las asambleas son positivos conductos de éstos por la vía de petición, sin perjuicio de las corrientes políticas que puedan nacer de los grupos mencionados (el laborismo británico, por ejemplo).

Es también una forma de supervisión de los “grupos de interés” (presión y tensión) con sus *lobbies*, ya que cada fuerza política podrá cuestionar los abusos de tales formaciones, en cuanto cuenten con respaldo de otros agrupamientos parlamentarios adversos; y tampoco escapan a su escrutinio los llamados “factores de poder”, de origen militar, los que en una sociedad civilizada encuentran su adecuada subordinación a los poderes constituidos; ejemplo notable son los países anglosajones y, por razones históricas conocidas, la República Federal de Alemania, la que cuenta con un delegado inspector de sus fuerzas armadas para asegurar fidelidad a la República, teniendo en cuenta su ambigua actitud frente a la República de Weimar, a partir de 1919.

Es, para concluir, un modo eficaz de intermediación entre el individuo y la concentración del poder administrativo —ejecutivo, al servir de escenario de debates, denuncias y reivindicaciones básicas en una sociedad tan compleja que suele olvidar que ella es para la persona y no ésta para aquélla, mediante los adecuados mecanismos de sociabilidad y solidaridad; su mejor símbolo es el *ombudsman*, institución escandinava, hoy adoptada por varios países, entre ellos y recientemente, la República de Austria.

En materia de vida parlamentaria podemos, pues, decir que siempre, y a pesar de sus humanos errores, será preferible su presencia a su inexistencia, pues de lo contrario y conforme a la filosofía del jerarca nazi Goering, “si las cabezas no son contadas, entonces serán cortadas”; por ello y pese a los pronósticos e intentos, cabe decir, con el poeta, que “los muertos que vos matais, gozan de buena salud”; el reciente y cívico ejemplo del parlamento de Bolivia es la mejor prueba de tal aserto esperanzado.

Pedro SIEGLER