

Sociología del Parlamento

Por Italo A. LUDER, Director del Instituto de Investigaciones y Docencia Criminológicas. Antiguo Profesor de Sociología en la Universidad Nacional de la Plata. Colaboración especial para la Revista Mexicana de Sociología.

SOCIOLOGÍA y *Derecha Constitucional*. Nos proponemos el estudio de una de las instituciones características del Estado Moderno: el Parlamento. Para ello, consideramos indispensable realizar la descripción de la concreta realidad histórica del parlamento contemporáneo para confrontarlo con su propia matriz. Esto mostrará cómo la teoría jurídico-política ortodoxa del parlamentarismo no tiene conexión con la situación social, puesto que la realidad sociológica actual ha rebasado la estructura formal del Parlamento. Una investigación así realizada, con toda objetividad científica, no lleva embozado, de manera alguna, un ataque a la institución en cuanto correlato técnico del sistema de representación política. Por el contrario, para salvar lo que ella tiene de valioso es preciso exhibir cuáles son los aspectos que resultan anacrónicos frente a las profundas transformaciones operadas en el proceso social.

La única posibilidad que tiene el constitucionalismo para superar la crisis por la que atraviesa, es arraigar sus instituciones en la nueva circunstancia histórica y, para ello, es preciso sacar a luz sus principios informadores y mostrar los supuestos sociológicos en que se asientan. La peor defensa que puede intentarse del Estado constitucional contemporáneo es insistir en la exégesis puramente formal de instituciones exangües. Bajo la cobertura de un prurito de pureza metódica se esconde

un esfuerzo desesperado pero inane para mantener una estructura jurídica establecida para una situación social permitida en la línea del tiempo, y, por tanto, impotente para canalizar el proceso político de nuestra época. Aferrarse a la inmutabilidad de estas instituciones sólo puede conducir a refrendar su inoperancia, y comporta el riesgo de que la realidad sociológica arrase con toda conducta normativizada y nos coloque en el plano proclive que nos conduzca a un crudo decisionismo político.

Una investigación de este tipo encuadra en la sociología política y en la sociología jurídica o, más precisamente, podría considerarse como un análisis sociológico de un sector del Derecho Político o Constitucional. En este sentido, creemos con Gurvitch, que ha sido superada la inquietud y hostilidad de juristas y sociólogos con respecto a los estudios de sociología jurídica. En los primeros, esta inquietud se expresaba ante la posibilidad de una destrucción de todo Derecho en cuanto norma, principio regulador de hechos, valoración. En los últimos, por la reintroducción de juicios de valor en el estudio de los hechos sociales por intermedio de la sociología del Derecho.

Refutando esta alternativa entre exclusivismo sociológico o jurídico, ha dicho Hariou, jurista y sociólogo: "un poco de sociología aleja del Derecho, pero mucha sociología lleva a él". La prevención e indiferencia que aún mantienen muchos juristas por la Sociología del Derecho es una actitud relapsa del positivismo jurídico, que proyecta el Derecho a una esfera separada por completo de la realidad social viva, a una zona donde el jurista, en su torre de marfil, discurre en el vacío formalista del santuario del Estado y de los textos legislativos, privado de todo contacto con la realidad social.¹

El análisis del Parlamento moderno que hemos de realizar en esta exposición mostrará la importancia del conocimiento sociológico para el estudio del Derecho constitucional. Por lo tanto, resulta conveniente señalar, en primer término, cuál es el objeto del Derecho constitucional para determinar, luego, en qué medida la Sociología puede ser un conocimiento auxiliar.

El Derecho constitucional tiene por objeto la constitución jurídica positiva del Estado, esto es, la constitución *ratione materiae*. Debemos distinguir entre constitución en sentido formal y constitución en sentido material. La primera está dada por el conjunto de normas jurídicas

¹ Gurvitch, Georges, *Sociología del Derecho*, Editorial Rosario. Rosario, 1945, pp. 2 y 5.

incorporadas a un único cuerpo legal, dictado por el legislador constituyente. La constitución en sentido material está formada por el complejo de normas jurídicas, sean de carácter legal o consuetudinarias, que se refieren a los fines que se propone el Estado, a la estructura y organización de los poderes y a las relaciones activas y pasivas del Estado con los miembros de la comunidad política.²

La posibilidad de una coincidencia entre constitución material y constitución formal es cosa que sólo puede interesar al doctrinarismo porque, en la práctica, la inclusión en el texto constitucional de determinados temas o preceptos es una cuestión que el legislador constituyente decide ajustándose a criterios políticos con referencia a una concreta realidad histórica. Por otra parte, la constitución material rebasa siempre a la constitución formal.

Aclarado esto, volvamos ahora a las relaciones entre la constitución jurídica positiva y la realidad social. En primer término, es preciso recordar, con García Pelayo, que las posibilidades de vigencia de una constitución dependen de su conexión con la estructura social, puesto que una constitución desconectada de la realidad es, prácticamente, un complejo de normas abstractas y no regulación vigente puesto que existe una discordancia entre los poderes efectivos y los poderes formalmente establecidos por la normatividad legal constitucional.

Ahora bien, esto no significa afirmar una dependencia unilateral, causal de la constitución con respecto a la realidad social, sino más bien una interdependencia, pues la constitución es capaz de reaccionar a su vez, de modo mediato o inmediato, sobre la propia realidad social. Esto es, que si bien es cierto que no cabe ver en la constitución la potencia activa y conformadora y en lo extraconstitucional el objeto pasivo según lo entiende la concepción racional normativa, tampoco debe verse en la constitución la mera supraestructura pasiva de una infraestructura extraconstitucional, sin capacidad de reacción sobre ésta como pre-

² El concepto de norma legal debe entenderse aquí en su acepción más amplia, comprensiva de leyes, decretos, reglamentos, etc. Según Posada, el reglamento parlamentario es una verdadera prolongación de la constitución, y para Pierre tiene a menudo más influencia que la propia constitución en la marcha de los asuntos públicos. A su vez, Bonnard y Barthélemy consideran que se conocerían de modo incompleto los regímenes constitucionales si se prescindiera de los reglamentos parlamentarios. Pierre, Eugène, *De la procédure parlementaire. Etude sur le mecanisme interieur du pouvoir législatif*. París, 1887. Barthélemy, Joseph, *Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions*. París, 1934. Bonnard, R., *Les reglaments des Assemblées legislatives*. París, 1926.

tende una unilateral y exagerada concepción sociológica, sino que, a su vez, opera sobre lo extraconstitucional como potencia estructuradora.³

De manera, entonces, que una constitución es el esquema de una realidad política, cultural e histórica y, al propio tiempo, un querer y un deber ser que propugna la modificación del ser social existente en este momento. Esto es, el reflejo de una estructura social determinada y un programa para la realización de un sistema de estimaciones inspiradas en una concepción del mundo y de la vida.

Y bien, si la constitución jurídica positiva y la realidad social cultural son interdependientes no cabe duda que el investigador del Derecho Constitucional debe comenzar por el conocimiento de esa realidad concreta histórica para cuyo regimiento se dictó la constitución. Al estudiar una constitución jurídica positiva no puede prescindirse del análisis de la estructura en que vive, de la situación social en que se da, puesto que una constitución no responde a un concepto funcional abstracto, sino que está condicionada por factores de realidad, por un ámbito concreto de vida social.

Las instituciones constitucionales son medios técnicos para alcanzar un fin valioso y, como tales, deben apreciarse en la medida que resulten aptos para alcanzar tales fines. Para enjuiciarlas —como lo haremos con la institución parlamentaria— es preciso establecer previamente, cuáles son los datos reales de que se ha partido para estructurarla, esto es, cuáles son los presupuestos sociológicos del sistema parlamentario.

Los supuestos sociológicos del parlamentarismo. En la organización del poder legislativo del Estado contemporáneo podemos registrar dos tipos principales cuyos ejemplos más notorios están dados por el parlamento inglés y el congreso de los Estados Unidos de América. El primero fue adoptado en los países europeos, el segundo en las repúblicas americanas.

En nuestra exposición, utilizaremos las expresiones “parlamento” y “parlamentarismo” como comprensivas de los dos sistemas: el parlamentario *stricto sensu* y el congresional. No obstante algunas diferencias formales y de organización, los dos sistemas se identifican en la estructura funcional de la institución y en la teoría política que da fundamento al régimen.

Para iniciar su estudio, es necesario analizar los principios teóricos

³ García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, 1950, pp. 109, 111 y 112.

en que se inspira y los supuestos sociológicos en que se asienta, y comprobar, luego, si tienen virtualidad presente. Estos principios y supuestos son los del Estado liberal-burgués en cuya formulación teórica encaja el parlamento como la pieza maestra de su instrumental político.

Es sabido que este Estado liberal-burgués no implica una forma política especial; puede tratarse de una monarquía o de una república, siempre que se establezcan determinadas limitaciones jurídico-políticas del Estado en resguardo de la libertad del individuo y que su organización se base en el principio de la división de poderes. Importa, desde luego, una refutación del Estado autocrático, pero, en su contenido político es aún un régimen de minorías, una democracia minoritaria. La propiedad y la instrucción constituyen el tope hasta donde llegan los derechos políticos.⁴

Una de las más perfectas construcciones políticas de la doctrina constitucional del liberalismo es la teoría del mandato representativo, que sirve de fundamento al sistema parlamentario. Para entenderla cabalmente, vamos a mostrar la evolución histórica de la idea de representación siguiendo la exposición que hace Burdeau en el tomo IV de su notable *Traité de Science Politique*.

En la Edad Media, la idea de representación reposa sobre un mandato de derecho privado ya que con la caída del Imperio Romano el poder se convierte en elemento de un patrimonio y, por tanto, las teorías aplicables a su ejercicio son extraídas del derecho privado. Y, a pesar de que, con la formación de las nuevas colectividades nacionales se advierte una publicización de los conceptos para reconstituir el "Poder político", este proceso no alcanza a la idea de representación.

El diputado, el representante, tiene las funciones de un portavoz: recibe poderes expresos, cumple instrucciones y no está autorizado para hacer valer su opinión personal. Ello se explica por la estructura social de la época: el feudalismo, en su declinación, dejó como saldo una yuxtaposición de colectividades animadas por un celoso particularismo en la defensa de sus intereses, dispuestos a reivindicar en todo momento sus privilegios y, como consecuencia, incapaces de oponer las preocupaciones localistas para elevarse a la comprensión de un interés nacional.

⁴ Lo anuncian claramente sus más conspicuos expositores. "Hace falta una condición más que el nacimiento y la edad prescrita por la ley. Esta condición es el ocio indispensable para la adquisición de las luces, para la rectitud del juicio. Sólo la propiedad asegura este ocio; sólo la propiedad hace a los hombres capaces del ejercicio de los derechos políticos." Constant, Benjamín, *Cours de Politique Constitutionnelle*. T. I, París, 1861, p. 64.

Por tanto, cuando los representantes eran convocados por el rey, siempre para fines especiales y concretos, la asamblea era la imagen de las colectividades representadas: una asamblea de intereses particulares sin ninguna solidaridad de conjunto.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que las relaciones de derecho público exigen un esfuerzo de abstracción que, evidentemente, el realismo medieval no favorecía. Existe, además, otro factor que no depende ni de la estructura social ni de la mentalidad política, y que explica la pervivencia de esta concepción del mandato representativo cuando ya se han modificado las condiciones estructurales. Se trata de la función que se asigna a la representación y del alcance del poder de los representantes. En este sentido, afirma Burdeau⁵ que nada es más extraño al *ancien régime* que la idea de asociar a los representantes a las responsabilidades del poder, como una forma de asociación del pueblo a la función de gobierno. Las asambleas representativas se limitaban a consentir los impuestos, denunciar las irregularidades más graves de la administración, defender las prerrogativas locales y tomar conocimiento de los planes formulados por el rey.

Ni siquiera cuando el sentimiento de una solidaridad nacional reemplaza al antiguo particularismo feudal, los Estados Generales se convierten en un órgano del Poder, puesto que la ausencia de iniciativa, el objeto limitado de su mandato, así como la falta de periodicidad para sus reuniones le impiden participar realmente en el ejercicio del poder.

A fines del siglo XVIII se instaura una nueva concepción del mandato representativo sobre la base de la modificación de las condiciones estructurales. Para ello, era necesario realizar la unificación social, suprimir las rivalidades entre los estamentos por la abolición de los privilegios, destruir la organización de los grupos profesionales; en una palabra, crear las condiciones sociales necesarias para asentar sobre una infraestructura homogénea y sólida, la representación política del país. Con la antigua estructura social, los diputados no podían ser sino los embajadores o plenipotenciarios de intereses parciales y frecuentemente contrapuestos. La nueva homogeneidad social permitiría la sustitución de las colectividades por el individuo como sujeto de derechos políticos y, con ello, el establecimiento de un régimen representativo verdadero, es decir, en el que cada diputado es el representante de la nación entera.

La nueva concepción se basa en la existencia de una gran homoge-

⁵ Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, T. IV, París, pp. 226-44.

neidad social, la homogeneidad de la burguesía, única portadora de los derechos políticos. Por ello es que, dentro de la ortodoxia doctrinaria, las divisiones de la opinión pública manifestadas en el momento de las elecciones de los titulares de los poderes del Estado sólo pueden ser consideradas como transitorias, basadas en las preferencias que pueden despertar las personalidades presentadas como candidatos, pero nunca en diferencias de principios que cuestionen o problematicen los fundamentos del sistema. Se traslada al plano político el principio de la libre competencia, y este principio descansa sobre el supuesto de que para cada elección, los electores —a quienes el sistema considera en abstracto, sin condicionamientos sociales o económicos— decidirán en ese momento su actitud, espiritual y económicamente independientes. Dentro de tales ideas, no encaja la posibilidad de una adscripción permanente de gran parte del electorado a los distintos partidos políticos, porque ello supone tener una posición adoptada de antemano a la justa comicial y, por tanto, trastocar el libre juego del proselitismo y los supuestos de la competencia libre.

En la hora del despliegue del liberalismo burgués, el Estado ignoró los partidos políticos que no constituían agrupaciones permanentes y organizadas, sino presentaban las características de una entidad lábil y flúida que aparece esporádicamente en ocasión de los comicios y pasado el proceso electoral se resume en la comunidad política sin conservar perfiles acusados. Uno de los temas más interesantes de la historia de las instituciones y de las ideas políticas es la evolución experimentada en las relaciones de los partidos con el Estado, pero su exposición excedería nuestros propósitos.

A su vez, las relaciones del representante con el partido o sus electores se caracterizan por su total independencia, sin sujeción a instrucciones ni compromisos políticos. Nada más elocuente al respecto que la famosa frase de Condorcet: “mandatario del pueblo, haré lo que yo crea conforme a su verdadero interés. No es únicamente a mi celo, sino también a mis luces a lo que él se ha confiado, y la independencia absoluta de mis opiniones es uno de mis deberes hacia él”.⁶

⁶ Es muy conocido, también, el manifiesto de Edmund Burke a sus electores de Bristol: “Ciertamente, señores, debería ser la felicidad y gloria de un representante tanto vivir en la más estrecha unión, en la más cercana correspondencia y en la comunicación más universal con sus electores... Es su deber sacrificar por ellos su reposo, sus placeres, sus satisfacciones y, sobre todo, en todos los casos, dar preferencia a sus intereses sobre los propios. Pero su opinión desinteresada, su madurado juicio, su conciencia esclarecida, eso no debe sacrificarlo por vosotros,

El Parlamento, que es la institución en que la burguesía se instala, refleja en su funcionamiento estos supuestos. Es un cuerpo homogéneo en su composición, representante de una determinada instrucción, calificada, a su vez, por la propiedad. La libre discusión es el instrumento para alcanzar la verdad como expresión de una voluntad reflexiva, ponderada y unificada. La ley es la síntesis de las distintas opiniones expresadas a lo largo del debate, y el procedimiento parlamentario debe resultar adecuado al funcionamiento de una asamblea eminentemente deliberativa y racionalista, que hace de la discusión su modo de operar y, por ende, de adoptar decisiones.

La realidad política de nuestra época. A esta altura de la exposición, después de haber analizado los supuestos sociológicos en que se asienta el sistema en su hora augural, conviene mostrar en qué medida tales supuestos no corresponden a la realidad de nuestra época y cuáles son los cambios estructurales operados. En primer término, advertimos que los cambios responden no sólo a la estructura externa de la sociedad actual sino al modo de pensar y sentir de los hombres, vale decir, a la textura espiritual.

A ello hace referencia, con acierto, Ortega y Gasset cuando señala que en el siglo XVIII, ciertas minorías descubrieron que todo individuo humano, por el mero hecho de nacer y sin necesidad de calificación especial ninguna, poseía ciertos derechos políticos fundamentales, los llamados derechos del hombre y del ciudadano, y que cualquier otro derecho adscrito a circunstancias especiales queda condenado como privilegio.

Las minorías ilustradas y propietarias se lanzaron a usar prácticamente de esa idea; a imponerla y reclamarla. Sin embargo, durante todo el siglo XIX, la masa que los reconocía como un ideal, no los sentía en sí ni los ejercitaba. En nuestra época, aquella idea se ha convertido en realidad no ya en las legislaciones, que son esquemas externos de la vida pública, sino en el corazón de todo individuo, cualesquiera que sean sus ideas.⁷

por ningún hombre ni por ningún conjunto de seres vivos. Ellos no derivan de vuestro placer, ni de la ley ni de la Constitución. Es un don de la Providencia, de cuyo abuso deberá responder íntimamente. Vuestro representante os debe no solamente su industria, sino también su juicio y os traiciona en vez de servirlos si lo sacrifica a vuestra opinión." (Cf. Willoughby William, *Principles of legislative organization and administration*. Washington, 1943, p. 87).

⁷ Ortega y Gasset, José, *La Rebelión de las Masas*. Santiago de Chile, 1934, p. 15.

Sus síntomas y consecuencias se advierten en la vida pública, a la que ceñimos el objeto de nuestro estudio. Se observa en la actitud de las masas que antes desempeñaban un papel pasivo y hoy han alcanzado una participación activa en la vida política, proceso al que se ha calificado de democratización fundamental de la sociedad.

Para entender este proceso de democratización fundamental de la sociedad es preciso señalar, en primer término, lo que constituye su trasfondo sociológico: el extraordinario crecimiento de la población mundial, principalmente la de Europa y América. Este aumento de la población se debe, no a un aumento de la cuota de natalidad, sino a un descenso de la cuota de mortalidad, logrado por el progreso de la técnica en la medicina, higiene y sanidad en general y, también, por el aumento de la riqueza y de los bienes de consumo. Este conjunto de progresos técnicos se conoce bajo el nombre de revolución industrial, cuya conexión con el aumento de la población destaca Sombart en su conocida obra sobre *El apogeo del capitalismo*.⁸

La revolución industrial y las nuevas formas de explotación capitalista produjeron, junto a la destrucción de las antiguas comunidades de trabajo, la formación de una población complementaria libre que se radicó en la zona periférica de las ciudades. Esta concentración de grandes núcleos humanos ocasionó el llamado fenómeno del urbanismo que es necesario mencionar para entender los cambios estructurales que dieron origen a la sociedad de masas en que nos encontramos inmersos. Se trata de una realidad sociológica incontrastable, que ha dado peculiar fisonomía psicosocial al hombre contemporáneo, muy distinto del tipo social representativo de la época en que se estructuró el sistema institucional del liberalismo. Ello tiene, desde luego, importantísimas consecuencias en el plano político, como veremos a continuación.

En el área política, las masas populares se lanzan a la conquista del comando del Estado. El proceso se inicia con la progresiva ampliación del sufragio y gradualmente se incorporan a la vida política amplios sectores populares no calificados. El antiguo parador del sufragio censitario del liberalismo —la propiedad y la ilustración— cede al reclamo incesante de las masas politizadas. La igualdad y la universalidad del voto son principios que se incorporan al derecho electoral y como consecuencia de ello se opera la transformación de la democracia minoritaria del liberalismo en la democracia masiva, realidad sociológica de nuestra época.

⁸ Fondo de Cultura Económica., México. pp. 353, 376.

Es que la teoría política del liberalismo burgués conforma un régimen de inevitable transitoriedad puesto que lleva en su seno la fórmula de su propia destrucción. Ello surge evidentemente si recordamos, con Heller⁹ que el poder de clase de la burguesía renunció desde el primer momento a toda clase de legitimación. La legitimidad de la dominación fundada en el linaje nunca fue sustancialmente negada durante el tiempo en que tal privilegio rigió; pero el poder de la clase burguesa se estableció en nombre de la libertad e igualdad de "todos". De ahí que la burguesía no pudo evitar que la lógica inmanente de la exigencia político-social de libertad e igualdad —única legitimación de su poder— operase también, directamente, sobre los sectores sociales económicamente inferiores.

El sufragio universal produce el desplazamiento de la facultad de decisión y nominación políticas de la minoría ilustrada y propietaria a las grandes masas no calificadas. Este advenimiento de la democracia de masas importa, a su vez, la proclamación de un nuevo *ethos* político que modifica el sistema de vigencias en que se asentaba la antigua lucha política: respeto por el modo de "pensar" del adversario, creencia de que por la libre concurrencia de las opiniones surgiría la verdad y, como substrato filosófico de ello: fe limitada en la virtualidad de la razón para conducir la vida política.

La nueva realidad política se refleja, también, en la composición del Parlamento. En la época del liberalismo ortodoxo, sus miembros se reclutaban en las profesiones liberales y, principalmente, entre abogados, periodistas y educadores. En el Parlamento contemporáneo existe gran proporción de sindicalistas, obreros, jefes de empresas y representantes de los grupos típicos de intereses.

Vamos a mostrar ahora cómo esta realidad sociológica ha rebasado los esquemas políticos del Estado liberal-burgués, que aún sobreviven en los textos constitucionales y legales a su efectiva vigencia, inadecuados para analizar jurídicamente la actuación política de las masas populares.

En primer término, advertimos que el partido político del Estado moderno difiere substancialmente del partido concebido por el liberalismo burgués que hemos mostrado en el capítulo precedente. El Partido moderno está caracterizado por una organización férrea y permanente

⁹ Heller, Herman. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, pp. 135 y 140.

y no por una simple agregación de individuos cuya homogeneidad está dada por aspiraciones y repulsiones comunes de carácter político-social.¹⁰

Es que la simple agregación de individuos reunidos por afinidad ideológica no produce un grupo de voluntad capaz de obrar; alcanza en todo caso a las operaciones internas de la voluntad, pero no al obrar externo regulado y unificado en el sentido de la acción. La unidad de acción colectiva no surge hasta el momento en que la labor de los elementos individuales aparece reunida y puesta en actividad en forma unitaria, mediante la intervención de un obrar de tipo especial. Y esta forma de actividad es lo que constituye la organización.¹¹

Es preciso un plan nacional que asegure la acción y refrene las maneras de proceder que amenazan la unidad. Y si esto es de vigencia para todas las formas sociales, lo es también para el partido político, figura sociológica cuyo factor vinculatorio está dado por el arbitrio de sus miembros, ya que no se trata de una forma existencial de vida.

Además, las necesidades de carácter sociológico y técnico originan una diferenciación primaria entre jefes y simples adherentes. Se trata en un principio de un proceso natural, pero, a medida que los partidos modernos evolucionan hacia una forma de organización más sólida, se ve avanzar la tendencia a reemplazar los jefes ocasionales por jefes profesionales.

A su vez, la ideología partidaria, en el sistema del liberalismo ortodoxo, no tenía ninguna importancia sociológica porque se trataba de una simple diferenciación de matices asentada sobre supuestos sociológicos comunes. Por el contrario, los partidos modernos exhiben profundas diferencias en sus formulaciones programáticas y, en ocasiones, levantan acabados esquemas culturales excluyentes en su intransigencia. De tal manera que la ideología o concepción doctrinaria es uno de los elementos esenciales de los partidos políticos modernos. Tiene razón Radbruch cuando afirma que un partido fundado sobre la base de meros intereses políticos se vería obligado por necesidad sociológica a formarse una ideología; es decir, a sostener en forma programática que su interés particular está puesto en interés de la generalidad, y aceptando aún que esta ideología no fuera al principio más que una ficción, pronto llegaría a ser mucho más por necesidad sociológica, puesto que la pre-

¹⁰ Luder, Italo A.: *Introducción al estudio de los Partidos Políticos*. Imprenta de la Universidad. Santa Fe, 1945, pp. 91-100.

¹¹ Heller, Hermann: *Op. cit.*, p. 107.

dica ideológica es una forma de proselitismo. Estos propósitos, llegados al partido no por interés sino por su ideología, exigen de modo consecuente su realización, ligando así al partido la idea.¹²

Los partidos modernos se insertan dentro de la estructura jurídico-política del Estado. Son reconocidos como organizaciones de carácter permanente y están sujetos a una reglamentación legal que regula su constitución y funcionamiento, delegándose en ellos la primera etapa del proceso de selección de los titulares de los poderes públicos con la designación de los candidatos. Dentro de la técnica política del Estado pluralista son instrumentos indispensables para la formación de la voluntad estatal.¹³

No existen, prácticamente, posibilidades de resultar electo si no se forma parte de alguna organización partidaria. El diputado, el representante, debe pues su designación al partido y está, por lo tanto, sujeto a sus directivas en el desempeño de sus funciones. Ello tiene importantísimas consecuencias para el funcionamiento del sistema parlamentario.

El funcionamiento actual del sistema. Los métodos de trabajo y reglamentos legislativos que rigen el funcionamiento del parlamento contemporáneo son totalmente anacrónicos. Es que regulan un procedimiento pensado y estructurado para el Poder Legislativo del Estado, gendarme del liberalismo, esto es, de un Estado interdicto de intervenir en el proceso económico y cultural de la colectividad; pero resulta inadecuado para un Estado intervencionista que planifica y encauza gran parte de la actividad social.

Mientras el Parlamento debía sancionar unas pocas leyes por año, dicho procedimiento encajaba perfectamente en la formulación teórica del sistema y en su actividad funcional. En cambio, en la actualidad, una tarea abrumadora pesa sobre el Parlamento por la cantidad y diversidad de leyes que se sancionan anualmente y por la complejidad técnica de los temas que abarcan. La solución que han dado a esta realidad los reglamentos legislativos es la división del Parlamento en comisiones internas de carácter permanente y con una relativa especialización en los asuntos que se les encomiendan. Pero este sistema de comisiones, por la forma en que está reglamentado, resulta insuficiente

¹² Radbruch, G., *Filosofía del Derecho*. Madrid, 1933, pp. 81-2.

¹³ Luder, Italo A.: "La ley de los partidos políticos" en *Revista del Colegio de Abogados* de Buenos Aires, 1946, p. 669.

para asegurar la eficacia del Parlamento, y, en su funcionamiento real, quebranta los cánones del parlamentarismo clásico.

Ségún las disposiciones reglamentarias pertinentes, las comisiones sólo se ocupan de preparar el trabajo, recoger los antecedentes y dictaminar sobre el proyecto de ley sometido a su estudio; pero, en la práctica legislativa, no sólo cumplen esta tarea, sino que imponen su criterio por la imposibilidad material que tienen las cámaras de discutir en sesión plenaria todos los asuntos que despachan las comisiones. Por ello decimos que el funcionamiento real del sistema quiebra los cánones del parlamentarismo clásico. La publicidad de la discusión, condición típica de los órganos deliberantes no se cumple; las reuniones de las comisiones por lo general no son públicas y tampoco trasciende el desarrollo del debate, cuando se realiza, porque generalmente la comisión adopta los fundamentos preparados por sus auxiliares. Luego, la cámara en sesión plenaria acepta, sin discusión, el trabajo de la Comisión, en la imposibilidad de entrar al análisis pormenorizado de los proyectos de ley debido a la enorme cantidad de asuntos que debe considerar.

Además de la falta de publicidad de las sesiones de las comisiones, su trabajo se resiente porque en su seno no existe verdadera deliberación y debate sobre el proyecto en estudio, sino que el pronunciamiento de la comisión se divide en dictamen de la mayoría y de la minoría o minorías, con posiciones irreductibles que demuestran que las decisiones se adoptan fuera de la comisión, como veremos en seguida.

Al estudiar la técnica política de la democracia de masas, pusimos de manifiesto el papel de los partidos en el proceso electoral y mostramos, también, el carácter permanente de estas agrupaciones, su organización y disciplina. Y bien, si el diputado debe su elección al partido, dentro del cual se cumpla su carrera política, es muy lógico que en el desempeño de su mandato legislativo actúe sujeto a las directivas partidarias. Al través de esta relación de dependencia, los partidos políticos se insertan en el mecanismo del Parlamento para dirigirlo y controlarlo por intermedio de los llamados "bloques legislativos". Desde este momento, el juego parlamentario no se desarrolla en torno a relaciones individuales mediante las que cada parlamentario cumple con toda independencia de criterio su función. Los miembros del parlamento no actúan con independencia personal, sino que se alinean, de acuerdo a su filiación política, en grupos compactos y disciplinados: los bloques legislativos, verdadero eje del parlamento contemporáneo.

Se entiende por bloque legislativo el conjunto de parlamentarios que pertenecen a un mismo partido político o a partidos políticos afines

que forman una coalición, que se dicta su propio reglamento, elige sus autoridades, tiene facultades disciplinarias sobre sus miembros y maneja recursos económicos propios. El proceso de formación y consolidación a través del tiempo de los bloques legislativos o grupos políticos en el parlamento es paralelo al de los partidos políticos en el proceso electoral y en sus relaciones con el Estado. En los comienzos de la Tercera República Francesa, recuerda Arrighi,¹⁴ los grupos políticos en el parlamento eran desconocidos oficialmente hasta el punto que les estaba prohibido reunirse en el palacio del Parlamento. Tampoco intervenían en el debate parlamentario; Brisson, que fue varias veces presidente de la asamblea hacia fines del siglo XIX, prohibía a los diputados hablar en nombre de un grupo político y sólo podían hacerlo a título personal.

En la actualidad, estos grupos políticos han terminado por imponerse y constituyen la forma de organización de los partidos en el parlamento. El control del parlamento está en manos de las comisiones directivas de los bloques legislativos que imprimen el ritmo al trabajo parlamentario.

Para la doctrina del constitucionalismo liberal, según lo hemos visto, el parlamento está caracterizado por los siguientes rasgos: es un cuerpo representativo, ejerce la función legislativa dentro del Estado y es el poder deliberante por su modo de operar; la deliberación es su propia operación de voluntad, según la expresión de Hauriou.¹⁵

En la realidad actual, por el contrario, el parlamento recoge en su funcionamiento el estilo de la política de masas que hemos estudiado anteriormente, y no da lugar al clásico juego parlamentario. Los bloques legislativos fijan su posición antes de entrar al recinto y, por tanto, los argumentos que pueden aportarse durante la sesión no interesan ni pueden modificar su decisión, adoptada antes de conocer las otras opiniones. El resultado de la votación se conoce, así, antes de comenzar el tratamiento del asunto. Es natural, por tanto, que la esterilidad del

¹⁴ Arrighi, Pascal: *Le statut des partis politiques*. L. G. de D. et J. París, 1948, p. 11. Por este camino de entregar el control del Parlamento a los partidos políticos se ha llegado a plantear la idea de que los diputados no sean designados individualmente sino que se reconozca a cada partido un número determinado de bancas en proporción al número de votos obtenidos, de tal manera que, según la naturaleza técnica del problema a considerar por el Parlamento, los partidos enviarán los expertos con que pudieran contar. Cf. Kelsen, Hans, *Esencia y Valor de la Democracia*. Barcelona-Buenos Aires, 1934, p. 71.

¹⁵ Hauriou, Maurice: *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Ed. Reus. Madrid, 2ª Ed., p. 469.

esfuerzo por aportar razones al debate conduzca al reemplazo de la dialéctica por la estridencia, cuando no por las vías de hecho.

Es así como esta realidad sociológica del Parlamento actual se refleja también sobre la disciplina parlamentaria y las formas de cortesía a que está adscrito el sistema. A esta situación no ha escapado ni el parlamento inglés, madre de la institución, y con mayor razón ha ocurrido esto en los países latinos menos apegados al ritual del sistema.

Las exposiciones que se formulan en el debate por los representantes de los grupos políticos no están destinadas a persuadir al adversario, sino que están dirigidas a la opinión pública para hacer conocer la posición del partido. Esto ha traído, también, una modificación de la oratoria parlamentaria. El gran discurso parlamentario fundado en el despliegue de los recursos dialécticos para convencer a los Honorables Miembros y destinado a rebatir en el plano intelectual sus argumentos, siempre respetando la posición disidente, no tiene ya razón de ser. Es reemplazado por el discurso enfilado a demoler los cimientos de la existencia intelectual y social del adversario. Se planea en toda su crudeza el conflicto político que, como diría Mannheim,¹⁶ se convierte en un proceso de desenmascaramiento de los intereses concretos de cada grupo procurando hacer visible la determinación social y existencial de sus ideas.

El parlamentarismo no es ya el "government by discussion" como se le ha definido, ni tampoco la ley es la síntesis dialéctica de las distintas opiniones expresadas en la discusión, sino la voluntad de grupo político con mayoría en el Parlamento. No hay verdadera discusión y deliberación puesto que no existe posibilidad de que cada uno de los grupos políticos deponga o modifique su posición adoptada antes de entrar a la sesión del parlamento y, en ocasiones, cumpliendo directivas o consignas de organismos ajenos al parlamento. Desde su peculiar emplazamiento, cada grupo fija su posición que está dirigida a su electorado y a los intereses concretos que representa. El debate se limita a ser un registro de las distintas posiciones políticas expresadas por los jefes de bloques o por los representantes designados para cada caso concreto, pero se ha abandonado la discusión y la deliberación como modo de operar.

Esta situación trae aparejadas importantes consecuencias para el funcionamiento del sistema. Así, la libertad de discurso, institución ca-

¹⁶ Mannheim, Karl: *Ideología y Utopía*. Fondo de Cultura Económica. México, 1945, p. 34.

racterística del parlamentarismo liberal, se desplaza del individuo al bloque político. El fundamento de este privilegio está, sobre todo, en la necesidad que tenía el parlamento de ilustrarse con respecto a todas las razones y argumentos que pudieran aportarse al debate. Pero, si los miembros del parlamento no pueden apartarse de la línea señalada por el bloque partidario y la postura fijada para el caso concreto son, desde luego, muy escasas las posibilidades de que las exposiciones de todos ellos agreguen algo más a lo ya dicho por los representantes de cada bloque. Por ello, el control y la responsabilidad de la legislación corresponden al bloque legislativo de la mayoría que impone su criterio en la votación por la fuerza del número.

Conclusiones. A lo largo de esta exposición, nos propusimos mostrar la realidad del parlamento contemporáneo y confrontarlo con su idea matriz. Ello ha permitido destacar que no se mantienen los rasgos típicos de la institución porque no se ha encontrado aún la forma de adecuar su funcionamiento a la nueva circunstancia política y a la realidad sociológica del presente.

Toda reforma en este sentido debe ser encarada con criterio realista y enderezada a los siguientes objetivos: *a)* asegurar que, dentro del Estado pluralista de partidos organizados como verdaderas entidades sociológicas, el parlamento conserve su carácter de órgano representativo de la unidad nacional; *b)* crear los instrumentos y procedimientos que le permitan ejercitar plenamente su función de control del poder ejecutivo y cumplir con su función legislativa, hoy entorpecida por un mecanismo funcional anacrónico; *c)* asegurar la eficacia de su labor para evitar que el parlamento se convierta en el escenario de una formalidad vacía, mientras el verdadero gobierno del Estado discurre por otros cauces institucionales.

Para alcanzar tales objetivos, habría que realizar algunas modificaciones que comentamos a continuación. En primer término, sería necesario aumentar las atribuciones de las comisiones internas.

Hemos visto que resulta totalmente imposible que todos los legisladores puedan estudiar cada una de las leyes que se sancionan en un período legislativo, por su gran número. En verdad, ni siquiera tienen la posibilidad de informarse debidamente de ellas, por mucha dedicación que pongan en el desempeño de su mandato. Es preciso recordar, además, las tareas y compromisos de orden político que tienen los legisladores, muy difíciles de eludir, agregados a sus funciones específicas como miembros del Poder Legislativo.

Frente a esta realidad incontrastable y a la necesidad de proveer al Estado de leyes indispensables para su desenvolvimiento, se produce una corruptela consistente en que las leyes son redactadas por las comisiones o sus auxiliares sin ninguna publicidad, y la cámara se limita a votar sin discusión la mayoría de ellas. A su vez, cuando eventualmente la discusión se generaliza con la intervención de muchos legisladores deriva, invariablemente, a las simplificaciones de orden político y no a los aspectos técnicos de la ley en discusión. La verdad es que, si tomamos en cuenta datos estadísticos, se advierte que la mayor parte de las leyes no se discute públicamente porque el parlamento se limita a votar después de oír el o los dictámenes de la comisión respectiva, y en ésta no se ha realizado en sentido rigorista, verdadero debate público.

Es preferible, por tanto, que las comisiones que están compuestas por representantes de los diversos sectores políticos del parlamento, tengan la responsabilidad de la preparación y disensión pública de la ley. De esta manera, habiéndose cumplido ya en el seno de la comisión un debate exhaustivo y público, en la sesión plenaria de la cámara puede limitarse el número de oradores, no mediante el cierre sorpresivo del debate, sino en forma orgánica y reglamentada. El propósito es acelerar el procedimiento legislativo sin mengua de la libertad parlamentaria y asegurando mejor una discusión idónea y pública de cada problema, cuya primera fase estaría cumplida por la comisión respectiva. Se reservaría para las sesiones plenarias la discusión de las leyes más importantes y las que significan la fijación de una política, además de las medidas de control del poder ejecutivo.

Otro aspecto importante es dotar al parlamento de asesores técnicos que faciliten la labor de los legisladores. Es un prejuicio anacrónico pensar que el legislador no puede ser asesorado en los aspectos técnicos de los problemas que debe resolver. La complejidad de los asuntos que el Estado moderno debe solucionar, planificar o regular, y el carácter eminentemente técnico de algunos de ellos, reclaman una múltiple especialización que no puede exigirse a los legisladores.

El poder ejecutivo y sus funcionarios disponen de nutridos cuerpos de asesores y organismos técnicos que preparan el trabajo. La orfandad del parlamento en este aspecto es una de las razones por las cuales la mayoría de las leyes se originan en el poder ejecutivo y se sancionan sin modificación, puesto que el legislador depende, para cualquier asesoramiento, de los propios técnicos del poder ejecutivo que han preparado el proyecto de ley. En muchas ocasiones, la demora en expedirse

una comisión legislativa o la morosidad en la sanción de alguna ley importante y compleja se debe a la misma razón.

Por último, el reconocimiento legal de que los bloques partidarios constituyen el eje del funcionamiento del parlamento. Así como el régimen democrático contemporáneo ha aceptado a los partidos políticos como elementos necesarios dentro de su técnica política, insertándolos en la estructura jurídica del Estado, así también, los bloques legislativos hacen posible el funcionamiento del parlamento, enfrentado a una abrumadora labor.

Es necesario, por tanto, que su actuación no quede librada exclusivamente a normas de *fair play*, que pueden quebrantarse eventualmente, sino que se encuentren reconocidas sus funciones en una reglamentación adecuada tendiente a hacer más ágil y eficaz el procedimiento legislativo. Una reglamentación que especifique atribuciones y deberes de los bloques legislativos y reconozca su real importancia en el parlamento contemporáneo, interesa tanto al bloque de la mayoría como a los minoritarios, porque ello permitirá evitar el despotismo de las mayorías que, a veces, en su afán de facilitar la acción del gobierno, coartan la actuación de los otros bloques y, a la vez, el abuso de ciertos recursos por parte de minorías obstruccionistas.

Hemos dicho, al comienzo de nuestra exposición, que existe una interdependencia entre la norma jurídica y la realidad que está destinada a regir, y que toda adhesión incondicionada a fórmulas, técnicas, procedimientos y estilos ya permitidos no puede conducir sino a refrendar la ineficacia de la propia estructura jurídica. En el tema que analizamos importa, también, el peligro de que se confunda una crisis formal de mera organización con el ocaso de la institución en cuanto correlato técnico de la representación política que, a juicio nuestro, es preferible, con todos sus defectos, a los ensayos de representación corporativa que se han intentado al socaire del supuesto fracaso del parlamentarismo. La mejor defensa que puede hacerse del parlamento es proponer la reforma de sus técnicas operativas para adecuarlo a la nueva realidad política, puesto que ello importa tanto como asegurar su pervivencia que, para las instituciones como para los hombres, consiste en saber vivir la mudanza histórica.