NOTAS SOBRE LA PRESIDENCIA Y EL PARLAMENTO EN EL ESTADO CONTEMPORANEO*

JOSÉ LUIS CEA EGAÑA

I. *Legitimidad política*

El origen y ejercicio racionalmente legítimo del Poder en los Estados Naciones es un principio fundamental y finalista típico de la cultura política occidental. Desde su más remoto antecedente en la Grecia clásica, en efecto, hemos pensado y obrado reconociendo la regla según la cual es muy conveniente tener un gobernante que abrigue el noble sentimiento de ser el primer servidor de su Estado, pero convencidos también que no basta tal sentimiento si ha de ser él quien decida cuándo su comportamiento coincide o no con ese postulado.[1] Rechazando la autocracia y la personalización del mando, los anales políticos de Occidente revelan la constante aspiración a la democracia y a la dominación despersonalizada, con instituciones políticas obedecidas por ajustarse a normas jurídicas consentidas por los gobernados. Aquellos anales denotan, además, el desvelo permanente por obtener que las decisiones de la autoridad sean de antemano publicitadas, debatidas, criticadas, contestadas y, eventualmente, impedidas, acatándolas sólo después que, por tal proceso, ellas se reputan legítimas.

Ciertamente, el principio aludido ha sido con frecuencia quebrantado, sin que sea menester aquí recordar ocasiones en que, durante más de 20 siglos, la concentración absoluta del Poder ha sido impuesta y defendida asumiendo que nada como el mando único ilimitado es capaz de regir para el bien común, tanto habitualmente como con el fin de superar las circunstancias críticas. Pero las transgresiones a la dominación justificada en función de los gobernados han sido sólo excepciones que,

---

JOSÉ LUIS CEA E., *Doctor en Derecho, es profesor de la Facultad de Derecho y del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.*

* Clase Magistral dictada por el profesor José Luis Cea como parte del curso "Teoría Política", organizado por el Instituto de Ciencia Política durante el Segundo Semestre de 1985.

[1] Carl J. Friedrich: I *Gobierno Constitucional y Democracia* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975), pp. 238-239 y 147; Otto Hintze: *Historia de las Formas Políticas* (Madrid, Revista de Occidente, 1968), pp. 79 ff.

una vez vencidas, reforzaron la convicción en los beneficios del principio y desataron la crítica sobre sus detractores.

El Poder es capacidad incesante de gobernar, cuya cualidad instrumental revela que él es también posibilidad de obrar o no legítimamente sobre los gobernados. A éstos, en consecuencia, les preocupa el ejercicio del mando y así se entiende su búsqueda permanente de participación en la génesis a la vez que de influencia y control en el ejercicio de aquél. Obviamente, los medios para oponerse, detener e impedir la acción de unos gobernantes por los gobernados —o sus representantes— pueden ser mal empleados, pero es innegable que su existencia es necesaria y provechosa. Pues, si es molesto para un príncipe, asamblea o magistratura que un grupo de ciudadanos los obligue a actuar contra su voluntad, mucho más grave resulta que nadie pueda detener la mano de aquellos a requerimiento de quienes serán víctimas de sus actos. Y cuanto mayor es el Poder de los gobernantes, más vigorosas tienen que ser las garantías contra los daños que su desempeño arbitrario puede causar. De manera que si el control del Poder puede perturbar el manejo de los asuntos públicos, esto se justifica como salvaguardia de los derechos de los gobernados, ya que así un mal limita a otro mayor.[2]

Cabe entonces preguntarse ¿cuál ha sido el método desarrollado por la cultura política occidental para obtener que la dominación sea legítima, es decir, que los gobernantes sienten y actúan de acuerdo con los gobernados?

Prescindiendo del liderazgo carismático nutrido en fuentes paganas o emocionales, el método menos discutible ha sido que el origen y ejercicio del Poder por los gobernantes esté limitado mediante el Derecho consuetudinario o positivo, tanto en tiempos de normalidad en el funcionamiento del sistema político como en situaciones de emergencia que amenazan su estabilidad y vigencia. Aunque en la Epoca Moderna, fue, por vez primera, formulada explícita y conscientemente la máxima de obediencia a las leyes y no a los hombres, es claro que su presencia es anterior, pues subyacen en el repudio a la tiranía de la Polis griega y, demostrado está, que fue intuida por los germanos e implícitamente reconocida en los pactos de obligaciones recíprocas celebradas por reyes y señores en la Edad Media.[3]

A través de los siglos llegamos así al presente, encontrándonos como herederos de una cultura política occidental cuyo método legitimante del Poder sigue siendo esencialmente el mismo, si bien en su formalización hemos progresado hasta llegar al Estado de Derecho en la Democracia Constitucional.

---

[2] Bertrand de Jouvenel: *El Principado* (Madrid, Ediciones del Centro, 1974), pp. 173-174, 176, 184 y 190.

[3] Hintze, nota 1, pp. 109-112; Bertie Wilkinson, editor: *The creation of Medieval Parliaments* (New York, John Wiley and Sons, 1972), pp. 4-6, 39 y 59-60.

II. *Origen del Ejecutivo y Parlamento*

En las premisas expuestas condensamos el sentido de nuestra reflexión en torno de las instituciones democráticas contemporáneas, particularmente el tipo presidencial y parlamentario de gobierno representativo. Pero para comprender qué son hoy esas instituciones y las dificultades que ellas enfrentan en la sociedad de nuestro tiempo, caracterizada por los tres infinitos de lo grande, pequeño y complejo,[4] menester resulta bosquejar los rasgos principales de su evolución histórica.

Tanto la Presidencia o Poder Gubernativo, Ejecutivo y Administrativo como el Parlamento o Poder Legislativo y Fiscalizador de aquél, son organizaciones políticas cuya institucionalización caracteriza a los regímenes democrático-representativos en que ellas han adquirido cualidad perdurable. Veamos brevemente cómo arribamos a la consolidación de esos dos pilares de los sistemas políticos aludidos.

Posiblemente, el Poder concentrado ejercido por un individuo sea más antiguo que la dominación compartida con un cuerpo colegiado, aunque pronto surgió éste por imperativo de frenar el despotismo. La Ciudad-Estado griega, precisamente, se nos presenta como un modelo de gobierno desconcentrado en el que la norma común era la democracia directa a través de reuniones de los ciudadanos, celebradas varias veces cada año, para deliberar sobre las proposiciones del Consejo de Ancianos, adoptar decisiones en conjunto y designar por sorteo a las diversas magistraturas. Sólo en ocasiones de guerra, conferíase mando unitario para la defensa. Aquélla era, en consecuencia, una comunidad no muy numerosa para que todos se conocieran, fueran amigos y, por ende, capaces de entregarse recíprocamente y no inferirse daño. Fluye de lo dicho que la participación inmediata de los antiguos griegos en el gobierno excluía la representación, como asimismo, que en esa modalidad de ejercicio directo del Poder tampoco cabía diferenciar entre gobernantes y gobernados. Indudablemente, la esclavitud imperante permitía reducir la participación política sólo a grupos pequeños de ciudadanos.[5]

Roma, por otra parte, se edificó como estructura política muy diversa de la griega. Ella fue el primer imperio europeo, idea de magnitud en expansión constante que habría sido recogida de las dinastías asiáticas, especialmente la sumeria. En Roma, empero, el Poder se hallaba dispersado en numerosas magistraturas, no representativas de la unidad poblacional, reconociéndose a las provincias el derecho de establecerlas con amplia autonomía respecto de la capital imperial. Unicamente en casos críticos y para conjurarlos, contemplaron los romanos la figura del Director Constitucional, designado por el Senado para que ejerciera

---

[4] Luis Diez Picazo: *Experiencias Jurídicas y Teoría del Derecho* (Barcelona, Ed. Ariel, 1973), pp. 300 ff.

[5] De Jouvenel, nota 2, pp. 29-30; Hintze, nota 1, pp. 105-107; Karl Loewenstein: *Teoría de la Constitución* (Barcelona, Ed. Ariel, 2ª ed., 1970), pp. 57-58 y 155-156.

facultades extraordinarias sin exceder de un semestre.[6] Tampoco cabe, en consecuencia, buscar en el régimen político romano antecedentes de la democracia representativa ni de las dos instituciones políticas que nos preocupan.

Es primero en los gobiernos germanos y después en los de francos, visigodos y anglosajones entre los siglos VII y IX, aproximadamente, que los historiadores fijan con alguna certeza los más remotos y rudimentarios orígenes de los ejecutivos y asambleas, en cuya línea sucesoria surgirán, al extinguirse el Imperio Carolingio por los ataques de árabes y viquingos, las primeras instituciones políticas de la sociedad estamental. En ésta, sabido es que el rey era el soberano en medio de príncipes, barones y señores feudales que, a su vez, lo eran igualmente en los territorios que integraban el respectivo patrimonio personal.[7]

Pues bien, como el rey carecía de funcionariado civil y contingente armado permanentes, con certeza porque tampoco disponía de medios económicos suficientes, encontrábase impedido de gobernar sin la intervención de los estamentos. Llamábase así a los elementos de la sociedad feudal que, por sus propiedades y autoridad local oficial, eran especialmente capaces de prestaciones militares y financieras, convirtiéndose en auxiliares del Poder real.

Con el fin de remediar las insuficiencias aludidas, los reyes buscaron primero el consejo y, más tarde, el consentimiento de los hombres de oración, de guerra y trabajo que constituían los tres estamentos. Y si los reyes pidieron tal cooperación al comienzo de manera individual, no demoraron en comprender que era más expedito reunir a los estamentos en asamblea, siguiendo en esto el ejemplo que la Iglesia había introducido en los concilios y sínodos celebrados especialmente durante el Imperio Carolingio. Omitiendo aquí otros asuntos relevantes, lo cierto es que, en el siglo XIII funcionaban ya estos Parlamentos, con estructura, funciones y poderes bastante distintos en Inglaterra y en Francia, es decir, los países que servirían de modelo a dicha institución política con posterioridad.[8]

III. *Instituciones representativas*

Procede preguntarse acerca de la representatividad de las instituciones políticas estamentales, tópico que es clave para explicar el paso desde ellas a la democracia representativa que surge en el Estado moderno.

---

[6] Th. Mommsen: *Compendio de Derecho Público Romano* (Buenos Aires, Ed. Impulso, 1942), pp. 240 ff.; De Jouvenel, nota 2, pp. 31-32; Hintze, nota 1, pp. 107-108; Carl Schmitt: *La Dictadura* (Madrid, Revista de Occidente, 1968), pp. 33-37.

[7] Courtenay P. Ilbert: *El Parlamento* (Barcelona, Ed. Labor, 2ª ed., 1930), pp. 11-20; De Jouvenel, nota 2, pp. 32-37; Hintze, nota 1, pp. 108-109; Wilkinson, nota 3, pp. 19 ff.

[8] Hintze, nota 1, pp. 50 ff.

La sociedad feudal reposaba sobre el vínculo recíproco de gobernantes y gobernados, lazo que el rey podía alterar sólo por consejo y consentimiento de los estamentos. Empero, los miembros de tales estamentos se encontraban, a su vez, sometidos a vínculos semejantes respecto de las comunidades locales respectivas, de manera que al reunirse en Parlamento con el rey para pronunciarse, por ejemplo, sobre nuevos tributos, cuidaban de cumplir los cuadernos de instrucciones que habían recibido de sus pares y súbditos. La representación existió, por ende, en la sociedad estamental y penetró en ella más que nada con la forma de mandato imperativo y revocable. Pero sucedió lo mismo cuando, habiéndose reunido en Parlamento, las decisiones adoptadas por los miembros de los estamentos asistentes a ellos se presumieron igualmente válidas para los ausentes, los cuales entendíanse representados por los primeros con tal objeto. Aquella representación estamental, sin embargo, no puede ser confundida con la homónima política, como luego veremos, pues en la época feudal el pueblo como unidad no se concebía ni la suma de sus miembros era considerada capaz de actuación propia.[9]

Las asambleas parlamentarias medievales fueron perfilando lentamente sus funciones. Del mero consejo avanzaron al consentimiento para establecer cargas extraordinarias. Además, ellas no prestaron uno ni otro sin plantear peticiones y quejas sobre los privilegios que detentaban o para el beneficio de los vasallos. En tiempos de expansión económica y territorial, generóse así un procedimiento de cooperación y compromiso cuya formalización, en un acto de confianza de los estamentos hacia el rey, éste quedaba habilitado para concretar en la ley y ejecutar discrecionalmente. Con el tiempo, sin embargo, los estamentos comprobaron el incumplimiento real de lo pactado, obteniendo para subsanarlo que el monarca les reconociera el derecho de presentar proyectos de ley y que, una vez aprobados, los señores y barones vigilaran su cumplimiento por la emergente burocracia del gobernante. El punto culminante de la trayectoria descrita fue logrado cuando los estamentos obtuvieron la prerrogativa de decidir sobre el destino que el rey podría dar a los nuevos fondos permitidos, con lo cual éste quedó más atado a la voluntad de la asamblea a través del incipiente régimen presupuestario.[10]

Por otra parte, un factor esencial y común al cumplimiento de todas las funciones descritas fue el de la libre discusión y crítica de los planteamientos reales. Como en muchos otros aspectos de la institucionalización de los parlamentos estamentales, el origen de las garantías para los debates adecuados se encuentra en los precedentes establecidos por la Iglesia. Así, las inmunidades de los estamentos fueron tomadas de los sacerdotes que, por su carácter sagrado y superior cultura, detentaban autonomía frente al príncipe. En semejante orden de ideas procede añadir que la aplicación del principio electivo en reemplazo del derecho

[9] Hintze, nota 1, pp. 80-83, 108 y 120; De Jouvenel, nota 2, pp. 69 ff.

[10] Ilbert, nota 7, pp. 21 ff.

patriarcal por estirpes fue, igualmente, desprendida de la posición eclesiástica que, conservando su facultad de consagrar a los reyes, los sometió a límites por la fidelidad que debía a sus electores.[11]

Al finalizar estas notas sobre el gobierno y el parlamento en la sociedad estamental, no podemos omitir un comentario sobre la teoría de la corporación, creada por los canonistas combinando ideas jurídicas romanas y germánicas. El asunto que deseo subrayar es que, con apoyo en dicha teoría, fue siendo superado el dualismo del Poder (Príncipe-Estamentos) típico del feudalismo para introducir la idea de la dominación unitaria sobre la sociedad entendida como un cuerpo orgánico secular. Marsilio de Padua y Nicolás de Cusa, especialmente, construyen así los cimientos de aquello que, desde el siglo XVIII, será la representación política de la Nación, depositaria de la soberanía singular que los mandatarios ejercen coordinadamente en nombre de aquélla.[12]

IV. *Absolutismo y liberalismo*

La formación de los Estados Naciones como corporaciones territoriales soberanas marcó el ocaso de las asambleas medievales y la consolidación de las monarquías absolutas. Habiéndose producido la fisura entre el Pontífice y los reyes, éstos se liberaron de los límites establecidos en el derecho divino y en el feudal, resultado de lo cual fue el combate que desencadenaron contra los estamentos hasta aplastarlos. La sociedad estamental fue absorbida, consiguientemente, por la dominación monárquica que se identificó con la soberanía y el propio Estado.

Aliada con el rey para combatir los privilegios estamentales, la burguesía buscó después, cuando fue víctima del absolutismo, someter al monarca a límites que le garantizaran los derechos individuales de libertad, propiedad y debido proceso legal. Para la consecución de su objetivo, la burguesía se esforzó por el restablecimiento de los parlamentos e iluminada por la filosofía racionalista, gestó revoluciones antiabsolutistas en los sigios XVII y XVIII. Reclamó la burguesía la distinción entre Estado y sociedad, integrada ésta por individuos y no por corporaciones ni grupos intermedios, como los llamó Montesquieu.

El punto focal de la lucha burguesa fue la ley, entendida como norma general, igual, abstracta y permanente que restringe el Poder estatal a lo expresamente manifestado en ella, de manera que así quede garantizada en favor de cada individuo la seguridad, libertad y propiedad privada, derechos todos asegurados formalmente en las normas jurídicas. Pero esa ley no podía ser dictada por el monarca, celoso de preservar sus facultades irrestringidas; por el contrario, la ley tenía que ser formulada a través de un procedimiento establecido de antemano en cons-

[11] Hintze, nota 1, pp. 110, 114-116 y 136-138.
[12] Id., pp. 120-123.

tituciones o pactos político-sociales escritos que, evocando nuevamente la influencia eclesiástica, consagraron una trinidad de poderes y funciones, encargados respectivamente de aprobar la ley, ejecutarla y resolver los conflictos que su aplicación suscitara.[13] De esta manera, el Poder quedó dividido y en posición de ser controlado por quienes lo desempeñaran. Desde este punto de vista, los tipos o formas de gobierno presidencial y parlamentario llegarían a caracterizarse, el primero por la separación entre el Ejecutivo y el Legislativo, cada uno independiente en sus competencias, y el segundo por la colaboración entre ambos poderes en virtud del gabinete.[14]

Empero, es obvio que en ese Estado Legislador el centro de la dominación yacía en el órgano facultado para dictar la ley y controlar su cumplimiento, puesto que así sometía a sus normas los comportamientos y recursos de todos los gobernantes y gobernados. Sin vacilaciones, la burguesía y la filosofía de la Ilustración adjudicaron tal rol preponderante al Parlamento, por reputárselo un micronocmos que reproducía la estructura simple de la sociedad de la época.

Imperativo fue, sin embargo, elaborar teorizaciones políticas que permitieran poner en práctica esta nueva fórmula de sumisión al dominio de las leyes y no de los hombres. Permítaseme aquí describir dos de ellas al menos: el concepto político de la Nación, titular de la soberanía; y su implicancia inevitable, la representación política generada en el sufragio universal.

Ya hemos sugerido que la Nación, como unidad abstracta de la comunidad política, halla en la teoría de la corporación medieval un antecedente preciso. Es Sieyes, empero, quien la remodela adaptándola al Estado Moderno para afirmar que la Nación es el cuerpo político, sustantivamente superior a la voluntad de cada uno de los ciudadanos que lo integran, dotado de entidad permanente y voluntad propia. Mas, habida consideración de la masa de ciudadanos que viven en los amplios territorios estatales, preséntase como imposible la democracia directa y vuélvese necesario que pocos ejerzan la soberanía nacional en nombre de la multitud ciudadana incapacitada de hacerlo por sí misma. Así surge la representación política, primero con la vieja forma medieval de mandatos imperativos y, desde el célebre discurso de Burke ante los electores de Bristol, bajo la fórmula de mandato que, los representantes, ejercen libremente en consideración a lo que ellos reputan mejor para el interés común de la sociedad entera. Por consiguiente, el Parlamento se erige en la asamblea deliberativa de la Nación, con un sólo interés que es el del conjunto, donde ningún fin de índole local puede oponerse al bien

[13] Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk: *Introducción a la Ciencia Política* (Barcelona, Ed. Anagrama, 1971), pp. 191-192 y 198-200; De Jouvenel, nota 2, pp. 82-83 y 205; Friedrich, nota 1, pp. 32-35.

[14] Una sistematización completa y clara de ambas formas puede consultarse en Douglas Verney: *Análisis de los Sistemas Políticos* (Madrid, Ed. Tecnos, 1961), pp. 79-81.

general. El Parlamento, entonces, ya no es más un congreso de embajadores de pretensiones sectoriales diferentes y hostiles, en que los concurrentes tienen que obedecer instrucciones autoritarias aún juzgándolas contrarias a su conciencia.[15]

Era indispensable, todavía, proseguir la edificación del sistema democrático moderno, resolviendo el siguiente dilema ¿cómo decidir quiénes son los representantes de la Nación encargados de dictar y fiscalizar la ley, de manera que ésta aparezca como consentida por el pueblo mismo?

Aunque la elección periódica y libre de los representantes por los ciudadanos no fue ni es la única respuesta, es indudable que ese método se impuso pronto y sin contrapeso, más todavía después que el sufragio se hizo universal y los variados grupos e intereses fueron combinados a través de los partidos políticos. Hoy, por ende, nos parece indiscutible la legitimidad de aquella participación tanto en la génesis como en el ejercicio del Poder por la Presidencia y el Parlamento en el Estado democrático-constitucional moderno.[16]

V. *El Estado contemporáneo*

Nuestro tiempo es de realidades políticas y socioeconómicas muchísimo más complejas y difíciles que las vividas desde la modelación de la forma liberal clásica.

El Estado Nación contemporáneo, en efecto, nos enfrenta con sociedades de población enorme y geografía vasta, en que los ciudadanos de las capas media y baja conquistaron los derechos políticos y, mediante ellos, penetraron en la Presidencia y Parlamento para impulsar los cambios que materializaran las —para ellos— otrora declaraciones retóricas de participación, libertad e igualdad en los derechos sociales y económicos. El Estado contemporáneo es, además, el marco en que sus habitantes han vuelto a reagruparse en innumerables asociaciones intermedias, con intereses y recursos muy diversos, algunos tan poderosos que los gobernantes no pueden prescindir de ellos para mantenerse en el mando y cumplir sus políticas. El Estado en que vivimos es también singularizado por una legitimidad de nuevo cuño, cual es, la acción funcional o eficaz de la autoridad para resolver las demandas de procura existencial que plantean sus variados sectores, procura que no se agota en la lucha contra las indignidades de la menesterosidad económica, sino que se extiende a la educación, salud, previsión, trabajo, descanso, vivienda y ambiente en general, sin merma de los cometidos elementales de orden público, seguridad exterior y libertad personal.

---

[15] Friedrich, nota 1, pp. 25-26; Pedro de Vega: "Significado constitucional de la representación política", *Revista de Estudios Públicos*, Nº 44 (1985), pp. 26-30.

[16] Friedrich, nota 1, pp. 29-32.

En suma, el Estado contemporáneo parece urgido por sociedades dinamizadas, con tensiones y conflictos latentes o manifestados, en búsqueda de soluciones a las presiones que articulan no ya ciudadanos abstractos, sino que hombres y grupos situados en la realidad concreta de la lucha por su progreso.[17]

Pues bien ¿cómo ha reaccionado el aparato público a situaciones tan complejas?

Desde el ángulo de las dos instituciones democráticas que nos ocupan, este siglo exhibe la declinación de los parlamentos aparejada del fortalecimiento de los ejecutivos con sus anexos tecnoburocráticos. Causa muy relevante de este fenómeno es la crisis del concepto clásico de la ley, entendida ahora principalmente como la obra de las autoridades encargadas de aplicarla y no de la asamblea representativa de la Nación. La ley es hoy un instrumento jurídico-técnico de políticas estatales, adecuado para intervenciones rápidas, oportunas y eficaces en la corrección de las disfuncionalidades socioeconómicas y la consecución sostenida del desarrollo en su sentido más comprensivo. Esa ley ya no es sólo ni preponderantemente general, igual, abstracta y permanente, expresión de una racionalidad formal y objetiva, sino cada día más particular, concreta y cambiante, en función de las situaciones tan dispares que tiene ante sí la autoridad. Carente de la información sofisticada y de la preparación especializada que se requiere para legislar en tales circunstancias, como asimismo, privados de iniciativa legislativa en materias socioeconómicas, el Parlamento y sus integrantes experimentan la onda declinante y comprueban la homónima ascendente de los ejecutivos. ¿Serán esas ondas denotativas de fiebre política y qué repercusiones tendrán ellas en la democracia constitucional?

Es sorprendentemente simple la estructura de las asambleas en nuestro tiempo, tanto como nos impresiona el laberinto de la Presidencia con su burocracia gubernativa, ejecutiva y administradora centralizada o descentralizada. Con la organización bicameral concentrada en la capital del Estado, funcionamiento en sala y comisiones, valiéndose de comités investigadores y de otra índole, circunscrito a períodos de actuación que cubren menos de la mitad del año, los Parlamentos semejan más arenas o foros para debatir las políticas que traza la burocracia y endosa la Presidencia, criticar sus actuaciones, ilustrar y educar a la opinión pública, combinar los intereses sociales heterogéneos en una visión integrada del bien común, en fin, para servir como semillero de líderes políticos.[18] Con todo lo importante que son esas tareas, compruébase que el Parlamento ha cedido al Ejecutivo el sitial de órgano supre-

---

[17] Manuel García Pelayo: *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo* (Madrid. Alianza Editorial, 3ª ed., 1983), pp. 26 ff; Georges Burdeau: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* (Madrid, Editora Nacional, 1981), pp 239 ff.

[18] Nelson W. Polsby: "Legislatures" en Fred J. Greenstein y Nelson W. Polsby: V *Handbook of Political Science. Governmental Institutions and Processes* (Reading-Massachusetts, Addison-Wesley, 1975), pp. 277 ff.; Friedrich, nota 1, pp. 87 ff.

mo al perder su calidad de único legislador. Por lo demás, cumpliendo esas tareas el Parlamento enfatiza la fiscalización sobre el gobierno y representa adecuadamente a la Nación, por lo cual, si se decidiera a recuperar la conducción legislativa —como un Parlamento transformador de las iniciativas presidenciales—, sería inevitablemente con perjuicio del control, porque no puede llevar a cabo simultáneamente con éxito ambas tareas. La solución, parcialmente aceptable, ha sido la dictación de leyes-cuadro, leyes básicas o de programa, es decir, grandes parámetros sobre políticas o estrategias de acción a largo plazo que el Ejecutivo y la Administración materializan discrecionalmente, merced a la autorización con amplitud concedida por el legislador. Instituciones como el Ombudsman, contralorías de la administración en su juridicidad y contabilidad, entes fiscalizadores del Estado empresario y la jurisdicción contencioso-administrativa son, sin duda, auxilios valiosos en la crítica tarea que el Parlamento no puede abdicar en la democracia constitucional. Pero ¿son ellos suficientes para contener los crecientes poderes del Príncipe y de las organizaciones estatales que de él dependen o cuya tutela le pertenece?

Sin embargo, el vigorizamiento de los ejecutivos es más aparente que real, pues la cuota de dominación que se escapa de las asambleas se deposita finalmente en la tecnoburocracia estatal. Por consiguiente, ésta comienza a ser visualizada, con buen tino, más como un contrapeso del príncipe que con el carácter de mero instrumento al servicio de su absolutismo. Aquél, en definitiva, queda supeditado a los asesores y funcionarios idóneos en la planificación y realización de políticas cuya complicación y diversidad es dominio exclusivo de profesionales especializados.

El Estado contemporáneo es más administrador que legislador, actor y no espectador del progreso nacional, interventor y no abstensionista frente a la sociedad, encontrándose con algo así como una estatización de la sociedad. Pero, simultáneamente, el Estado contemporáneo es incapaz de cumplir sus funciones clásicas, de procura existencial y desarrollo sostenido sin la cooperación de las grandes asociaciones que, concatenadas con los partidos o en lucha con ellos, pueden generar fuertes apoyos o perturbaciones al sistema político, de manera que también somos testigos de una especie de socialización del Estado.[19] Considerando esta incisión recíproca entre el Estado y la sociedad de nuestro tiempo, cabe preguntarse si estamos, por ejemplo, ante una colonización del Estado por los partidos, cuya disciplina rígida torna ilusorio el mandato libre de los representantes políticos ¿o será que hemos entrado, por el contrario, en una refeudalización o reestamentatización del Estado por los grupos corporativos?[20]

Tal difuminación de límites entre la sociedad y el Estado, lo público y privado, lo político y lo socioeconómico, entre lo general y lo particu-

[19] García Pelayo, nota 17, pp. 108-135 y 184-205.

[20] Id., pp. 180-183 y 195-201; Hintze, nota 2, pp. 309-316; De Vega, nota 15, pp. 36 ff.

lar, plantea serios problemas a las dos instituciones democráticas que hemos esbozado, principalmente en cuanto a su representatividad y legitimidad. Consideramos obvio que ambos factores democráticos tienen que ser examinados a la luz de las exigencias provenientes de la sociedad intrincada de nuestros días, de manera que se cumpla el postulado —tan antiguo que fue enunciado por Galileo— según el cual, debe existir proporción entre las demandas políticas y socioeconómicas del ambiente y la estructura gubernativa establecida para pronunciarse sobre ellas.[21] En esa línea encontramos la democracia social y la democracia empresarial que complementan y enriquecen la democracia política en el Estado Social de Derecho.[22] Igualmente interesantes son los esfuerzos por regular jurídicamente la proyección política de los intereses socioeconómicos organizados a través de los Consejos Económicos-Sociales, la creación de ramas adicionales en los parlamentos, comisiones mixtas en su seno y la llamada "Polisinodía" o red del comités interministeriales que albergan a representantes de grupos corporativos. Esos y otros empeños no han arrojado hasta la fecha, sin embargo, resultados claramente alentadores ni tampoco conciliables con el bien común.[23]

VI. *El futuro*

El problema enunciado es un hecho y, aunque sentimos recelo ante la mera ingeniería político-jurídica, no podemos desestimarla en la búsqueda de soluciones para el Estado del futuro.

En el desajuste entre la realidad social y las demandas que fluyen de ella, por una parte, y los sistemas políticos establecidos para regir aquélla y satisfacer a éstas, por otra, parece residir un dilema que el hombre occidental viene enfrentando desde hace más de dos milenios y que Tocqueville, exactamente 150 años atrás, planteó con inigualada visión y talento: Debemos "instruir a la democracia, reanimar sus creencias, purificar sus costumbres, reglamentar sus movimientos, sustituir poco a poco con la ciencia de los negocios públicos su inexperiencia y, por el conocimiento de los verdaderos intereses, a los ciegos instintos; adaptar su gobierno a los tiempos y lugares; modificarlo según las circunstancias

---

21 García Pelayo, nota 17, pp. 168 ff. Especialmente difícil es cumplir este objetivo si recordamos el "teorema de la imposibilidad", formulado por el autor citado (pp. 175-176), en los siguientes términos: "La actual complejidad de la realidad exigiría tener una clara representación global de la misma para poder ser controlada, pero la misma complejidad de la realidad hace imposible, tanto desde el punto de vista intelectual como desde el punto de vista de la praxis, la formulación de tal representación".

22 García Pelayo, nota 17, pp. 46 ff.; Elías Díaz: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática* (Madrid, Ed. Taurus, 8ª ed., 1983), pp. 83-109.

23 Arthur Maass: *Congress and the Common Good* (New York, Basic Books, 1983), pp. 3-12 y 28-31.

y los hombres: tal es el primero de los deberes impuestos en nuestros días a aquellos que dirigen la sociedad.[24] Y añadiría yo que esa obligación recae también en quienes la estudian.

En suma, pensamos que es necesaria la contribución de una ciencia política, constitucional y administrativa novedosa para resolver las crecientes dificultades que la Presidencia y el Parlamento plantean en su legitimidad democrática dentro del Estado Social de Derecho. Con esa ayuda será posible avanzar en el hallazgo, ensayo e institucionalización de soluciones para la estructura política del porvenir, pero siempre con el propósito de seguir adelante en el ascenso del humanismo que caracteriza la cultura occidental.

[24] Alexis de Tocqueville: *La Democracia en América* (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1963), p. 34.