

EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Prof. GIUSEPPE GUARINO
Ordinario de Derecho Administrativo,
Universidad de Roma.

1. Cada Estado tiene su propio sistema de normas que disciplina los poderes de gobierno y las características de los órganos que deben ejercitarlos.

Desde ahora querría llamar la atención sobre el hecho de que el sistema adoptado se resuelve también en un criterio para la selección de los gobernantes, es decir, de las personas singulares a las que deben confiarse los órganos y los poderes, y al mismo tiempo condiciona la proveniencia, la formación y el tipo de comportamiento de la clase política.

Y puesto que lo que en definitiva cuenta es el conjunto de cualidades de los hombres que nos gobiernan, resultará que este último aspecto de los sistemas constitucionales, generalmente descuidado por los juristas, no es el menos importante.

2. Un sistema bastante difundido, sobre todo en Europa y entre los países de medianas dimensiones, es el que viene comúnmente definido como "régimen parlamentario". ¿Qué cosa caracteriza este régimen? El mismo se funda en una institución típica, que es la relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento.

La sustancia práctica de esta relación es la siguiente: el Gobierno, una vez nombrado, permanece en funciones por tiempo indefinido, pero está obligado a dimitir si el Parlamento vota en su contra. Lo que distingue el régimen parlamentario no es entonces la existencia del Parlamento, que puede existir en los regímenes presidencialistas y hasta en los autoritarios, sino el particular poder del Parlamento de provocar, con su voto contrario, la dimisión del Gobierno en cualquier momento.

En relación con la institución de la "confianza" se dice también que, dentro del ámbito del régimen parlamentario el Gobierno es "responsable" hacia el Parlamento. Sin embargo el término es aquí usado en sentido transferido: no se trata de una verdadera responsabilidad, porque no existe una sanción, civil, penal o administrativa, que se aplique al Gobierno; ni el Parlamento, al votar en contra, está obligado a emitir un juicio sobre el modo en que el Gobierno ha desarrollado sus funciones. El Gobierno puede perder la confianza y ser obligado a dimitir aunque su comportamiento haya sido óptimo, y viceversa, puede conservar la confianza y permanecer en el poder aunque su comportamiento pasado haya producido efectos desastrosos. En efecto, el Parlamento acuerda o revoca la confianza con base en una valoración eminentemente política, de oportunidad, mirando hacia el futuro: se conserva al Gobierno en el poder si se estima que él constituye la mejor de las soluciones para los cometidos que deberán ser realizados, se lo revoca si se considera que para el futuro sea mejor que el poder esté en otras manos.

Para subrayar la diferencia entre la relación de Gobierno y Parlamento en el régimen parlamentario, y la que comúnmente se da en los casos que presentan la figura de la responsabilidad, se dice que en el primer caso la responsabilidad no tiene carácter jurídico, sino político.

En realidad también en el régimen parlamentario, como en cualquier otro régimen democrático, los gobernantes son sustancialmente "irresponsables"; la llamada responsabilidad política no es sino un modo distinto de explicar la realidad de la institución de la confianza, y denota por lo tanto la presencia de esta técnica particular, adoptada para regular la duración de las funciones del órgano gobierno.

3. Las expresiones "Gobierno parlamentario" y "régimen parlamentario" suelen usarse promiscuamente. Sin embargo la primera expresión es impropia y debe descartarse, puesto que si bien el sistema exige la adopción de la institución de la confianza, no se resuelve en ésta, presuponiendo también la existencia de una multiplicidad de otros institutos, no menos relevantes, los cuales dan lugar a aquella construcción, unitaria y coherente, que en su conjunto se caracteriza como "régimen parlamentario". Entre otros

institutos son particularmente significativas las libertades civiles y las libertades políticas. En el siglo pasado y todavía en los primeros decenios del presente, hubo una apasionada discusión acerca de las características de la libertad, tal como era concebida por los antiguos y los modernos. La libertad, ¿es la participación de los ciudadanos en la formación de los órganos de gobierno, o la existencia de una esfera de actividad conexas a la vida individual, protegida y garantizada por el ordenamiento jurídico?

La primera perspectiva es la de las libertades políticas, la segunda es la de las libertades civiles. Hoy día, madurados por la experiencia, podemos reconocer que ni una ni la otra forma de libertad es exclusiva del mundo antiguo o del contemporáneo. Actualmente tenemos muchos ejemplos de sistemas en los cuales se tiene el goce de la libertad civil sin que exista libertad política (esto ocurre particularmente en regímenes de tipo personalista), así como hay sistemas en los cuales viene disciplinada la libertad política sin que exista la civil (sucede principalmente en los regímenes de tipo autoritario).

En cambio para el régimen parlamentario es esencial que estén presentes la libertad civil y la libertad política.

La libertad civil es de por sí un preciosísimo bien, cuyo valor es apreciado sobre todo cuando se lo pierde o se lo readquiere. Consiste en la existencia de una esfera de extrinsecación de la personalidad protegida; en la tutela del domicilio, en la libertad de correspondencia, en la libertad de circulación, residencia y expatriación, en los derechos de reunión y de asociación, en la libertad de manifestación del pensamiento, en la tutela frente a los actos arbitrarios de la autoridad, y en el derecho de defenderse en juicio. Estos derechos pueden ser disciplinados por la ley a fin de permitir su mejor goce, pero no deben poder ser restringidos ni limitados para que el concepto de libertad exista y sea efectivo.

La libertad política consiste en concurrir periódicamente con el voto, en condiciones de igualdad, de modo directo o indirecto, a la escogencia de los gobernantes y a otras decisiones políticas. La libertad política no se agota sin embargo en las elecciones o en la participación a los "referendums", sino que también se manifiesta con la expresión de la opinión en materia política, y mediante todas las otras actividades consentidas por el ordenamiento, dirigidas a

afirmar aquella opinión, como por ejemplo la difusión de las opiniones, su propagación mediante la prensa y los otros medios de comunicación del pensamiento, mediante la reunión, la asociación, la participación en los partidos políticos; por lo tanto el pueblo no es soberano solamente una vez cada muchos años, es decir, cuando se procede a la elección de los representantes, como decía Rousseau, sino que lo es cada día, siempre que haga uso de las facultades y poderes que el ordenamiento le reconoce. Es mediante esa acción continua y perseverante que el pueblo puede influir cuotidianamente en las decisiones del Gobierno, sosteniéndolo o combatiéndolo.

4. Libertad civil y libertad política se anudan en un principio más amplio, que es el de la Democracia. El régimen parlamentario, en sus concretas manifestaciones contemporáneas, es sobre todo un régimen democrático. La democracia resulta del concurso de una pluralidad de principios: la igualdad de los ciudadanos, el pleno goce de las libertades civiles, la existencia de la libertad política, el que deriven del pueblo, directa o indirectamente, todos los titulares de poderes políticos, la renovación periódica de los cargos electivos, la posible alternabilidad de las partes en el Gobierno.

Libertad civil y libertad política estimulan el surgir y el afirmarse de los partidos políticos.

Las libertades políticas son tanto más eficaces si son utilizadas en forma colectiva y estable. El partido político es, cabalmente, una organización estable dirigida institucionalmente a influir en las elecciones políticas del Estado y es, por lo tanto, el medio técnico más desarrollado para el ejercicio del poder político de los ciudadanos.

Para el régimen parlamentario el partido político es un elemento fuertemente condicionante. La razón de ello la indicaremos en seguida: el funcionamiento del régimen parlamentario está en la práctica determinado por la estructura de las mayorías parlamentarias, y el instrumento más eficaz para hacer sólida y compacta la mayoría está representado por la utilización, respecto a los parlamentarios individuales, de los vínculos que los ligan al partido que ha procurado su elección y que la hará igualmente posible en el futuro.

5. Se distinguen varios tipos de régimen parlamentario: simple o racionalizado, puro o impuro, lineal o construido.

Se tiene el régimen "simple" cuando falta toda disciplina de detalle de la confianza en lo que concierne a la relación entre Parlamento y Gobierno. Todo voto contrario de la Cámara, sobre cualquier asunto y en cualquier momento, provoca el deber del Gobierno de dimitir.

En el tipo "racionalizado" la confianza está en cambio disciplinada de modo analítico. Esto puede ocurrir con vista a diversas finalidades: la de reducir las ocasiones de votos contrarios o la de ligar el deber de dimitir con la posibilidad concreta de formar un Gobierno alternativo. En concreto, la racionalización se resuelve en distinguir los votos contrarios sobre proyectos de ley o sobre mociones, de aquellos emitidos en relación con una moción específica de confianza o de desconfianza, ligando el deber de dimisión sólo a estos últimos y no también a los primeros; o bien, puede consistir en hacer depender las dimisiones de la condición conjunta de que se dé un voto de desconfianza y que, dentro de un período de tiempo preestablecido, el Parlamento haya estado en posibilidad de formar una nueva mayoría y de dar una nueva composición al Gobierno. En otros casos se ha establecido un intervalo mínimo de tiempo (p. ej. seis meses) entre la votación sobre la confianza y las votaciones sucesivas.

La distinción entre régimen parlamentario puro e impuro se debe a un estudioso alemán, REDSLOB, que escribió por ahí del año 1920. Sería "puro" el sistema en el cual el poder del Parlamento de provocar el deber del Gobierno de dimitir está contrabalanceado con el poder del Gobierno de disolver el Parlamento; e "impuro" el sistema que contempla sólo el instituto de la desconfianza y que no admite la disolución anticipada de la Cámara. Según REDSLOB el sistema puro garantizaría un margen de autonomía y de estabilidad al Gobierno; en la forma impura, la supremacía del Parlamento sobrepasaría los límites de la funcionalidad normal, dando lugar a la degeneración del sistema hacia formas asamblearias.

En el tipo "lineal" el sistema se preocupa exclusivamente del problema de la formación del Gobierno y, por ende, se apoya fundamentalmente sobre los tres órganos: cuerpo electoral, cámara elec-

tiva, gobierno responsable; otros órganos, aunque estén previstos o mantenida su vigencia teórica (Jefe del Estado, o segunda cámara) desarrollarán solamente funciones accesorias o residuales.

En el sistema "construido", al lado y además del complejo organizativo constituido por el cuerpo electoral, la cámara electiva y el gobierno, hay otros órganos con poderes efectivos y de contenido vario. El tipo lineal se tiene cuando la única preocupación real es la eficiencia del Gobierno; el sistema construido se impone, en cambio, cuando antes que la eficiencia del gobierno, la preocupación se centre en la estabilidad del ordenamiento. En efecto, en esta última hipótesis los órganos insertos en el tablero constitucional estarán dirigidos, por regla general, a realizar sistemas de garantía, con recurso a los principios de la división de poderes o de pesos y contrapesos (Checks and Balances).

6. Prescindiendo de los tipos examinados, cuya distinción se apoya sobre todo en datos formales, hay otras profundas diferenciaciones del régimen parlamentario que dependen del modo en que se presenta y en que funciona la mayoría parlamentaria. Es decir, querriamos subrayar aquí que, aún si las normas permanecen idénticas, el régimen parlamentario puede funcionar diversamente y asumir de hecho características diferentes por el solo hecho de que la mayoría parlamentaria asuma actitudes y comportamientos distintos. Al efecto debe distinguirse según que la mayoría sea monopartidista (homogénea y compacta), sea de coalición o sea fraccionada. En el primer caso tendremos un régimen parlamentario de "tipo mayoritario", en el segundo un régimen parlamentario "de coalición", en el tercero un régimen de "tipo asambleario".

Si la mayoría parlamentaria es monopartidista y compacta, todo el poder tiende a concentrarse sólidamente en las manos de los jefes del partido que están en el Gobierno. Este tipo se realiza normalmente cuando los partidos en liza son únicamente dos; en este caso el cuerpo electoral, en las votaciones políticas, confiere la mayoría a uno de ellos; el partido vencedor, salvo que tenga crisis internas, está seguro en esta hipótesis de conservar la mayoría hasta el término de la legislatura. El jefe del partido que ha resultado vencedor en las elecciones viene inmediatamente llamado al Gobierno y está destinado a ser primer ministro hasta las próximas elecciones. El es a la vez jefe del partido, jefe del Gobierno y leader

popular; como jefe del partido se vale de todos los poderes de presión del partido para mantener compacta su mayoría; como jefe del Gobierno hace valer su supremacía frente a los otros órganos; como leader popular, refuerza su autoridad sea en el sistema consuetudinario, sea en el partido. El carácter de leader popular le deriva de la circunstancia de haber guiado el partido en las elecciones y de haber resultado vencedor: en efecto, al asegurar la mayoría a un partido, el cuerpo electoral en este caso ha designado también el primer ministro hasta las próximas elecciones. Cuando el sistema se presenta en esta forma, el Gobierno tiene carácter estable, no hay peligro de crisis periódicas y el Gobierno concentra en sus propias manos tanto el poder ejecutivo como el legislativo, estando en grado de hacer votar con su propia mayoría en el Parlamento cualquier ley de que estime tener necesidad para realizar su programa político. Nominalmente el Parlamento continúa siendo titular del poder de mando frente al Gobierno, que se actúa a través del mecanismo de la confianza; de hecho, sin embargo, el Gobierno manda sobre el Parlamento, valiéndose de los poderes de presión del partido contra sus propios adherentes. Este sistema puede funcionar sólo en los casos en que el ordenamiento sea profundamente homogéneo, donde, en suma, puede confiarse todo el poder a una de las partes políticas sin peligro de que ésta lo utilice para modificar la constitución y hacer permanente su posición; y encuentra, de todos modos, su propio contrapeso en la posibilidad de una efectiva alternabilidad de las partes en el Gobierno, por efecto de las elecciones.

El sistema bipartidista de tipo mayoritario está en vigor desde hace decenios, como es sabido, en Inglaterra; y es igualmente sabido que en esta forma de manifestación el régimen parlamentario termina por parecerse muchísimo a un régimen de tipo presidencialista: en efecto, también en éste el primer ministro es escogido directamente por el cuerpo electoral, concentra en sus manos fuertes poderes y está destinado a permanecer en el cargo hasta las elecciones sucesivas.

7. En el parlamentarismo de coalición no existe un partido que por sí solo disponga de la mayoría parlamentaria; la mayoría es, por lo tanto, formada de varios partidos que se coalicionan para dar vida a un Gobierno o, en todo caso, para sostenerlo. El régimen parlamentario funciona en este caso de modo muy distinto del

régimen parlamentario mayoritario; antes bien, se ha puesto ya en relieve que el régimen mayoritario está más cerca en su funcionamiento a un régimen de tipo presidencialista que a otros tipos de régimen parlamentario; en el régimen fundado en coaliciones, el Gobierno está destinado a permanecer en el poder mientras la coalición se mantenga; para que se vea constreñido a dimitir es suficiente que uno de los partidos de la coalición, cuyo voto sea esencial para alcanzar la mayoría decida salir de la combinación; en esta variante del sistema las crisis parlamentarias, es decir, las provocadas por un voto de desconfianza de la Cámara, vienen substituidas por las crisis extra-parlamentarias, pues en cuanto se manifieste un desacuerdo entre los partidos de mayoría, el Gobierno dimite sin esperar el voto de desconfianza, sobre todo para no radicalizar el contraste entre los partidos y para no comprometer la posibilidad de un nuevo acuerdo entre las mismas partes.

Las crisis terminan así por tener un carácter periódico, pero mientras el fenómeno quede contenido dentro de límites razonables, las crisis deben considerarse un aspecto fisiológico del sistema, y no un fenómeno patológico. En efecto, en este caso las crisis cumplen la doble función de provocar una gradual renovación del personal político y de hacer posible la resolución de los problemas políticos de mayor importancia. Cuando uno de estos problemas se pone sobre el tapete, los partidos de la coalición reivindican su libertad y autonomía, pero, puesto que debe haber un Gobierno, terminan por llegar a un compromiso. Una vez que éste haya sido ratificado con la formación de la nueva coalición, la solución acordada es puesta rápidamente en ejecución. Ejemplos de regímenes parlamentarios fundados en coaliciones son el vigente en Italia y los que se dieron en muchos países europeos en el período entre las dos guerras.

8. Cuando la mayoría está fraccionada, el régimen parlamentario tiende a asumir características asamblearias. La mayoría está fraccionada cuando es fluida, esto es, cuando se compone de elementos no ligados al vínculo de partido, sino que cada uno de ellos tiene su posición independiente y está en posibilidad de influir por sí mismo para su propia reelección.

En este caso no existe ningún modo de poder canalizar el comportamiento de los componentes de la mayoría por direcciones

preconstituidas. Cada uno dispone de su voto según la convicción que se forme en cada caso, según su orientación general y, muy a menudo, según sus propios y concretos intereses. El Gobierno, por lo tanto, arriesga a ser derrotado con ocasión de cualquier asunto y en cualquier ocasión; debe contratar continuamente con cada parlamentaria para obtener su voto; sufre las presiones y, ¿por qué no? los chantajes de cualquiera de los que componen la mayoría.

La inestabilidad y la incertidumbre de los gobernantes hace que su atención esté dirigida primordialmente a ganarse los favores de las mayorías; en tales casos los gobernantes están bien dispuestos a abdicar sus poderes en favor del Parlamento con tal de atenuar la aleatoriedad de una votación de desconfianza. Por otro lado los parlamentarios están contentos de adueñarse de una cuota cada vez más importante y efectiva del poder, pues eso acrece su capacidad de presión sobre el Gobierno y, sobre todo, acrece su poder personal, con efectos favorables que podrán advertirse especialmente con ocasión de la reelección.

Por lo tanto, el sistema degenera gradualmente hacia una forma tipo de asamblea, con graves inconvenientes desde el punto de vista de su funcionalidad, puesto que viene a faltar todo proyecto político y los ministerios devienen acéfalos, pues faltando un ligamen institucional las Comisiones parlamentarias a cuyo favor los ministros abdican sus poderes no están en grado de desarrollar la función de mando y de dirección frente a la Administración que es propia del Ministro. Un régimen de este tipo se tuvo en Francia, por ejemplo, hasta 1939.

9. Según resulta de lo que rápidamente se ha expuesto, las diversas fórmulas de régimen parlamentario "puro", "racionalizado" o "construido" no son otra cosa que técnicas a las cuales se recurre o se trata de recurrir para poner remedio, mediante medios artificiales, a algunas de las consecuencias negativas que, sobre el funcionamiento del régimen parlamentario, derivan de la estructura y del comportamiento de la mayoría.

Recurriendo a la disolución anticipada de las Cámaras se trata de bloquear sobre todo las mayorías demasiado fraccionadas; y no hay duda que en esta hipótesis la amenaza de deber afrontar

anticipadamente las elecciones puede constituir un correctivo adecuado para los parlamentarios ampliamente independientes que coaccionen excesivamente al Gobierno.

De otra parte, la disolución anticipada se revela como de escasa utilidad o incluso, en ciertos casos, peligrosa, cuando la mayoría esté compuesta no de parlamentarios independientes sino de partidos coligados; los partidos no tienen ese temor a las elecciones que sí tienen los parlamentarios singulares, y hasta pueden desear elecciones repetidas a intervalos breves para utilizar una fase de favor de parte de la opinión pública y así consolidar definitivamente una tendencia ascensional que, de otro modo, quedaría en el aire; además, cuando el sistema electoral sea de representación proporcional, las elecciones —salvo que sean repetidas a intervalos breves— no vendrán por regla general acompañadas de grandes desplazamientos en la composición de las fuerzas políticas, y eso atenúa mucho los efectos de la disolución anticipada.

El voto racionalizado, por su parte, presupone que la suerte del Gobierno dependa efectivamente de una votación contraria y formal del Parlamento; es decir, también este instituto está dirigido a operar sobre todo en los casos en que la mayoría esté fraccionada. Si por el contrario la mayoría es de coalición, las crisis asumen, como se dijo, carácter extra-parlamentario: el Gobierno dimite sin esperar el voto del Parlamento sobre confianza; por mucho que hayan sido atentamente estudiadas y sabiamente dosificadas, las disciplinas formales se revelan del todo inútiles en la experiencia. Para bloquear las crisis en un tipo de régimen parlamentario fundado en coaliciones precisaría llegar hasta a señalar al Gobierno una duración preestablecida, especificando dicho plazo sólo podría derogarse mediante un voto de desconfianza si la mayoría pudiera lograr simultáneamente la formación de un nuevo Gobierno; pero se duda mucho en establecer normas de este tipo pues ellas minarían la esencia misma de la fórmula de la confianza, en la cual se basa el régimen parlamentario.

10. En cualquier sistema constitucional una cosa es la forma y otra la sustancia. Pero la escisión entre estos dos aspectos es particularmente evidente en los regímenes parlamentarios. Valga por todos el ejemplo del voto de desconfianza. La presencia de este voto es un elemento peculiar, que caracteriza el régimen. No obs-

tante, si se analizan los diversos tipos de régimen parlamentario se constata que la desconfianza formalmente expresada tiene ocasiones bien escasas de presentarse. En el régimen parlamentario mayoritario es prácticamente imposible un voto de desconfianza al Gobierno, en condiciones normales. El Gobierno, compuesto por los líderes máximos del partido, sostiene firmemente en sus manos la mayoría, y ésta no tiene ningún interés en disputarle la autoridad y el poder, puesto que esto podría poner en peligro la suerte del partido en las siguientes elecciones. Sólo podría darse el caso de un voto contrario si se verificara un cisma en el partido de Gobierno, lo que presupone una crisis tan grave y profunda que afectaría a las instituciones antes que a la mayoría. De hecho, en Inglaterra, donde el régimen tiene carácter mayoritario, no se han producido dimisiones por votos de desconfianza desde hace más de sesenta años.

Tampoco en el régimen de coalición tiene posibilidades de verificarse el voto contrario de la Cámara. El voto contrario presupone que uno de los partidos decida abandonar el Gobierno; pero si se ha tomado tal decisión, la coalición se rompe porque el resultado se da ya por descontado; el Gobierno, entonces, dimitirá antes de que el voto de desconfianza pueda ser expresado.

El voto sobre la moción de desconfianza tendría posibilidades de cumplir una función efectiva si la mayoría estuviera fraccionada; pero la mayoría fraccionada constituye una hipótesis patológica que se trata siempre de evitar y que, cuando se produce, lleva más o menos rápidamente a la desaparición del régimen parlamentario.

Si el voto de desconfianza no sirve prácticamente para provocar la dimisión del Gobierno, sí cumple, paradójicamente, la función opuesta de constreñir a la mayoría a votar a favor del Gobierno. Una de las prescripciones que normalmente aparecen en las cartas constitucionales, y que se han implantado para racionalizar la institución, consiste en el deber de que el voto de confianza o desconfianza sea público.

Puede ocurrir, entonces, sobre todo en las hipótesis de coalición, que cuando existan grupos de parlamentarios pertenecientes a los mismos partidos de mayoría que estén decididos a provocar la crisis del Gobierno, éste proponga la moción de confianza sólo para obligar a la mayoría a declarar públicamente su adhesión a la coalición existente: el parlamentario que en esa ocasión se separase

públicamente de las directivas del partido, se pondría automáticamente fuera del mismo, y con ello pondría en peligro su reelección.

Esta eficacia positiva del voto de confianza como medio de poder no de la mayoría sobre el Gobierno sino de éste sobre la mayoría, no debe ser tampoco sobrevalorada; en efecto, no es un síntoma positivo, pues demuestra que los mecanismos normales del partido, que deben tender a asegurar una mayoría compacta y leal, no son eficientes. Cuando el Gobierno y las direcciones de los partidos se vean obligados a recurrir a tales expedientes, quiere decir que hay crisis en el aire, y ésta, aún si provisionalmente taponada, no tardará en manifestarse dentro de poco.

Por otra parte, si son escasas las ocasiones en que la mayoría puede obligar al Gobierno a dimitir mediante un voto formal de desconfianza, esto no significa que la institución sea superflua. Ella juega un papel, es más: un papel decisivo, con su sola presencia. En efecto, la actitud de todos los órganos y de todos los componentes políticos del sistema está condicionada por esta institución; si no estuviera prevista el sistema entero operaría en otra forma, es decir, no sería un régimen de tipo parlamentario.

Los gobernantes serían escogidos mediante otras técnicas y no con base en la relación que tienen con la mayoría del Parlamento; duración, poderes y comportamientos prácticos del Gobierno no dependería a su vez de la estructura de la mayoría parlamentaria.

11. Dada la decisiva importancia de la estructura de la mayoría para el funcionamiento del régimen parlamentario, podemos darnos cuenta de la relevancia que tiene el sistema electoral que en cada caso se elija. Aún no estando comprendido en la definición de la fórmula del régimen parlamentario, el sistema electoral es uno de los elementos externos que la condicionan en mayor medida.

No es este el lugar para un examen profundo de los sistemas electorales: aquí deben evidenciarse solamente algunos tipos fundamentales, y los efectos que producen sobre el funcionamiento del régimen parlamentario. Por lo tanto nos limitaremos a valorar el sistema uninominal mayoritario y el sistema plurinominal proporcional, que de todas maneras son los dos sistemas típicos y, en un cierto sentido, contrapuestos.

En el colegio uninominal mayoritario los electores son agrupados en colegios, cada uno de los cuales elige un solo diputado que es, en la variante más típica, el candidato que obtuvo la mayoría relativa. Este sistema produce efectos totalmente diversos según las condiciones en que se inserte. Si existían ya grandes partidos con estructura compacta, el colegio uninominal mayoritario contribuirá a consolidar la estructura de los partidos. En este caso es muy improbable que el elector vote por candidatos que, no estando colegiados en los partidos, no tengan esperanza de introducirse en la mayoría; la exclusión de un candidato en la designación del partido le quita de hecho toda posibilidad de éxito. En consecuencia, los diputados son inducidos a cumplir disciplinadamente sus funciones parlamentarias para asegurarse la candidatura aún para las elecciones sucesivas y acrecer en esta forma las probabilidades de reelección.

Si por el contrario el sistema se introduce en un ambiente donde falte una estructura partidista y en la que los parlamentarios gocen de una amplia independencia, el Colegio uninominal mayoritario constituirá un obstáculo definitivo para la formación de partidos que tengan un mínimo de coherencia. Debiendo sólo a sí mismos su elección, los diputados no tendrán ningún interés en este caso a someterse a una disciplina de partido, que más bien podría perjudicar su libertad en ocasión de futuras elecciones. La naturaleza restringida del colegio electoral uninominal es un ulterior elemento que facilita la acción política independiente de los parlamentarios singulares. En relación con el total funcionamiento de las instituciones debe también tenerse presente que el sistema uninominal mayoritario, cuando los partidos en liza sean dos y el sistema haya asumido las características de un sistema parlamentario mayoritario, ofrece un contrapeso oportuno al poder excesivo de la mayoría, pues a causa de lo aleatorio de los resultados, aumenta las probabilidades de que ese poder excesivo sea temporal. Lo aleatorio viene determinado por el hecho de que la mayoría parlamentaria depende no sólo de la mayoría de los votos, sino también del modo en que los votos se concentran en los distintos colegios. Una elevada concentración de los votos puede hacer que un partido que disponga incluso del apoyo de la mayoría del cuerpo electoral,

no alcance la mayoría de los escaños parlamentarios. Lo aleatorio de los resultados hace entonces más probable y más frecuente la alternabilidad de las partes en el poder.

12. Un cuadro completamente distinto se ofrece si el sistema electoral es el de colegio plurinominal con representación proporcional.

Este sistema reduce lo aleatorio al mínimo y se dirige intencionalmente a que la representación parlamentaria registre de la manera más fiel las orientaciones del cuerpo electoral. En consecuencia, las siguientes dos circunstancias adquieren relieve para el funcionamiento de las instituciones:

a) La extremada improbabilidad, en presencia de varios partidos, de que uno solo de ellos conquiste la mayoría del cuerpo electoral;

b) La estabilidad del comportamiento electoral de los ciudadanos.

Además debe tenerse presente que este sistema, fundándose en colegios plurinominales de vastas dimensiones, acentúa el rol de la organización y, por ende, al menos en una primera fase provoca la consolidación de los partidos. Tomando en cuenta todos estos fenómenos tenemos que el sistema plurinominal con representación proporcional introduce en el Parlamento una pluralidad de partidos dotados de una cierta coherencia, ninguno de los cuales, normalmente, tendrá por sí solo la mayoría.

Este sistema electoral se encuentra, por lo tanto, en la base del régimen parlamentario de tipo coalición y además, como ya se dijo, influye en el rendimiento de ciertas instituciones, particularmente en cuanto atenúa mucho la relevancia de la disolución anticipada.

Nótese que si, a pesar de la adopción de este sistema electoral, uno de los partidos conquistara por sí sola la mayoría, el régimen parlamentario sufriría una profunda transformación, pues la estabilidad del comportamiento electoral de los ciudadanos en este caso aseguraría al partido dominante una estabilidad de poder durante varias legislaturas, sin ninguna alternativa.

13. Al iniciar la charla se ha afirmado que la disciplina de las relaciones entre los órganos constitucionales termina por influir en los criterios de elección, en la proveniencia, en la carrera, en las actitudes y, en definitiva, en las cualidades de la clase política.

En este punto debemos preguntarnos cuáles son los efectos del régimen parlamentario desde este punto de vista. Un componente esencial del régimen parlamentario es el partido político; en los ordenamientos democráticos y en Países aún de medianas dimensiones (como deben considerarse hoy Inglaterra, Italia y Alemania, por ejemplo) el partido tiene las características de una organización de masa. Esto lo obliga a darse una compleja organización y a valerse de una burocracia de tipo profesional. La ocupación anexa al ejercicio de las funciones políticas ha vuelto, al mismo tiempo, cada vez más difícil el desarrollo simultáneo de otras actividades. Aún independientemente de la incompatibilidad, que con mayor frecuencia cada vez se encuentra sancionada en las leyes, de hecho la política resulta ser cada día más una actividad de tipo profesional, a nivel de los ordenamientos que hemos considerado.

Muchas veces los políticos provienen de carreras estatales, que dejan un amplio margen de tiempo libre (ejemplo: docentes de primaria y secundaria), o pertenecen desde el inicio a la burocracia de partido. En uno y otro caso su verdadera carrera es la política. No hay duda que al comienzo, sobre todo en los jóvenes, está presente un fuerte componente ideológico, pero a la larga este componente, en promedio no puede dejar de relacionarse con los problemas de afirmación práctica del individuo.

En los sistemas sociales la influencia entre los diversos factores es siempre recíproca: así como el sistema constitucional influye sobre las características de la clase política, también estas características influyen sobre el funcionamiento del sistema.

Habida cuenta de su tendencia natural a afirmar y desarrollar su personalidad, a falta de criterios objetivos, los políticos burócratas deben preocuparse al máximo por alcanzar posiciones de poder que les permitan acercarse gradualmente al vértice de su carrera, representado por los cargos más altos del partido y del Gobierno. Se asiste entonces a una lucha que con frecuencia no excluye los golpes, así como, dentro de ciertos límites, a una tendencia dirigida

a hacer independiente la propia posición, de tal manera que el propio status sea lo más autónomo posible de las decisiones tomadas por otros.

Globalmente se registran, entonces, dos consecuencias que, paradójicamente, se hallan en estridente contraste con las premisas mismas sobre las que se apoya el régimen parlamentario. La primera depende de la acentuación del carácter burocrático y profesional de la clase política y hace que ésta, aún si el sistema se funda globalmente en la libertad civil y política, y formalmente sobre la elección que hace el cuerpo electoral, esté sujeta a líneas de fuerza que tienden a separarla de las colectividades populares, obligándola a vivir y a comportarse según leyes que son propias de la organización, al igual que ocurre en cualquier sistema burocrático. La segunda consecuencia es que, a pesar de la existencia de partidos políticos organizados y más bien a causa de ellos precisamente, se realizan tendencias fraccionadoras que, en los casos límite, atribuyen a personalidades singulares, aún dentro del ámbito del partido, un grado muy desarrollado de autonomía. Debe relacionarse con esta tendencia el fenómeno de las "corrientes", es decir, de los grupos reconocidos dentro del ámbito del partido.

Obviamente los efectos de los fenómenos descritos varían según el grado en que los fenómenos mismos se manifiestan. Más allá de un cierto límite, asumen un carácter claramente patológico y producen una degeneración del sistema parlamentario: llegados a este punto los partidos se combaten sobre la base exclusiva de la lógica del poder y, globalmente considerados, se extrañan cada vez más de las exigencias y de los intereses de la colectividad popular; se asiste gradualmente a una decadencia de la autoridad, porque ni aún en el interior de los partidos hay nadie que esté en grado de controlar el fenómeno; el burocratismo imperante deteriora la calidad media de los parlamentarios y de la clase política en general; la carencia de autoridad provoca el deslizamiento del poder hacia el Parlamento; la exaltación del papel del Parlamento no es, sustancialmente, sino un efecto y a la vez un medio para reforzar el poder de cada diputado frente a la organización; los partidos políticos continúan presentándose formalmente como el pilar fundamental del sistema, pero en conjunto no son más que una pura fachada tras la cual se mueven intereses particulares. El régimen parlamentario y la democracia misma, si todo esto se verifica, no

serán más que un grueso tronco que ha sido enteramente carcomido por las polillas, y que un golpe de viento apenas un poco más fuerte que los otros puede de pronto derribar.

14. Si detuviésemos en este punto nuestras conclusiones, la descripción de los regímenes parlamentarios asumiría un tono claramente pesimista. No sería inexacto formular una ley de desarrollo de los regímenes parlamentarios que implicara tendencial y necesariamente su degeneración. La experiencia francesa de antes y después de la Segunda Guerra, la de la España Republicana, la de la Alemania de Weimar, la misma de la Italia prefascista, constituirían sendas confirmaciones representativas de esta ley. Y las causas, intrínsecas al sistema, que provocan dicha tendencia, son fácilmente individualizables. El régimen parlamentario es el único sistema que, por así decirlo, a través de la doble relación "cuerpo electoral-parlamento" y "parlamento-gobierno" —evitándose la inserción de cualquier elemento artificial de integración— refleja institucional y automáticamente a nivel de clase política de gobierno las diferenciaciones del cuerpo electoral, con las consecuencias que se han evidenciado en relación al fraccionamiento de la autoridad y al deslizamiento gradual de los poderes hacia las Asambleas. Agreguemos que las diferenciaciones del cuerpo electoral son, a su vez, un hecho natural y en cierto sentido ineluctable en países de medianas dimensiones, es decir, aquellos con poblaciones alrededor de los cincuenta millones de habitantes, en los cuales los problemas de la sociedad solicitan una más acentuada formación de grupos y de corrientes, por el hecho mismo de la dimensión de dicha sociedad y de la complejidad de las soluciones.

En este contexto el ejemplo de Inglaterra no es más que la confirmación por la excepción. Inglaterra es el único país en que el régimen parlamentario funciona admirablemente en la variante mayoritaria de un largo arco de decenios. Pero también es el único país en que el colegio uninominal, insertándose en un ambiente político que en virtud de la tradición estaba ya formado sobre dos partidos (whig y tory), ha desplegado una segura y fuerte influencia reductiva frente a toda instancia para aumentar el número de los partidos, y al mismo tiempo ha obligado a mantener firmes y autoritarios los ligámenes dentro de cada uno de los dos partidos que se han presentado en la escena política (antes liberal y conservador,

luego conservador y laborista). Lo cual demuestra que el régimen parlamentario puede sustraerse a la degeneración sólo cuando exista un instrumento de integración de la autoridad en la raíz misma de sus estructuras.

Agréguese a todo esto que las modificaciones, cuya oportunidad se advierte a veces, deberían ser introducidas de los mismos que sufrirían sus efectos. Esto hace que cuando se manifiestan fenómenos degenerativos, aunque sean inmediatamente localizados, es muy difícil ponerles remedio, e incluso cuando se declare querer remediarlos se termine la mayoría de las veces por agravar la situación en vez de mejorarla.

Empero si la mirada se extiende a un horizonte más vasto, el juicio puede ser modificado o, al menos, atenuado. Es innegable que el parlamentarismo, por su necesaria conexión con los principios de la libertad civil y política, es decir, por el goce efectivo de la libertad que él presupone, y por la frecuencia de las consultas electorales, educa para la libertad y hace consciente su necesidad: y esto hace a las colectividades vigilantes y dispuestas a salvaguardar la libertad no apenas se encuentre en peligro efectivo, especialmente después de tantas y tan negativas experiencias contemporáneas que, por contraste, han acrecido su valor.

En segundo lugar, más allá de las calificaciones formales, partes aún sustanciales del poder político llegan a ser ejercitadas, en la sustancia, en posición de suficiente autonomía y con estabilidad, por ciertos ministros y aún a nivel burocrático. Esto significa que el rendimiento del régimen debe valorarse con base en el funcionamiento no sólo de los órganos constitucionales sino también de los administrativos. Agréguese que la relevancia del nivel no constitucional aumenta en los casos en que se atribuya —aunque sea bajo la vigilancia del ministro— a organismos singulares formalmente administrativos la disciplina de un entero sector, conjuntamente con el reconocimiento de una esfera efectiva de responsabilidad.

Es principio fundamental e inderogable de los regímenes parlamentarios que los órganos burocráticos y administrativos dependen todos, directa o indirectamente, de los órganos de Gobierno: lo que induce a estimar que los órganos de gobierno deban reservarse en

todo caso el ejercicio concreto del poder efectivo de mando, lo cual no es siempre necesariamente así, ni es siempre verdad. Titularidad del poder de mando debe significar posibilidad de su ejercicio, no necesidad de valerse del mismo en todo caso y en cualquier manifestación. Y si por regla general la clase política que se relaciona con el cuerpo electoral a través de la relación entre éste y el Parlamento, y de la relación Parlamento-Gobierno, es no sólo el titular sino también el usuario concreto y efectivo del poder político, nada implica que así deba suceder siempre y en todo caso. La función de la clase política debe, en efecto, entenderse comprendida aún en la mediación más general entre las aspiraciones de la colectividad y las técnicas y poderes utilizados por la organización de mando. Para los fines de esta mediación es a veces suficiente que el cuidado del poder político esté confiado al nivel burocrático, resolviéndose la participación de la clase política en un poder de dirección y de penetrante vigilancia que le permitan reservarse de todos modos las determinaciones decisivas.

Cuando por efecto del difundido fraccionismo de la clase política se produzcan en el ámbito del gobierno algunas características de los órganos tipo de asamblea, dentro de la amplia perspectiva líneas arriba ilustrada, llega a instaurarse paradójicamente en la relación entre gobierno y altos administradores una relación no disímil de la que correctamente debería existir entre gobierno y parlamento.

Estamos muy lejos de afirmar que esto ocurra en todos los casos, o que está bien que suceda: pero estimamos que de esta manera puede explicarse cómo a pesar de fenómenos de degeneración y la consiguiente decadencia de la autoridad, un régimen parlamentario pueda globalmente continuar asegurando una guía eficiente del país; y que los contrastes y subdivisiones en la clase política podrían hasta no excluir que dicha clase desempeñe con éxito su peculiar función de mediación entre colectividad popular y ejercicio del poder. Lo cual significa que el juicio final supera el estrecho ámbito de la forma de gobierno, y debe extenderse no sólo al

régimen constitucional sino también a su relación con la organización global del Estado, hasta abarcar la misma relación Estado-Sociedad.

BIBLIOTECA
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA