

MAYORÍAS Y MINORÍAS EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO *

Dra. AURORA ARNAIZ AMIGO **

1. UBICACIÓN DEL TEMA

Permítaseme unas palabras a guisa de introducción al tema por el cual estamos reunidos en el día de hoy. No es nuevo; como todo lo que atañe a lo político, no es de hoy. Fue adquiriendo con las transformaciones de las democracias, en el devenir de los tiempos, ciertas modalidades que están en consonancia con la evolución de las estructuras, cánones y convencionalismos sociales. Lo está, a su vez, con la fragmentación de los clásicos bloques teóricos institucionales. En el primer aspecto estamos en presencia de disciplinas interdisciplinarias, Ciencia política y Derecho constitucional y, en su caso, por qué no, de Teoría del Estado y Derecho constitucional, las dos más altas expresiones de las instituciones políticas y jurídicas; las que por sí, y dada su enjundia, son autoindependientes, aunque interrelacionadas, como lo están con el Derecho internacional, con las filosofías política y jurídica, así como con la ética, fundamento éste que enmarca todo cuanto está relacionado, directa o indirectamente con el acontecer social, lo que excluye la identificación con la sociología, dado que si bien la acción política se da en el contexto social, ello no pretexta la pretendida identidad.

Así, consideramos que, aún antes de entrar en la premisa metodológica helleriana, hay que deslindar al ser de las ciencias políticas, estatal y constitucional, porque la anarquía que nos invade proviene, no solamente de los desgloses ocasionados por los macroorganismos actuales, debido al permanente aumento minucioso de necesidades políticas, sino, además, de la confusión, ocasionada por la falta de precisión en los objetos, y fines de las ciencias sociales.

* Congreso de la Asociación de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Valladolid, España.

** Profesora de Teoría del Estado y Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la UNAM.

Es decir, la tradicional relación entre la Teoría del Estado (como Derecho político) y el Derecho constitucional, ha sido sustituida, aquélla, por la Ciencia política. Aceptamos la estrecha relación, pero no identificación, entre Teoría del Estado, y la Ciencia política, ya que mientras ésta implica la decisión política, aquélla supone lo decidido.

Pero, ¿quién decide, y con fundamento en qué? En las democracias, el pueblo, por supuesto, éste, en todos los tiempos, y con diversos nombres, es el organismo con capacidad de organizar la vida política. Es decir, lo comunitario, pasamos por lo alto algunas ideas que vendrían a complementar la afirmación, limitándonos a decir que la democracia es la tónica constitucional, *sine qua nom*, de la validez y legitimación de la vida comunitaria. Es su causa primera que creará el orden jurídico en todas sus ramas, comenzando por el Constitucional que origina el Derecho público y el privado. De aquí su jerarquía suprema. Nunca, como pretende Bourdeau, del Derecho público va a derivarse el constitucional, porque entonces se nos vendría abajo esa inmovible pirámide que da estabilidad, superioridad y seguridad al derecho creado y fijado por el Estado.

¿Quién decide también, en el orden jurídico? El mismo organismo con facultad suprema de decisión. Es decir, el pueblo. Aceptada la síntesis de ubicación que acabamos de presentar, nos resta la referencia obligada al denominado Derecho parlamentario institucional cuya validez proviene de su señalamiento constitucional. Tiene autonomía propia, como la tienen las otras dos leyes orgánicas, la del Gobierno y la del Poder Judicial. Y al igual que éstas, dispone de la esfera administrativa, en su capacidad de crear sus estatutos y reglamentos orgánicos. Se trata de una especialización más, de un *Jus* que, en este caso, es el instrumento idóneo para crear la ley, aun cuando no el único, dada la proliferación de los instrumentos autorizados para hacerlo, algunos más legales que legítimos. Por ejemplo, cuando los decretos-leyes que trascienden de lo administrativo no quedan como provisionales ante las circunstancias especiales que los ocasionaron, y pasadas éstas no siguen el proceso de legitimación.

Desde que aparecen las democracias indirectas, y su gran instrumento, de la representación política, el sistema parlamentario ha ido incrementando sus funciones y atribuciones. El Parlamento sigue siendo el órgano específico con facultades de crear la ley, y de la modificación de la Norma Suprema, de sus adiciones, reformas y derogaciones. Por consiguiente, el Derecho parlamentario, en éste su aspecto fundamental, es una rama del Derecho constitucional, indiscutible. No lo es tanto

en el engranaje interno de la institución que tiene otra esfera, ya que sus estatutos orgánicos se proyectan en el Derecho administrativo. Es decir, los fundamentos de dicha ubicación no pueden realizarse teniendo en cuenta el sujeto sino la función de disposiciones internas —que regulan la buena marcha de la institucional— a los lineamientos jurídicos, previamente autorizados y previstos, cuyo marco ha de respetar. O sea que del Parlamento hay que desglosar dos funciones: la que le corresponde como el más alto poder legislativo, integrado, de preferencia, en sus dos Cámaras: la popular, que lo sigue siendo, y la genéricamente denominada Cámara Alta que, al menos en los Estados compuestos, ha perdido su integración de élite estamental, para adquirir la de representación territorial, puente tendido entre la entidad federada y el poder central.

El Derecho parlamentario, *sui generis*, proviene de que es el órgano creador de la ley. Si aceptamos que la política es la transformación de las tendencias sociales en formas jurídicas, habremos de preguntarnos quién posee estas tendencias, y hemos de responder que los pueblos en sus ámbitos internos. En este sentido hay un Derecho parlamentario que corresponde al instrumento creador de la ley. Como hay un Derecho electoral que está referido, en términos generales a la regulación de la facultad de decisión. Es decir, en el cómo se decide, no en el por qué, tema éste que atañe a la teoría política, inicialmente, para llegar a la del Estado, aun cuando en las cátedras universitarias, el Derecho electoral es indistintamente estudiado en la ciencia política, como en el Derecho constitucional a pesar de que la fuente de la legitimidad y de la legalidad, sean diferentes. Nos gustaría razonar sobre este deslinde temático. Es obvio que trascendería del modesto espacio en que estamos enmarcados.

Pedimos disculpas por esta Introducción de ubicación temática que hemos considerado obligada.

2. DE LA PRECISIÓN TERMINOLÓGICA Y CONTENIDOS

La terminología de las fuerzas políticas contemporáneas se ha ido perfeccionando en precisión. Curiosamente las denominadas materias interdisciplinarias, que pretendidamente provienen de la raíz sociológica, o sea, de la sociología, manejan términos específicos que implican su autonomía. Las fuerzas políticas de una mayoría y las minorías que integran los ámbitos parlamentarios, salvo en aquellos países donde

impera el partido hegemónico, o partido-gobierno, implican la representación orgánica y organizada, de posiciones provenientes de la palestra política. La confianza mayoritaria dada en los comicios al programa electoral de un partido político, va acompañada en el sistema de pluripartidos —el mejor garante de la vida democrática— por la existencia de minorías políticas, representativas, a su vez, por los partidos que resultaron minoritarios en las elecciones. Y ya en los recintos parlamentarios los partidos políticos y sus programas, quedan en el trasfondo de posiciones pasadas, ante la prioridad de soluciones de nuestros problemas, insospechados, no programados. Puede ocurrir que las minorías parlamentarias, o una de ellas, socave el protagonismo político del mayoritario. La actividad de las fuerzas parlamentarias tienen finalidades diferentes porque las mayoritarias defienden a ultranza la labor realizada por el gobierno, que en el sistema presidencial del Continente americano, desde Cádiz, se denomina impropriadamente Poder Ejecutivo.

La figura del Jefe de Estado que en el sistema presidencial es, a su vez, Jefe del Gobierno, apropia la realización del programa del partido en el poder. Tal es el caso de Estados Unidos de Norteamérica, y su sistema de bipartidos, con Cámara de representantes mayoritariamente integrada, con frecuencia, por el partido que no está en el Poder, y que transforma al partido-gobierno en minoritario, en el caso concreto de los controles al Ejecutivo.

3. EN EL ÚLTIMO RESULTADO DE LA COMPOSICIÓN DEL LEGISLATIVO

Uno de los controles modernos del Derecho parlamentario es el referente a la validez de las elecciones en general, y de los casos concretos de las actas de los diputados y senadores, cuando es el Parlamento competente para hacerlo, y no otro de los dos Poderes restantes. La integración de las mayorías y minorías resultantes, norma la tónica de la actuación legislativa durante el periodo que le corresponde.

También puede ocurrir, cuando en las fuerzas minoritarias haya fuertes personalidades, que el ya mencionado protagonismo político del mayoritario, quede en entredicho. Con frecuencia suele haber retórica, y en el peor de los casos muy especialmente en los partidos de izquierda, demagogia, actuación ésta, muy poco recomendable por lo que tiene de obsoleta. Es totalmente contraproducente para el que la maneja ya que la política actual rechaza el materialismo término de "masa" que

no siempre es sustituido correctamente por el pueblo, ya que existen sectores sociales que prefieren el de ciudadanos.

En el cómo va a integrarse el Poder Legislativo, en su o sus cámaras, en el dictamen final sobre la validez individual de los que se considerarán elegidos, es el último acto, importante, sobre la selección. Es peligroso si este dictamen final pertenece al Parlamento, juez y parte de sus pares. Menos peligroso es cuando el punto final de la controversia lo da el Poder Judicial, por cuanto, se sobrentiende que es el menos político de los poderes.

Sin duda alguna, el veredicto imparcial está mejor garantizado con un Tribunal autónomo, especial, independiente de los tres poderes; tal es el caso de México, y su Tribunal de lo Contencioso Electoral de acuerdo con el nuevo Código Federal de Procedimientos y Procesos Electorales, y la Ley Orgánica del artículo 41 de la Constitución vigente. La decisión sobre los casos concretos controvertidos será decisiva para completar o contrarrestar, la composición inicial resultante de la voluntad cívica, manifestada en el sufragio.

Este control tan especial y de figura aparte, pues no recae sobre actos o leyes no constitucionales, estando tan relacionado con el Derecho electoral es ya Derecho parlamentario, en el caso de que cada Cámara tenga la atribución de una primera decisión al revisar las actas de sus componentes; es la primera atribución jurídica del Congreso y del Senado. Es decir, la buena funcionalidad de las Cámaras recién constituidas va a depender de la primera revisión de los partidos políticos en las casillas, como un primer paso a las juntas electorales de cada demarcación territorial. Esta labor inicial de casillas y juntas no se caracteriza por su objetividad, en principio, por cuanto implica la defensa partidista de los correligionarios, lo que se repetirá en el ámbito legislativo. De aquí la importancia que la capacidad última de decisión recaiga en un organismo neutral e independiente. O lo más neutral e independiente posible.

En el caso de México su Tribunal tiene la denominación que corresponde a la clásica del Poder Judicial a pesar de que sus componentes no pertenecen a la carrera judicial y, sin embargo, han de conocer el Derecho electoral y el parlamentario. A mayor abundamiento resuelve en única instancia.

En el ámbito parlamentario hay dos clases de actividades: la jurídica propiamente dicha, que debería ser esencial sino fuera por el entorno político que le rodea. Así, la actividad política de los grupos parlamentarios, está condicionada por su integración. Se defiende el programa

por el cual los electores dieron preferencia al partido que resultó mayoritario. Las minorías, o bien contendieron independientemente entre sí, o formaron coaliciones comprometedoras que al obtener un % (tanto por ciento) determinado en relación con el mayoritario ocasionará los gobiernos de conjunciones o coaliciones. Éstos, salvo las excepciones de rigor, se caracterizan por una actividad débil, y por la falta de criterios coincidentes, que recae sobre la parlamentaria.

Así, en los recintos parlamentarios, la falta de unidad conlleva al partidismo a ultranza, a pesar de la posibilidad de salirse de la minoría del partido que llevó al elegido del pueblo o de la ciudadanía al recinto, pasándose, en su caso, salvo la excepción de renuncia, a integrar esa extraña figura desconocida en los regímenes presidenciales americanos del grupo mixto. Sería de gran interés analizar la labor en España de estos grupos desde 1978, hasta nuestros días, si ya no se hubiera hecho.

Estructurados los parlamentos por Comisiones de estudios las más importantes corresponden a la mayoría política, quedando los partidos minoritarios circunscritos alrededor de las carteras menos importantes. Ello imprimirá la obligada tónica peculiar, del quehacer global.

Es tradicional en el sistema parlamentario, y desde el ágora griego, la buena oratoria, la conveniente, que hasta puede ocultar la falsedad de la retórica; pero, hay algo constitucional en los parlamentos contemporáneos: la clara concisión exenta de la declamación. Precisamente lo que no convence, ahora, es la actitud declamatoria, y a pesar de que en política se tiende a la recargada exposición barroca, con frecuencia sus atisbos persisten, al diluirse el argumento esencial en el fárrago conceptual.

Hay que considerar que los partidos políticos que conforman las mayorías y minorías parlamentarias pueden estar manejados por grupos de poder, no sólo nacionales, sino internacionales; en los Estados Unidos las fuerzas paraestatales nacionales en los diversos renglones sociales, actúan desde las campañas presidenciales, en secuela ininterrumpida. Una de estas fuerzas típicamente de Norteamérica es el denominado "gabinete de cocina" formado por la "primera dama" y su Corte política, dedicada a lograr nombramientos y destituciones de altos funcionarios, conforme a sus gustos, preferencias e intereses financieros y económicos.

La prensa es muy propicia a la divulgación de estas actividades que se prestan al sensacionalismo, lo que ocasiona a sus divulgadores pingües beneficios. De aquí la importancia de que las constituciones pro-

tejan la imagen pública en el derecho a su no deformación, dado sus repercusiones en la opinión pública, "dama veleidosa en política del brazo del eterno amigo Manso", galdosiano pero que ha rebasado los estrechos límites decimonónicos, al ser fácilmente manejada y manipulada por los medios de comunicación contemporáneas, lo que trasciende en la actividad parlamentaria, de preferencia, en la mayoría en el poder.

4. LA ACTIVIDAD POLÍTICA EN LOS PARLAMENTOS

En su consecuencia, la defensa de las posiciones partidistas, los puntos de los programas electorales, y la solidaridad con los diputados correligionarios, son problemas de disciplina obligada, que la manejan tanto las mayorías como las minorías representadas. Y asimismo sucede, indistintamente, en los sistemas parlamentarios, como en los presidenciales. Precisamente en los Estados Unidos de Norteamérica, alcanza proporciones, en su caso, escandalosas. Sucede en cada una de las Comisiones especializadas cuyos estudios implican resoluciones que deberán defender y acatar los diputados de cada partido. Es una férrea tenaza que inhibe la libertad de movimientos. De aquí que en los partidos de oposición, en los sistemas bi, o pluripartidistas, no así en los partidos-gobierno que presupone la democracia controlada y dirigida por otros recursos; en aquéllos, la actividad de los partidos de oposición, dentro y fuera de las Cámaras suelen caracterizarse por un "no medirse".

El que todo sea válido, acaba desacreditando a los interesados, pero ocasiona la pérdida permanente de tiempo, por parte del partido o los partidos en el poder, contra los que los altos funcionarios se defienden con el silencio, o dejando la respuesta en manos de personas (a veces periodistas) secundarias. Sin embargo, el abuso del sensacionalismo, de inflar sistemáticamente la noticia, repercute en la mentalidad de la opinión pública, a través de la influencia de las vías de comunicación. Entonces, el nivel político decae sobre la deformación que ocasiona la exageración, y con frecuencia, aparece la falsa política, la de un entretenimiento peligroso, desviado de las causas nobles y fundamentales por aquello de que una mentira repetida cien veces, acaba de ser admitida como verdad.

Sucede, que el intento de contrarrestar la situación por la o las mayorías parlamentarias, puede no tener éxito por la cómoda argumentación de que la mayoría en el poder, está defendiendo sus propios

intereses. En tal caso, la democracia se transforma en demagogia. Ya lo razonó Aristóteles, por otros caminos. O en cualquiera de las otras formas impuras del poder. Estados Unidos de Norteamérica es una excepción ya que el sustancioso incremento del sensacionalismo político que nada respeta, si bien puede implicar la caída de los funcionarios, que es lo que, en materia política, persiguen los partidos de la oposición, sin embargo, su estructura de poder no ha sido alterada, a pesar de los abundantes "Watergate".

Bien es verdad que el pueblo americano no se caracteriza por un demasiado interés en la política interna y exterior de su país, como lo demuestra el abstencionismo electoral. Puede contribuir a ello, el paternalismo eternamente recogido en la última fase indirecta de la elección de la Cámara de Representantes, del Senado y del Presidente de la Unión.

Quede pues, asentado, que los males que venimos analizando existen, en mayor o menor escala, en las sociedades políticas contemporáneas, al margen de sus sistemas y estructuras del poder, aun cuando la problemática de las democracias sea diferente a lo que fue en la denominada Europa del Este, dominada por el sistema soviético.

El primer plano de la actividad de las mayorías y minorías parlamentarias presenta un enfoque positivo, ya que el Parlamento es el instrumento idóneo para ser escuchadas no sólo las voces mayoritarias sino esas minorías que sin él quedarían reducidas al silencio. Al fin y al cabo el progreso social de los países está fincado, sin excepción, sobre el juego político de la representación en el parlamento y gobierno de la mayoría y minorías elegidas por la voluntad popular. No nos atrevemos a mencionar del pueblo soberano, porque la soberanía es, ya antes de lo que va de, siglo, el patito feo de los grandes sectores conservadores políticos y de los politólogos, que, pretenden estar al día. Concepto multívoco, contra él arremetan sirios y troyanos. Propios y extraños, y aún disfrazándola con extravagantes atuendos, es aceptada. Dejémosla descansar en su disfraz, y en su chillón maquillaje, en espera de la ocasión propicia, de su restauración.

En su consecuencia lo que destaca en la vida parlamentaria, es la exposición partidista de posiciones conflictivas tratando de convencer de que la razón que les asiste presupone la sinrazón contraria. Pero, la política, por definición, no consiste en la defensa sectorial de lo preconizado por las mayorías o minorías, sino del todo sociedad política, por razones obvias. Aquí la cuestión está en que actividad de las mayorías y minorías representadas, difícilmente, en el transcurso de su

ejercicio, pueden atenerse al cumplimiento estricto del mandato. Al ir evolucionando la problemática social, en términos y contenidos se hacen apremiantes sus soluciones que requieren de prioridades, de forma que lo que fue considerado electoralmente como de exigente resolución puede no serlo, y los partidos en el parlamento han de solucionar el nuevo problema sin recurrir a la consulta. De aquí que, curiosamente, en la actualidad las mayorías y minorías representadas se atengan a la movilidad del mandato (representación política) tema éste que afecta a la relación de los electores-elegidos-partidos políticos y funcionarios públicos. Esta obligada movilidad de adaptación, hace que el poder legislativo disponga de un nuevo y libre control sobre las resoluciones gubernamentales. Sucede que cámaras y gobiernos cuya estructura y composición obedecían y estaban preparadas para solucionar los problemas recogidos en los programas, para la defensa de altos funcionarios controvertidos, el partido mayoritario dispone de tres apreciables vías: los buenos oradores de su partido, en los recintos parlamentarios; el acceso publicitario a la opinión pública, en favorables condiciones, respecto de los contrincantes; y el recurso del convencimiento dentro del propio partido de que la unidad interna ha de ser salvada, por encima de todo.

¿Dónde, por consiguiente, ha quedado la jurada defensa de la voluntad popular y el respeto a su instancia de decisión? Lo opaca la manipulación, la enajenación, y en el mejor de los casos el deshumanizado tecnicismo, así como la eterna "razón de Estado" cuya unidad, también es defendida por ese poder jurídicamente organizado. Al manejar el término jurídico lo hacemos en su acepción prístina de su finalidad conforme a lo ético, a lo justo, a la equidad. En el juego de mover las piezas de los fines políticos para que queden en un primer plano los inminentes, no podrá arrinconarse, definitivamente, el fin axiológico básico de la comunidad política, lo que ha de mantenerse en la realización de las tres funciones parlamentarias: la legislativa, la presupuestaria y la del control sobre los propios actos y los de los otros dos poderes, muy especialmente los gubernamentales.

5. *LO ADMINISTRATIVO ¿SALIDA AMORFA?*

La complicación e incremento de las tareas del Estado a partir de la segunda mitad de nuestro siglo, imposibilita la absoluta división de poderes, y en su consecuencia el control directo popular sobre el go-

bierno, por medio de las minorías parlamentarias. Y es que el exceso de actividad pretendidamente administrativa dificulta la labor parlamentaria de control. Así, el tecnicismo y el servicio público, al ser considerados como apolíticos no favorecen las intervenciones e interpellaciones parlamentarias, muy especialmente de las minorías que tienen una misión básica: la fiscalización.

Son precisamente los grupos minoritarios parlamentarios los que insisten en pedir la despolitización del gobierno, en incremento de la esfera administrativa. Pero, precisamente los Parlamentos desempeñan una labor de importancia tradicional en tanto fomentan, participan, controlan y mueven la política. Gobiernos que no fueran nombrados por el juego de los partidos políticos, y asimismo poderes legislativos que tuvieran mermadas las atribuciones de decisión, ocasionarían cambios consustanciales en las estructuras políticas, al menos en los dos poderes provenientes del mandato popular. El término despolitización y la ampliación de las tareas libres de control por técnicas administrativas, en su consecuencia, han de ser estudiadas con sumo cuidado. Por otra parte lo contrario a lo político, en tanto comunidad es lo individual, y la célula embrionaria de los parlamentos son las agrupaciones políticas. Es decir los partidos que dan a los individuos aislados el papel de la integración social.

En los países latinoamericanos no tiene exacta aplicación el término despolitización dado que son naciones nuevas que advinieron a la civilización cristiana de occidente cuando ésta llevaba dieciséis siglos de existencia. La política representativa en el juego parlamentario de las mayorías y minorías requiere de la madurez que en el desempeño de la función proporciona el tiempo. Tal es el caso de Europa. Pero en este continente no todo lo que se describe como política lo es.

Así sucede con la actividad de los partidos políticos que integran las minorías parlamentarias. Actividad que está propiciando el regreso a un liberalismo que está gestando la proliferación de los partidos ultraderechistas nacionalistas que galopan con la bandera de la democracia neoliberal. La antigua sostuvo a un Estado burgués y de Derecho que, en mucho, se transformó en el Estado del Derecho burgués.

Su prisma puede ayudarnos a comprender la historia política de este nuestro siglo que se está acabando.