

LA FUNCIÓN DEL PARLAMENTO EN LA DEMOCRACIA MODERNA

Jorge Horacio GENTILE *

SUMARIO: I. *Crisis de la institución*; II. *Los roles del parlamento moderno*, 1. *Legislar*, 2. *Controlar*, 3. *Investigar e inspeccionar*, 4. *Escenario de la oposición*, 5. *Caja de resonancia de la opinión pública*, 6. *Representación y participación*, 7. *Procuración*, 8. *Mediación y concertación*, 9. *Residencia de la clase política*, 10. *Imagen de la democracia*; III. *El futuro de las asambleas*.

I. CRISIS DE LA INSTITUCIÓN

La imagen que a la sociedad proyecta el Parlamento, dentro de los regímenes democráticos —sean éstos de organización parlamentaria, presidencialista o mixta— no siempre está de acuerdo con el importante papel que la institución tiene. Esto no es una situación reciente, ni una particularidad de las noveles democracias.

Se habla frecuentemente de la crisis del Parlamento, de su imagen, su misión, de la fundación legislativa que cumple, del bicameralismo de su disciplina interna, de su organización, de la función de control que tiene —especialmente financiero—, y en sus relaciones con el gobierno. Se le atribuye también ineficacia en su accionar, falta de aplicación y excesivo electoralismo a sus integrantes, y el haberse rodeado éstos de una pesada burocracia.

Todo lo dicho ha motivado respuestas desde la clase política y desde quienes generan nuevas ideas, con el propósito de modernizar, jerarquizar y reformar la institución.

Pero cualquier diagnóstico que se haga, con el propósito de analizar la crisis o de encarar reformas, requiere tener bien en claro cuál es la función o funciones que cumplen los parlamentos dentro de los regímenes políticos de democracia pluralista.

* Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Córdoba y en la Universidad Católica de Córdoba-República Argentina.

II. LOS ROLES DEL PARLAMENTO MODERNO

En el Estado de derecho la competencia de los parlamentos se encuentra limitada por las constituciones.

Si nos guiamos por el clásico esquema de "división de poderes" la función legislativa parece ser la específica de los órganos parlamentarios, siendo más claro el panorama en el caso de los sistemas presidencialistas donde esta división es más nítida. Sin embargo, esta función no es única ni excluyente, y a los cuerpos deliberativos hoy se les reconoce múltiples roles los que trataremos de enumerar a continuación.

1. *Legislar*

La función estatal de dictar normas de conducta reguladoras de la vida social con alcance general, caracterizadas por la abstracción y la innovación, parecería, en una primera observación, que es la función específica del Parlamento. La sanción de normas reglamentarias tendentes a reconocer y proteger las libertades y derechos fundamentales de las personas, y la de fijar los deberes, obligaciones y cargas públicas, son las más características de su competencia.

Sin embargo, esta atribución clásica de legislar hoy por hoy necesita de algunas precisiones.

La primera distinción que cabe hacer es entre las normas que produce el poder constituyente y las del poder constituido. Las primeras son producidas y sancionadas por convenciones constituyentes distintas del Poder Legislativo, integrante del poder constituido, y en algunos casos en que son dictadas por éste necesitan de la aprobación posterior de un referéndum popular o la ratificación de las legislaturas de los estados miembros, cuando se trata de una federación. Esto implica ya un primer deslinde de competencias en lo que hace a la producción legislativa.

Otra diferenciación hay que hacer en el caso de los Estados federales o descentralizados donde conviven órganos legislativos diferentes, que corresponden a niveles distintos de decisión (federal, estatal, regional, comunidades autónomas o municipal), y cuando los Estados participan de comunidades supranacionales, esta convivencia se extiende hasta el parlamento comunitario.

La función de legislar no se limita tampoco al dictado de la ley, y algunas constituciones reconocen la existencia de diversos tipos de leyes (v.gr.: Constitución francesa, artículo 34 y siguientes y es-

pañola artículo 81 y siguientes). Incluso hay normas que afectan a categorías circunscritas de destinatarios, hay otras que son verdaderamente actos administrativos y otras que son actos primarios de orientación parlamentaria (v.gr. como las de presupuesto y programación, las leyes que autorizan la ratificación de tratados y las que confieren poderes al gobierno).¹

Al gobierno y la administración, a pesar de la "división de poderes", se les reconoce importante competencia en el dictado de normas (verbigracia: decretos leyes, ordenanzas, decretos de necesidad y urgencia, reglamentos autónomos o de ejecución, etcétera). Incluso al propio Poder Judicial se le reconoce hoy el ejercicio de potestades legiferantes, cuando actúa como administración o en ejercicio de la superintendencia de los tribunales y dependencias administrativas que la componen. También hay normas que escapan a la exclusiva decisión de los órganos legislativos y que se acuerdan a través de convenios entre órganos estatales, de diferente nivel, o entre diversos estados o con organismos supranacionales, e incluso con instituciones no estatales.

Pero además de esto, en las diversas etapas del procedimiento de gestación de la ley que sanciona el Parlamento encontramos importantes intervenciones extraparlamentarias.

La iniciativa, como acto formal de iniciación del procedimiento legislativo, en algunos casos es potestad exclusiva de los parlamentarios, como en el caso de la Constitución norteamericana (artículo 1, sección 7), individual o por un número mínimo de éstos, pero en otros casos está extendida también al gobierno o el Poder Ejecutivo, que la ejercen con mucha frecuencia. En el caso de Gran Bretaña la ejerce el gobierno casi con exclusividad. En otros casos, algún tipo de leyes (verbigracia: presupuesto o ley de ministerios) es de exclusiva iniciativa del Ejecutivo. Algunas constituciones admiten también la iniciativa popular, a cargo de una fracción del cuerpo electoral artículo 121 de la Constitución suiza, y 71, 2º p., de la Constitución italiana) o a las regiones (artículo 121, 2º p., Constitución italiana, y 87 2º Constitución española) o a sujetos privados y entes de diversa naturales ajenos al Parlamento (como el caso de Gran Bretaña).² La tarea de elaboración de las iniciativas, que es previa por cierto a este acto formal, tiene una fuerte

¹ Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, Ed. Espasa-Calpe, S. A., 1983, p. 414.

² Vergottini, Giuseppe de, *op. cit.*, p. 417.

participación extraparlamentaria, incluso en los casos en que la presentación esté a cargo de legisladores.

La etapa de discusión o instrucción de la ley en las Cámaras tiene dos niveles perfectamente diferenciados, el del tratamiento en el plenario del cuerpo y en las comisiones, especialmente las permanentes, de la propia Cámara o de alguna comisión mixta de ambas cámaras. En el primer caso, participan los ministros del Poder Ejecutivo y en el segundo, aparte de los ministros, funcionarios y asesores del gobierno, en las audiencias públicas pueden escucharse a particulares y representantes de sociedades intermedias.

La aprobación de las leyes está confiada a la votación que se haga en las Cámaras, sin embargo en algunos casos esto puede ser delegado a las comisiones (artículo 72, 2º p. de la Constitución italiana), en forma total, cuando los reglamentos exijan el tratamiento y aprobación en general y particular del proyecto, o parcial, remitiendo a la comisión alguna de estas dos facetas. En algunos casos se ha previsto la aprobación ficta de proyectos que no tengan tratamiento legislativo en la cámara pasado un determinado periodo de tiempo. La posibilidad de observación o veto por parte del Poder Ejecutivo de las leyes sancionadas por el Parlamento son otra otra limitación a la potestad de los órganos legislativos.

2. *Controlar*

Tan importante como la tarea de legislar es la de controlar el cumplimiento de la ley, la acción del gobierno y la cada vez más compleja administración pública que de él depende. El control no es una función exclusiva del Poder Legislativo sino que es propia también del Judicial y en las nuevas constituciones otros organismos coadyuvan en esta tarea como puede ser los tribunales de cuenta, el *ombudsman* o defensor del pueblo y los jurados de enjuiciamiento de magistrados, entre otros. Fuera del Estado existe también un control social ejercido a través de los partidos políticos, sociedades intermedias, factores de poder y la opinión pública, expresada principalmente a través de la prensa y los medios de comunicación masiva.

Las técnicas de este control parlamentario son diversas: pedidos de informes, interpelaciones, encuestas, votos de censura al gobierno o a alguno de sus ministros, que hacen los propios legisladores, las Cámaras y en algunos casos las comisiones internas. En las nuevas constituciones se advierte un fructífero intercambio en esta ma-

teria entre las constituciones de regímenes parlamentarios y presidencialistas.

3. *Investigar e inspeccionar*

La tarea de control y muchas veces la propia de legislar es precedida y acompañada de la función de investigación e inspección que permite a los legisladores interiorizarse del funcionamiento del gobierno y la administración. En el Parlamento inglés la oposición se organiza de igual forma que el gobierno, como "gabinete en la sombra", asignando funciones equivalentes de ministros a los diputados opositores, para que hagan un seguimiento permanente de la acción de aquéllos. En otros casos se nombran comisiones investigadoras, con amplias facultades, para estudiar alguna cuestión, habiendo sido muy discutido en el caso argentino el alcance de las mismas, especialmente en lo referente al deslinde de competencias con el Poder Ejecutivo y el Judicial.

4. *Escenario de la oposición*

Los órganos legislativos son el principal escenario donde se desenvuelve la oposición, elemento característico de las democracias pluralistas. La existencia de la oposición es la diferencia más notable que encontramos entre la democracia pluralista y los autoritarismos emboscados en una fachada de organización constitucional democrática. Mientras más libre es la oposición parlamentaria más democrático es un régimen político, y a la inversa cuando la oposición está limitada, retaceada en su representación y en su desenvolvimiento, o directamente marginada del ámbito institucional, nos aproximamos o nos encontramos directamente en un régimen autoritario. Hay algunos regímenes políticos como el mexicano donde la hegemonía de un partido como el PRI ha limitado a la oposición especialmente en una de sus calidades fundamentales cual es la de ser potencialmente alternancia.

En las cámaras conviven los defensores del gobierno y quienes aspiran a sucederlo, o sea la oposición, cumpliendo ambos un rol dialéctico de permanente confrontación y concertación. El oficialismo que en general es mayoritario en la Asamblea, define la orientación del gobierno, y la oposición, que suele ser minoría, controla la acción gubernamental, resistiendo a algunos de sus actos, obligándolo permanentemente a dar razones de su política, sosteniendo

siempre implícita o tácitamente las ventajas de su propuesta alternativa. En los regímenes presidencialistas es frecuente que el Poder Ejecutivo no cuente con mayoría propia en las cámaras, lo que lo obliga a luchar permanentemente con el Congreso para obtener la aprobación de sus proyectos.

En las sociedades donde culturalmente no está todavía muy arraigada la democracia, la oposición no siempre es bien vista y los que la ejercen no siempre aciertan con el exacto rol institucional que les corresponde, cayendo en algunos de sus defectos más conocidos, como el obstruccionismo, o lo que se conoce como la oposición destructiva o salvaje.

Los ejecutivos, siguiendo esta tónica, muchas veces desprecian a la oposición, negándose a dialogar con ella, a responder a sus preguntas o a someterse a sus interrogatorios. La ruptura del diálogo institucional crea situaciones traumáticas que postergan decisiones y atentan contra la eficiencia y la imagen de la democracia y su desarrollo institucional.

Estos desajustes los advertimos en sociedades como la argentina, que recientemente han vivido experiencias de gobiernos militares, donde la situación de la oposición al régimen era muy distinta, por la falta de su institucionalización, por carecer del escenario parlamentario y por su impotencia como alternativa de gobierno. El tránsito a la democracia implica internalizar los nuevos hábitos que implican ejercer la oposición dentro del marco institucional.

5. Caja de resonancia de la opinión pública

El Parlamento es también caja de resonancia de la opinión pública, ya no solamente como contralor del gobierno, sino que cualquier circunstancia que conmueva la muy sensible opinión pública de una sociedad libre tiene su manifestación en las asambleas, que por la forma de elección de sus miembros, por el contacto permanente que éstos mantienen con sus electores, y por el carácter político que por antonomasia tienen, deben manifestar en su seno los espasmos que se dan en el interior de las sociedades que representan.

Cuando estas repercusiones no se dan, o cuando los órganos legislativos no interpretan las inquietudes populares, se produce un distanciamiento entre la dirigencia y el cuerpo político, que es peligroso ya que el desprestigio de los políticos puede erosionar el pres-

tigio de la propia institución parlamentaria y de la democracia misma.

6. Representación y participación

Otra importante función de las legislaturas es la de representación y participación. Ya Kelsen decía que el parlamentarismo significaba “la formación de la voluntad decisiva del Estado, mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando sobre la base del principio de la mayoría”.³

En su composición los organismos legislativos debe ser el fiel reflejo de la sociedad que representan, no dejando sector sin protagonismo y procurando que exista un equilibrio entre todos los componentes que gravitan en la vida social. Pero ello no se limita solamente a la composición o al sistema electoral que permite el acceso a esa función, sino que son importantes también los canales de comunicación que tiene el Parlamento con el pueblo, cumpliendo en esto hoy un rol muy importante los partidos políticos, que son los verdaderos mediadores con la sociedad y a través de los cuales se procesan muchos de los conflictos que se desarrollan en ésta. Su papel es tan significativo en la actualidad que sería inconcebible una democracia sin partidos. Los grandes intereses que se desenvuelven en la sociedad peticionan y presionan permanentemente sobre los legisladores, habiéndose llegado en algunos casos, como en el Congreso de Estados Unidos, a reglamentar la actividad de quienes gestionan estos intereses conocidos con el nombre de *lobbys*.

El bicameralismo, justificado muchas veces, por la representación en una de las cámaras de entidades estatales integrantes del Estado federal o de regiones, comunidades, etnias, etcétera, es otro de los ingredientes que se acumulan a esta urdimbre de intereses que integran los órganos legislativos.

7. Procuración

Los legisladores, en cuanto representantes elegidos por el pueblo, son también procuradores de sus electores y cumplen una importante función de gestores de sus intereses, especialmente de aquellos que viven en zonas apartadas de los grandes centros de decisión

³ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, pp. 48 y ss.

o que se encuentran más desamparados socialmente y necesitan que el complejo aparato estatal tome decisiones a su favor. Esto ocupa mucho tiempo de los legisladores, especialmente a los que representan aquellos distritos marginales. Los votantes en muchos casos tienen más en cuenta al sufragar la dedicación y eficiencia en la prestación de estos servicios que el papel que desempeña el legislador en la cámara.

8. *Mediación y concertación*

También en el seno del Parlamento moderno ha cobrado una gran importancia la función de mediación y concertación entre los bloques o grupos parlamentarios que representan a los partidos o a las coaliciones de partidos. En este ámbito se negocian y se terminan de procesar muchas de las contiendas que se suscitan en la sociedad, especialmente cuando ninguno de los partidos o coaliciones tiene mayoría propia para decidir.

Esto no siempre es bien visto dentro de democracias nuevas, como la argentina, que no tiene un firme respaldo en una práctica y una cultura basada en el diálogo y donde se valore el disenso. Sin embargo, las pujas y controversias existen y alguien tiene que decidir a pesar de ellas. Los órganos legislativos son escenarios de estas mediaciones, acuerdos y arbitrajes, y la opinión pública no tiene que ver en esto una sucia componenda sino a una legítima concertación. Es cierto que para ayudar a esta comprensión habrá que rodear estas decisiones de la mayor transparencia posible, para lo cual habrá que tener siempre bien informado al público del porqué de estos acuerdos.

9. *Residencia de la clase política*

El manejo del gobierno y del Estado, en sociedades masivas como las nuestras, requieren de la especialización y la profesionalidad de los políticos. En el seno de las asambleas los políticos se profesionalizan, desarrollan gran parte de su carrera, y se capacitan prácticamente en el difícil arte de la política. Pero esta actividad necesita dedicación plena y ello tiene un costo que debe pagar la comunidad en su conjunto. Gastar en política es invertir en una mejor gestión del bien común.

Esto no siempre es entendido en las nuevas democracias ya que cuando se conocen los aumentos de las dietas de los legisladores,

que en el caso de la Argentina es muy frecuente por el alto índice inflacionario, se producen verdaderos escándalos en la opinión pública, que no se producen cuando se conocen los montos de lo que ganan los deportistas, los artistas o los ejecutivos de las grandes empresas.

El parlamento es el principal ámbito donde reside la clase política, y en su seno se perfilan los futuros líderes de los partidos y los funcionarios del gobierno. Difícilmente encontremos una carrera política que no tenga un importante tramo en funciones legislativas. Esto también debe ser aceptado socialmente, ya que si para las grandes responsabilidades de la vida social se requiere dedicación y excelencia, con más razón esto es válido para quienes tienen a su cargo la difícil responsabilidad de gobernar.

Pero los residentes del Parlamento han sido elegidos y se mantienen en él por razones muy dispares. Al lado de los grandes políticos, están los especialistas en temas constitucionales, internacionales, económicos, militares, etcétera. Pero con ellos están los dirigentes del aparato partidario, dedicados más al partido que a su tarea legislativa, los expertos en temas electorales, quienes financian las campañas electorales, los que con su prestigio, adquirido no siempre en la arena política, dieron lustre a las listas electorales por la que fueron elegidos, líderes sindicales, empresarios o de importantes sociedades o comunidades intermedias. De esta diversidad se nutre el Parlamento para producir la selección de los que llegarán más lejos en su carrera política y ocuparán las principales responsabilidades de la Cámara, en los partidos y en el gobierno.

10. *Imagen de la democracia*

Si tuviéramos que definir y calificar a cualquier régimen político lo primero que tendríamos que analizar es la realidad de su Parlamento. Si no existe no hay duda que estamos en presencia de un régimen autocrático; si existe y no ha sido elegido regularmente o es sólo la fachada para homologar decisiones que se toman fuera de él, estamos en presencia de un régimen de apariencia democrática, pero que en realidad es autoritario, y si el órgano legislativo cumple con su rol institucional estamos en presencia de una auténtica democracia.

De allí la importancia simbólica que tiene esta institución dentro de la democracia, por lo que su imagen debe ser preservada y

defendida por quienes son sus integrantes y por los devotos de la auténtica democracia.

III. EL FUTURO DE LAS ASAMBLEAS

El futuro de los órganos legislativos está totalmente comprometido con el futuro de la democracia. Su rol dentro del panorama institucional sigue siendo válido, aunque indudablemente tendrá que adaptarse a las nuevas realidades sociales y tecnológicas. La distancia que existía entre los modelos presidencialistas y parlamentario se acortan y esto queda demostrado al estudiar sus funciones. En la actualidad muchos institutos o prácticas que se acreditaron como eficientes en alguno de ellos se incorporan a los modelos del otro signo. La rigidez del presidencialismo y del parlamentarismo está siendo denunciado en el seno mismo de cada uno de estos sistemas y por quienes lo practican. Aunque es difícil que una constitución presidencialista se reforme para adoptar un régimen parlamentario y viceversa, especialmente por el arraigo que tienen la institución del presidente o la separación de la jefatura del Estado y de gobierno, ello no se da en el caso de las asambleas legislativas, que en sus reformas y prácticas, vienen receptando institutos y experiencias del modelo inverso.

El futuro de la democracia está íntimamente ligada al porvenir del parlamento. Ya Kelsen advertía que

La existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era. Aunque la democracia y el parlamentarismo no son idénticos, no cabe dudar en serio —puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno —que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia.⁴

⁴ Kelsen, Hans, *op. cit.*, pp. 48 y ss.