

## MODERNIDAD INSTITUCIONAL Y CAMBIOS EN LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

Laura VALENCIA ESCAMILLA\*

**RESUMEN:** En el artículo se analiza el papel actual de los parlamentos a la luz de las funciones que éstos realizan y cómo la complejidad en el manejo de los asuntos públicos han provocado cambios en la competencia tradicional de las instituciones legislativas. El estudio intenta demostrar que el Poder Legislativo en la actualidad asume diferentes roles frente a fenómenos emergentes en las últimas décadas, tal es el caso de los procesos de transición democrática o los de integración regional. En este sentido, el Parlamento asume papeles centrales en la consolidación democrática e inaugura tareas de diplomacia parlamentaria, al tiempo que refuerza las funciones tradicionalmente adjudicadas a dicha institución.

**ABSTRACT:** The present article analyzes the role of the parliaments face to the functions that they perform and how the complexity of dealing with public matters has caused changes in the traditional attributions of the legislative institutions. The study tries to demonstrate that the legislative power at the present time assumes different roles when facing emergent phenomena in the last decades, such as the case of the processes of democratic transition or those of regional integration. In this sense, the parliament assumes central roles in the democratic consolidation and inaugurates tasks of parliamentary diplomacy, at the same time that reinforces the functions traditionally attributed to them.

\* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, sede México).

## I. INTRODUCCIÓN

Las funciones clásicas de los parlamentos se caracterizan en primer término: como contrapeso del Poder Ejecutivo, como la mejor forma de organizar la participación de los ciudadanos a través de sus representantes, como elaborador de leyes, y como vigilante de los excesos cometidos por los gobernantes.

En la actualidad, sin embargo, los parlamentos no realizan un número fijo de funciones. Las legislaturas poseen flexibilidad de acuerdo con los momentos y las circunstancias expuestas por los distintos contextos a los que son sometidos.<sup>1</sup> El siglo XX se caracterizó por el desencanto hacia los parlamentos, fenómeno que se advierte ya en la primera postguerra, aun en aquellos países que se salvaron de los regímenes autoritarios como Inglaterra, donde el crecimiento de las facultades legislativas del gobierno fueron necesarias para la intervención del Ejecutivo y para resolver los problemas de seguridad social que se iniciaban en esa época.<sup>2</sup>

Más aún, esta situación se agudizó durante la segunda postguerra en la cual se consolidó el llamado “Estado de bienestar” donde el intervencionismo estatal en la economía (al liberar a la industria de toda responsabilidad social al margen del contrato de empleo), y en las organizaciones sociales (donde se garantizan los derechos civiles de forma colectiva, mediante la negociación conjunta de los sindicatos con las fuerzas económicas y con el Estado), así como la creciente tecnificación de las disposiciones legislativas, llevaron al Ejecutivo a actuar de forma predominante dejando al Poder Legislativo en un segundo plano, porque ahora éste se convierte en su colaborador, debido en parte, a que los gobiernos contemporáneos tienden a concentrarse en un presidente o en un jefe de gobierno, lo que los convierte en conductores de la política nacional e internacional, líderes que a la vez son elegidos popularmente de forma directa o indirecta por un periodo de tiempo, situación que les

1 Liebert, Ulrike, “El Parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preliminar”, *Estudios Parlamentarios*, núm. 1, junio-julio de 1992, p. 29.

2 Por ejemplo, el avance de los derechos sociales trajo consigo cambios significativos: en el *status* de la ciudadanía, es decir, en la posibilidad de combinar un sistema de principios de justicia social y precio de mercado; y en las obligaciones del Estado que se incrementan al elevarse las expectativas del plan de vida de una comunidad, cuyo cumplimiento, no obstante, recae por defecto en el Parlamento, quien por su naturaleza cubre los aspectos generales de la vida de una comunidad. Marshall, Thomas H., “Ciudadanía y clase social”, *REIS*, núm. 79, 1997, pp. 297-344.

dio un carácter legitimador y una solidez mayor. Además es notorio el crecimiento de los “decretos-ley” expedidos por el Ejecutivo que dan al gobierno atribuciones reglamentarias con el fin de completar la ley sin la intervención directa del Legislativo.<sup>3</sup>

No obstante, las funciones que ejercen los parlamentos no pueden ser limitados al ámbito legislativo: los cuerpos representativos han incurrido en diversos campos. Para Wheare, los parlamentos del siglo XX indudablemente habían aumentado sus funciones, y en todo caso, la deficiencia de éstos se debía precisamente a dicho aumento y a la poca estimación que la opinión pública tenía de aquellos.<sup>4</sup> Sin embargo, aunque reconoce que desde el siglo pasado el poder ejercido por el Parlamento se había visto disminuido ante el poder ejercido por el Ejecutivo, Wheare afirma que no se trata de una decadencia sino de una crisis de crecimiento.

Pero no sólo el ascenso de los ejecutivos y la complejidad en el manejo de los asuntos públicos provocaron cambios en las funciones legislativas, también se debe tomar en cuenta que la introducción —a lo largo de la historia— de elementos tales como el sistema de partidos, el sistema electoral y el tipo de régimen gubernamental transformaron a las asambleas representativas, de tal forma que más que una decadencia de las instituciones, se tiene un cambio en el orden funcional de los parlamentos.<sup>5</sup>

En este sentido podemos hablar de una complejidad funcional de los sistemas políticos al grado que las concepciones decimonónicas de di-

3 Fix-Zamudio, Héctor, “La función actual del Poder Legislativo”, en varios autores, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 17. La potencialización de los decretos-ley se da generalmente en periodos de transición, ya que la estabilidad bajo la dirección y el liderazgo del gobierno son importantes en situaciones donde el consenso está en juego (por ejemplo, Chile en 1989).

4 También André Chardenagor, como Wheare, considera que pese a la poca estimación que los franceses guardaban de su Parlamento entre 1940 y 1950, por la dificultad que tenían para integrar una mayoría estable dentro de un sistema de partidos múltiples, por la ausencia de una regla constitucional que limitara las posibilidades de crisis gubernamentales, y por su actuación como una cámara de registro, dócil a las decisiones del Ejecutivo, donde incluso la oposición y la mayoría participaban en dicha insatisfacción; la asamblea popular, según su juicio, no ha perdido dos de sus principales funciones: legislar y controlar. Wheare, K. C., *Legislaturas*, Oxford University Press, 1963 (México, LI Legislatura, Cámara de Diputados, serie: Estudios Parlamentarios, núm. 2, 1981).

5 Pollard afirmaba en 1918 que el sufragio universal introdujo cambios en la función representativa al fomentar intereses individuales en detrimento de la representación de las comunidades o las familias, porque los partidos políticos organizan aquellos intereses individuales para la acción de grupo, pero haciéndolo a escala nacional y sobre la base local o de interés. *The Evolution of Parliament*, p. 155

visión y equilibrio de poderes resultan inadecuadas para la multiplicidad de actividades que desempeñan los parlamentos, quienes junto con los otros dos poderes e incluso con la sociedad civil han llegado a compartir, por ejemplo, la función representativa y legislativa.

Nelson Polsby considera que la dificultad que presentan los parlamentos en el siglo XX es precisamente esa multifuncionalidad compartida que se confunde con el declive funcional e ideológico del Poder Legislativo: “las legislaturas son cuerpos oficiales cuyas propiedades son parecidas a las de un jurado, una corte de apelación, a un cuerpo burocrático, a un partido y a las de un Ejecutivo electo”.<sup>6</sup>

Frente a las dificultades que presenta la división formal de las funciones parlamentarias, las situaciones particulares de las asambleas en cada país, así como su situación histórica, dificultan en gran medida el estudio general de la función parlamentaria. Sin embargo, y a pesar de que no es el objeto de este estudio entrar en las particularidades de los parlamentos en el mundo, sí se puede llevar a cabo una manifestación general de las actividades de los parlamentos, y de ahí estudiar la transformación a la que se alude en su actividad tradicional.

Joseph La Palombara hace un esfuerzo, y de acuerdo con el estudio de diversas legislaturas en el mundo, manifiesta que las funciones parlamentarias pueden ser resumidas en cuatro principalmente: representación y agregación de intereses; educación y socialización política; elaboración de leyes; y supervisión y vigilancia.<sup>7</sup> División a la que hemos agregado algunas otras contempladas por Packenham:<sup>8</sup> legitimación; reclutamiento y entrenamiento de personal; influencia en la toma de decisiones y racionalización del mercado, esta última es una función que en la actualidad reviste importancia a partir de la formación de bloques regionales y su consecuente liberalización del mercado nacional,<sup>9</sup> consecuentemente se puede hablar de diplomacia parlamentaria.

6 Polsby, Nelson, W., “Legislatures”, en Greenstein, Fred I. y Polsby, Nelson, “Governmental Institutions and Processes”, *Handbook of Political Science*, Londres, Addison-Wesley Publishing Company, vol. 5, 1975, p. 261.

7 La Palombara, *Joseph Politics within Nations*, N. J. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1974, pp. 134-184.

8 Packenham, Robert A., “Legislatures and Political Development”, en Kornberg, A. y Musolf, L. D. (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, 1970.

9 García Roca, Javier, “Límites constitucionales al legislador de la televisión”, en Asensi Sabater, José (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Valencia, Universidad de Alicante, Instituto de Cultura “Juan Gil Albert”, 1977, p. 414.

## II. EL PARLAMENTO Y SU FUNCIÓN REPRESENTATIVA

La función representativa es el vínculo que existe entre los votantes y los integrantes del cuerpo legislativo. Esta función engloba a la formación de leyes en dos sentidos: por un lado se tiene el campo social donde se generan las demandas (proceso legislativo) y es resuelto por las decisiones jurídicas tomadas en el congreso; y por el otro se manifiesta en el campo formal orgánico en el que concurre la secuencia legislativa a través del procedimiento legislativo.<sup>10</sup>

Respecto al primero (proceso legislativo), una de las tareas atribuidas al papel de la asamblea es la detección de los cambios en el proceso político, y su capacidad de recibir las nuevas demandas. Aquí la responsabilidad de los legisladores va más allá de reiterar las demandas de sus representados, ya que el representante debe considerar que dichas demandas están expresadas en forma adecuada para ser admitidas y reconocidas por los demás sectores de la población como un factor de bienestar para la sociedad.<sup>11</sup>

En este sentido, Almond y Powell elaboran un esquema en el que se estructura la funcionalidad del sistema político desde el momento en el que se formulan las demandas, sean de individuos o grupos, se articulan los distintos intereses, y se combinan, todo bajo la forma de cursos alternativos de acción (combinación de intereses), y formulando las reglas dotadas de autoridad para su aplicación y ejecución en casos individuales.<sup>12</sup>

Las funciones de articulación y combinación pueden darse en diversos canales y medios de acceso, desde una masa indisciplinada y hostil hasta organismos institucionales asociados en torno a intereses fuertemente articulados como el *lobby* en Estados Unidos de América. Se trata de que las demandas de los grupos convengan a quienes deciden, de manera

10 Moreno Collado, José, "El proceso y la práctica legislativos", en varios autores, *Política y procesos legislativos*, México, Senado de la República-UNAM, 1985, p. 202.

11 Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, FCE, 1993, p. 134.

12 Para Gabriel Almond, cuando las demandas de grupos o individuos no son tomadas en cuenta en el proceso de articulación de intereses por los encargados de tomar las decisiones, dichos grupos encuentran límites a sus canales de expresión que pueden irrumpir en violencia o frustración social, incluso el desinterés de parte de los representantes sobre las demandas planteadas, pueden llevar a los proponentes a que sean articuladores de sus demandas a través de la autorepresentación, con el fin de conseguir sus objetivos en la formación de grupos sociales mayores. Almond, Gabriel A. y Powell, G. B., *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

que sus planteamientos merezcan la atención de éstos y obtengan una respuesta. Así, los medios empleados para articular las demandas van desde el empleo de la amenaza de violencia hasta el uso de ésta como medios de comunicación en la transmisión de demandas.<sup>13</sup>

Otra forma de articular intereses es desde la conexión directa entre representante-representado, que trata de la presencia de un legislador en el Parlamento que representa a una elite o a un grupo de interés que articula directa y permanentemente sus intereses. Por ejemplo, en Italia los sindicatos son representados en los comités legislativos y las ventajas que mantienen ante los directivos de la industria es tal que a los segundos resulta lamentable. O la presencia de miembros de grupos de interés asociativos en el congreso estadounidense, o incluso la representación formal de estos grupos en las bancas de las legislaturas en Gran Bretaña, Francia y Alemania. Así los comités legislativos serán la sede natural de los grupos de interés que logran influir en las decisiones que se toman en el Parlamento, ya que estos grupos suministran de información a los legisladores, al hacer uso de mecanismos de consulta y negociación.

También se puede incluir dentro de esta relación directa a la *gestión* como una actividad que los legisladores —y sobre todo los partidos políticos— utilizan para ganar simpatías de parte de la ciudadanía. Se trata de una actividad mediadora a cargo de los representantes para “facilitar el enlace entre las agencias de la administración pública y la ciudadanía, con el propósito de agilizar la resolución de los problemas concretos en favor de personas o grupos particulares, surgidos en el transcurso de la acción gubernativa por obstrucciones de diversa índole”.<sup>14</sup>

Aquí se debe aclarar que aunque la gestión no es una actividad tradicional de la función parlamentaria, por que si bien es cierto un diputado no es un gestor de obras públicas, tampoco se puede dejar de lado que en algunas legislaturas como la mexicana se tiene asignado un lugar para atender asuntos relacionados con la gestión que, aunque no se resuelven de manera directa, los representantes se enlazan con la sociedad

13 Las múltiples expresiones que se manifiestan en marchas, plantones, y todo tipo de expresiones que irrumpen la paz social son elementos característicos en la comunicación entre autoridades y demandantes para la solución de problemas. En México, tales expresiones forman parte integrante del sistema representativo.

14 Béjar Algazi, Luisa, “La gestoría en la actividad parlamentaria”, *Crónica Legislativa*, núm. 5, septiembre-noviembre de 1992, p. 35.

para resolver problemas concretos que le incumben a una persona o a un grupo de personas.

Si bien es cierto, las movilizaciones sociales de organizaciones independientes son una forma de protesta por la falta de representatividad de las instituciones parlamentarias, muchas de ellas resultan ser movimientos reivindicativos de intereses que pueden llegar a ejercer presión y exigir a sus representantes ejercer acciones de gestión. Así, la actuación del diputado ya no es la de un representante en la agregación de intereses, sino la de un gestor al que se le encomienda canalizar o hasta resolver las problemáticas concretas de los ciudadanos.<sup>15</sup>

Así, el enlace a través de la gestión social mantiene parte de la naturaleza representativa, ya que asegura a los electores que sus problemas serán transmitidos al gobierno y trabajarán para resolverlos. Aquí, además de que se ofrece este “servicio”, se ejerce presión hacia las autoridades en favor del electorado como partícipe de los programas distributivos, introduciendo así un elemento de sensibilidad en el proceso de formulación de políticas y funcionando como un mecanismo de apoyo no sólo en favor del legislador individual o del partido, sino incluso del Ejecutivo, quien evita posibles hostilidades con los representantes a la vez que genera apoyo para sus políticas a través del consenso comunitario mediado por el enlace.<sup>16</sup>

Por su parte, el partido como intermediario de la representación y como canal de acceso institucional comunica las demandas planteadas por los grupos de interés, controla los intereses en beneficio de su mer-

15 En México, cada partido con escaños en el congreso mantiene una relación directa con la ciudadanía al destinar un lugar para la resolución de problemas vinculados con la gestión social y jurídica. El Partido Acción Nacional, por ejemplo, canaliza y resuelve los problemas de acuerdo con el tipo de gestión, sea ésta agraria, civil, laboral, mercantil o penal. Se trata de las posibilidades que tiene un ciudadano común para presentar su problema ante el grupo parlamentario, el cual servirá como asesor en la resolución del problema, o bien canalizará la problemática a otra instancia o incluso llegará a ejercer presión ante las autoridades correspondientes para dar cauce a las denuncias de los ciudadanos que acuden a dicho espacio. O bien, si se trata de grupos organizados, la Cámara de Diputados cuenta con diversas comisiones destinadas a dichos fines, como la Comisión de Participación Ciudadana, o de Equidad y Género que atiende problemas relacionados directamente con las mujeres.

16 Mezey, Michael L., “La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el congreso”, en Thurber, James (coord.), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el congreso*, Buenos Aires, Heliasta, 1995, pp. 138-139. Algunos autores colocan a la gestión como el rasgo distintivo entre legislaturas efectivas y representativas, y aquellas que sólo representan el interés del partido pero carecen de eficiencia.

cado electoral y es considerado como la instancia especializada que desempeña la combinación de intereses a través del grupo parlamentario representado en el Parlamento.<sup>17</sup> No obstante, esta representación depende de la centralidad que ocupe el partido. En aquellos países con fuerte disciplina parlamentaria, por ejemplo, la representación la ostenta el partido y su líder, no así el grupo parlamentario quien funge como delegado del partido (sobre todo en países latinoamericanos como Venezuela, Bolivia y México). Por su parte, aquellos países donde los partidos son descentralizados y la disciplina es mínima, el grupo o bloque parlamentario es quien detenta dicha representación (Uruguay, Colombia y Estados Unidos de América).

En un sistema competitivo, el partido combina ciertos intereses en un programa político con el que intenta ganar las elecciones y llevar al poder a quienes usarán su estructura política como base para el gobierno. En un sistema no competitivo, puede combinar intereses de la burocracia y contar con un sistema provisto de un fuerte y efectivo centro de decisión ajeno a ella como el presidente en México hasta 1997.

El número de partidos también influye en la combinación de intereses. En un sistema bipartidista, por ejemplo, el partido se ve forzado a imponer una política basada en la combinación, es decir, la necesidad de buscar apoyo electoral obliga a los partidos en competencia —en este caso dos—, a incluir en su paquete político las demandas más sentidas por los sectores populares y a impedir el enajenamiento de los grupos de intereses más destacados. Así, la combinación de intereses se relaciona directamente con los patrones de demandas más importantes entre la población (como la seguridad pública en México). Un ejemplo son las elecciones generales de Estados Unidos de América en 1992, donde el Partido Demócrata capitalizó las demandas vinculadas con: el control del crimen, una nueva política de tolerancia para los homosexuales en los servicios militares, y las reformas al sistema nacional de salud, entre las principales.<sup>18</sup>

En cambio, en un sistema multipartidista donde las coaliciones son frecuentes, la combinación se da en las instancias intraparlamentarias y electorales, o si se trata de la presencia de una gran cantidad de partidos

17 Almond, Gabriel A. y Powell, G. B., "Introducción", *op. cit.*, nota 12.

18 Cristianson, Stephen G., *Facts About the Congress*, Nueva York, Wilson Company, 1996, p. 544.

con un escaso caudal electoral, los intereses se dan por clientelas particulares, y la combinación es mínima. En cambio, en una estructura unipartidaria, los canales de acceso se cierran a los diversos intereses y éstos se ven obligados a acercarse directamente a la burocracia o al Poder Ejecutivo central.<sup>19</sup>

De lo anterior, se desprende que el sentido de la representación cambia su concepción respecto a la vigilancia y el control de los electores hacia sus representantes. Esto da lugar a la crítica que hace Kelsen a la función representativa, en cuanto a que como el legislador, de acuerdo con la teoría liberal, no se encuentra en un sistema de mandato imperativo de parte de sus electores, ahora éste cambia por el mandato imperativo del partido al que pertenece, o incluso de la mayoría agrupada en la asamblea, dejando de lado los intereses de sus representados por los del partido y, en su caso, de la mayoría. De esta forma, la propuesta de Kelsen en 1928 trata de que la representación no resulte superflua para la sociedad, por tanto, ofrece la fortaleza de ésta por medio de dos recursos extraparlamentarios: el referéndum y la iniciativa popular.

Como se ha mencionado, los canales de representación ya no son exclusivos de los partidos políticos, y mucho menos de las instituciones representativas, sino que en la actualidad se tienen instancias externas que confluyen de forma desagregada o agregada, pero que al final representan intereses que pueden ser anexados o no en la toma de decisiones. Incluso algunos autores señalan que en casos particulares, como en los parlamentos inglés y el alemán, los grupos de interés intervienen cada vez más en la labor legislativa y en la toma de decisiones, es decir, se trata de grupos que bajo la representación de los comités o de la fracción parlamentaria influyen en el procedimiento legislativo, lo que deja en teoría la independencia del parlamentario ante sus representados, y se traduce en una dependencia formal o informal de éste con sus representados, y en mayor medida con el partido que lo postuló.

Al respecto, Giovanni Sartori manifiesta que los sistemas electorales pueden determinar la forma en que los votos, al transformarse en curules, afectan la conducta del votante en relación a si éstos votan por un partido o por una persona.<sup>20</sup> En este sentido, el apoyo hacia los candidatos de-

19 Almond, Gabriel A. y Powell, G. B. *op. cit.*, nota 12, p. 94.

20 En la actualidad, la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos no sólo se enfoca al proceso electoral a través de la campaña electoral y el momento de la elección. También, como ya se mencionó, existen otras formas de manifestación política no tan claras como la primera,

pende por un lado de sus propios recursos cuando el sistema de partidos por el que son elegidos, es débil, poco estructurado y descentralizado, ello lo conduce, necesariamente, a respaldarse en sindicatos, grupos religiosos o grupos de presión de los cuales recibe apoyo, aunque esto no indica que, por otro lado, el candidato resulte ser totalmente independiente del partido, porque el candidato para ser incluido en la papeleta electoral se compromete, de alguna forma, a seguir las líneas del partido (por ejemplo, el sistema primario adoptado por los Estados Unidos de América o Colombia, donde todo ciudadano que desee participar en elecciones tiene derecho de hacerlo, únicamente debe cubrir una cuota que paga al Estado y adherirse al partido que en ese momento considere más conveniente, incluso si decide reelegirse, el ciudadano puede cambiar su afinidad política, ya que el interés que representa es el de su distrito y no el de un partido).

O por el contrario, cuando la organización de los partidos es fuerte, bien estructurado y controla los fondos de campaña, los candidatos dependen directamente del partido. Se trata de candidatos incluidos en listas cerradas que presentan los grupos políticos ante los electores, de tal forma que el programa político es preparado por los especialistas del partido, y el parlamentario está encargado simplemente de defenderlo (Venezuela, México y Bolivia).

La diferencia entre ambos tipos es, por un lado, cuando votamos por personas sí importa quiénes son, cuáles son sus antecedentes, etcétera, es decir, se mantiene la tradición liberal porque se elige a una persona pensando en que la asamblea deberá ser la congregación de “hombres ilustres que representan ilustración y razón (de la Nación entera), pues sólo el hombre instruido es capaz de distinguir entre su interés personal y el interés de la totalidad y de subordinar a aquél”,<sup>21</sup> con lo que se conserva la figura del diputado individual. En cambio, cuando los elegidos son designados a través de una lista cerrada, la figura del diputado individual se diluye porque en realidad se está votando básicamente por un símbolo, una ideología, un programa o una plataforma, es decir, el elector no

y que muchas veces son llamadas a ser las formas de participación “más reales” por su carácter directo o semidirecto de participación política como la iniciativa, el referéndum, o el plebiscito o incluso aquellas manifestaciones de inconformidad traducidas en movilizaciones, huelgas, debates, actos sociales, etcétera.

21 Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 79.

tiene control alguno en la designación de su “representante”, pues bajo esta lógica, la representación será exclusiva del partido que lo designó. Se trata de un individuo que al convertirse en diputado se verá impedido de actuar como representante del sector social que le otorgó su confianza. Bajo esta última fórmula, los electores no designan al diputado por su persona sino que su voto más bien significa un acto de adhesión o simpatía por un partido determinado, de manera que el candidato obtiene su representación sólo en virtud de su filiación al partido electoral.<sup>22</sup>

Pese a los cambios en la forma del mandato representativo por uno imperativo, de corte distinto al del parlamentarismo del siglo XIX, la función representativa es vital para la legitimidad del sistema y sus instituciones, porque es en ese momento cuando los electores tienen la oportunidad de asociar las demandas de los distintos grupos e intereses, las cuales son sometidas ante el pleno para que otros grupos e intereses manifiesten su adhesión u oposición a la demanda presentada. La representación así entendida, reconcilia y compromete a los diferentes intereses pues establece en un denominador común las diversas opiniones, de tal forma que los legisladores se ven obligados a formar coaliciones afines ya sea a corto o a largo plazo, todo depende de la similitud de las manifestaciones expuestas en la cámara.

Posterior a la asimilación y combinación de los intereses, se procede a la formulación propiamente de la ley y es en este sentido que la crítica a la funcionalidad parlamentaria es mayor, porque los legisladores actúan más en función de previos acuerdos políticos que de la eficacia de las políticas públicas, es decir, producen políticas más consensuales que eficaces. Por ello, ante la falta de consenso por la multiplicidad de intereses ahí expuestos, y ante la dificultad de agregarlos y combinarlos, el consenso se vuelve un problema que puede llegar al estancamiento crónico en la decisión. Incluso, por esa diversidad representativa, las políticas que de ahí puedan generarse no sólo no son sujetos de consenso, sino que hasta pueden llegar a ser contradictorias unas con otras debido al interés del partido por conservar a los electores, y los cabildos que en algunos países marcan la ruta electoral por sus apoyos financieros.<sup>23</sup>

22 Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1996, pp. 27-38.

23 Mezey, Michael, *Comparative Legislatures*, Durham, N. C. Duke University Press, 1979, pp. 13-17.

Lo anterior demuestra que los cambios presentados en la forma de representación no se dan de manera aislada, son cambios que se presentan en los modos de vida, de pensamiento, etcétera, cambios que se asocian a las transformaciones económicas determinadas por la división del trabajo y la adopción de nuevas tecnologías, a los procesos de urbanización, educación, del desarrollo de las comunicaciones, entre otros, y que dan lugar al aumento de la acción social para dar solución a diversos problemas, para intensificar la participación política y, sobre todo, para encausar las controversias generadas por las demandas de los miembros de la sociedad. Dichas transformaciones se relacionan, a su vez, con el descrédito de los patrones tradicionales de representación y que para el caso de los parlamentos han significado la convivencia con modelos extraparlamentarios de actuación como los descritos con anterioridad. Es decir, la legitimidad básica de los gobiernos no se encuentra exclusivamente en su base institucional, que incluye en gran medida al Parlamento, sino que existen medios externos, donde la creciente interdependencia entre instituciones y movilización social es evidente, más aún, las estructuras y el funcionamiento específico de los órganos representativos, y en consecuencia la tendencia desacreditadora a la que están sujetos.

### III. EL PARLAMENTO Y SU FUNCIÓN DE SOCIALIZACIÓN Y EDUCACIÓN POLÍTICA

La función de educación y socialización políticas se refiere a los medios por los cuales un sistema político se perpetua a través del mantenimiento de su legitimación frente a la población. Dicha legitimación puede darse en dos momentos, por un lado, se tiene aquella legitimidad de origen, cuyo resultado es producto directo de la celebración de elecciones democráticas y que por lo tanto es indiscutible; y por el otro, existe una legitimidad de ejercicio vinculada a la toma de decisiones, a su vez sometida al control de la opinión pública, entendida como la “verdad social colectiva”.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Vega García, Pedro de, “Democracia, representación y partidos políticos (consideraciones en torno al problema de la legitimidad)”, en Asensi Sabater, José (coord.) *Ciudadanos..., cit.*, nota 9, pp. 24-25.

Si bien es cierto, la representación parlamentaria idealmente se muestra, según Guizot, como un mecanismo político cuya función es “la expresión de esas verdades sociales, de valores e intereses en que se plasma la opinión pública”, y donde el representante es el vehículo ideal de la expresión de la voluntad del pueblo, porque el legislador ha dejado de representar al representado, para convertirse en un mandatario de la verdad y la justicia, y por lo tanto el Parlamento naturalmente es el órgano en el que a través de la discusión y deliberación constituirá el lógico correlato, a nivel político, con la opinión pública.

Sin embargo, hablar de una opinión pública y unánime bajo el ideal de Habermas, resulta una utopía aun más complicada para la representación parlamentaria. En la práctica, la discusión y deliberación parlamentaria ha sido mermada por una tendencia que considera esta actividad como mera “charlatanería”, al no existir, en primer lugar, una verdad social única, porque en realidad existen tantas opiniones como grupos e intereses que operan contradictoriamente en el seno de la sociedad.

En segundo lugar, la opinión pública, lejos de poseer el carácter libre y racionalizado —como el considerado por Burke—, ha sido utilizada por el mercado, quien, junto a la cosmopolitización de la vida social y política y a la aparición de los grandes monopolios de la comunicación y la información, han creado culturas e informaciones “uniformes”, manipuladas e impuestas, y que nada tiene que ver con la opinión libre y racional con la que soñara el primer liberalismo.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 35. Bajo la misma línea, algunos autores consideran que el poder, transmutado en los partidos y en concreto en sus líderes, a través de los medios de masas, particularmente de la televisión, rompe los muros de la vida privada, produce creencias y teledirige las conductas. “Se hace prevalecer la imagen y la forma del mensaje sobre la sustancia, habida cuenta que la imagen es enemiga del discurso abstracto, basado en conceptos. Lo efímero y el olvido se imponen sobre la duración y la memoria. El ciudadano ve así reducido el contenido racional e ideológico del debate político, que se desliza por una cascada de fascinación y al tiempo de manipulación y desinformación en un proceso vertical de la representación de arriba hacia abajo”. Abellán, Ángel Manuel, “Problemas representativos y participativos de los ciudadanos: la democratización de los partidos políticos y la perspectiva electoral”, en Asensi Sabater, José, *op. cit.*, nota 9, p. 290. Además de que la televisión afecta al funcionamiento de la democracia, ya que la influencia que ésta ejerce sobre aquélla no siempre es buena, es lo que podría significar lo que para algunos se trata de “gobierno mediático, absolutismo de los media, mediocracia, sociedad mediatizada o telecracia”. La televisión en la actualidad modifica el papel o la función que antes desempeñaban las distintas instituciones, se sustituye al pueblo por el público. La diferencia consiste en que el pueblo organizado y representado es capaz de ejercer una voluntad y una decisión coherente, en defensa de sus intereses, es decir: “es la expresión de la voluntad popular, por el contrario, el

Y en tercer lugar, la deliberación como “amia legislativa” ha sido incapaz o no ha tenido el peso argumentativo para rechazar, paralizar o enmendar propuestas provenientes del Ejecutivo, por el contrario, la discusión sólo ha servido para proyectar actitudes irracionales que “dan rienda suelta a la furia” de parte de los legisladores, sin posibilidades reales respecto de las políticas que son finalmente adoptadas. El Ejecutivo, seguro de que acabará “saliéndose con la suya, se sentirá libre para ignorar las discusiones legislativas para seguir adelante con su propia información y a su propio ritmo”.<sup>26</sup>

Pese a los fallos, no debe olvidarse que ignorar los debates legislativos significaría un riesgo para el sistema en la medida en que éstos, al ser públicos y como forman parte de la opinión pública, cualquier reacción adversa del Legislativo contra las iniciativas gubernamentales puede mermar la legitimidad de ejercicio del gobierno.<sup>27</sup>

Para Duverger, los partidos son funcionales en cuanto a que lejos de fragmentar la opinión pública, la crean y la expresan, y la forman más que deformarla, ya que sin partidos, la participación política se traduciría

público es un ser de fisonomía monstruosa, caprichoso, injusto, parcial, intolerante, rutinero, novelero, que se deja llevar de impresiones pasajeras, que ama con idolatría sin un porqué, que se recrea con la mordacidad, que suele ser su favorita la medianía intrigante y charlatana, y que premia con usura a quien le lisonjea y le engaña”. González Encinar, José Juan, “Televisión y democracia”, en Asensi Sabater, José, *op. cit.*, nota 9, p. 395.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 136.

<sup>27</sup> Por ejemplo, el poder de enmienda, lejos de provocar inestabilidad política, como en el caso del veto y la disolución llevados al extremo, es un mecanismo que otorga al Parlamento el carácter de colegislador que le permite “introducir modificaciones en el marco del examen de un texto normativo, cualquiera que sea su origen por los depositarios de la representación nacional”. Sánchez Navarro, Ángel, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 80. En una situación de transición política, la pérdida o falta de legitimidad de ejercicio puede ser desastroso para la consolidación democrática. La nueva formación parlamentaria, resultado de las elecciones en Hungría en 1990, y con cuatro partidos a la cabeza, acuerdan modificar la Constitución. En un principio, los cambios fueron bien recibidos, sin embargo, la crítica situación económica y los consiguientes ataques de la oposición hicieron difícil el trabajo del gobierno, así como la labor legislativa del Parlamento. La opinión pública criticó sobremanera acciones que iban en contra de la antigua ideología arraigada en la mayoría de la población. Por ejemplo, se pone en tela de juicio la devolución sobre los bienes eclesiásticos, la Ley sobre la indemnización de los antiguos propietarios de tierras, el proyecto de enseñanza y el proyecto sobre seguro médico. Incluso el Tribunal Supremo Constitucional anuló la votación de un proyecto de ley por el Parlamento, relacionado con la responsabilidad política de personal de antiguo régimen. Semsey, Viktoria, “Transición política en Hungría (1989-1990)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm 78, octubre-diciembre de 1992, p. 247.

sólo en tendencias vagas, intuitivas, variadas, dependientes del temperamento de la educación, de las costumbres, de la situación social, etcétera. Porque, según el autor, existe una “opinión elaborada” y una “opinión bruta”, donde la primera es el resultado de la agregación de la segunda como consecuencia de la propaganda partidista y del tipo de sistema de partidos y del régimen electoral”.<sup>28</sup>

De ahí que la opinión pública, en teoría, es extraída del conjunto de opiniones privadas donde a los partidos corresponde, por un lado, formarla y, por el otro, guiarla, canalizarla. De esta forma, la campaña electoral se presenta como uno de los medios iniciales para la formación de la opinión, pues atrae al máximo de electores, proponiéndoles fines particulares, adaptados a sus intereses, a sus demandas, que pueden ser manejadas a nivel nacional como una vinculación psicológica, donde los medios de comunicación juegan un papel importante en el tratamiento de los asuntos y provocan amplio interés entre los ciudadanos.<sup>29</sup>

Pero no sólo las campañas electorales contribuyen a la formación y deformación de la opinión pública, también la influencia que tienen sobre ésta, los sistemas de partidos y los regímenes electorales, es muy clara en la localización geográfica de las opiniones. De aquí el problema que padecen las minorías, quienes por su propia naturaleza no pueden ser representadas en un plano nacional. Es decir, el escrutinio mayoritario acentúa la localización geográfica de las opiniones, incluso podría decirse que una opinión nacional (repartida de hecho en la totalidad del país) se convierte en una opinión regional, pues ésta no es representada más que en las porciones de territorio donde es la más poderosa.<sup>30</sup>

Por su parte, la representación proporcional actúa en sentido opuesto: opiniones locales fuertemente arraigadas tienden a extenderse al plano nacional, por la posibilidad de ser representadas incluso en las regiones en que son fuertemente minoritarias. Es por esto que para algunos la representación proporcional acentúa la tendencia centralizadora y “uni-

28 Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, 12a. ed., México, FCE, 1990, p. 399.

29 Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, pp. 151-155.

30 Frente al peligro de la paralización de la opinión de las minorías, Sánchez Navarro, Ángel, *op. cit.*, nota 27, p. 39, considera que la protección de las minorías en el funcionamiento del sistema democrático es fundamental para la legitimidad del sistema, ya que con la participación de las minorías en los asuntos públicos, y al asegurarles un puesto en la reglamentación parlamentaria, se garantiza el respeto a la pluralidad y a la esencia del régimen representativo.

formadora”. Pese a la orientación dirigida por la opinión, la orientación política de los ciudadanos, sin embargo, casi siempre es contraria o dista de la política proyectada por el Parlamento, independientemente de que sus miembros hayan sido electos por razones esencialmente locales o por sus posiciones respecto a los grandes intereses nacionales.<sup>31</sup>

Cuando la opinión se analiza desde el tipo de escrutinio utilizado: uninominal o de lista, el primero, por su carácter personal, tiene mayor facilidad de penetración en las promesas individuales, al mismo tiempo que amplía los lazos locales del candidato. Por el contrario, la opción en atención a la lista cerrada obliga al elector a votar por un partido más que por hombres, es decir, por una ideología y una organización nacional más que por defensores de intereses locales. Ejemplo del primer caso es la elección del congreso estadounidense, donde la estrechez de los distritos electorales y el sistema uninominal es el resultado de la descentralización partidista. El segundo caso lo representa el sistema italiano, hasta 1992, de listas cerradas y amplia centralización partidista. Aunque el debate alienta o desalienta las decisiones, forma o deforma la opinión, también funciona para ampliar la base informática sobre la que se toman decisiones. Como las opiniones de la nación están expresadas en la legislatura, a través de los partidos políticos puede incrementarse la sensibilidad de la política ante la opinión pública. El modelo de representación supone que el Ejecutivo usará la opinión parlamentaria para alentar la opinión pública acerca de problemas que se propone resolver.

Una de las desventajas que enfrentan las legislaturas, a juicio de los críticos, es el incremento de la presencia del Ejecutivo en detrimento del Legislativo en los medios de expresión y comunicación modernos, sobre todo audiovisuales, quienes le permiten al Ejecutivo entrar directamente en contacto con los ciudadanos, sustituyendo de este modo el diálogo con el Parlamento, pues en realidad la comunicación se dirige en primer término al televidente, logrando lo que Giovanni Sartori denomina, “teledemocracia”. El diálogo así entendido hace que se sustituya

31 Para Duverger, toda representación como expresión parlamentaria debe definir el grado de coincidencia entre la opinión pública y la opinión de los legisladores. La fórmula que retrata el equilibrio entre la opinión de la nación y la del Parlamento es la representación proporcional como la diferencia existente entre el porcentaje de sufragios obtenidos por los partidos en todo el país, respecto al porcentaje de asientos en la asamblea, así, cuanto menor sea la diferencia entre ambas dimensiones, la deformación de la opinión será menor.

a la deliberación parlamentaria por la penetración directa de los medios a los ciudadanos.<sup>32</sup>

Son los medios de comunicación masiva quienes, en realidad, dan cuenta de las temáticas más importantes que se llevan a discusión. Son ellos los canales de difusión y de corto alcance a la población para atender a la actuación de sus representantes.<sup>33</sup> Aunque, no hay que olvidar que una de las tesis sostenidas por Carl Schmitt con relación a la legitimidad parlamentaria era precisamente la pérdida de tres de los principales elementos que sostenían el “espíritu” parlamentario: la representación, la publicidad y el debate. Ante la introducción de los partidos políticos de masas a la arena parlamentaria, tales virtudes presentan cambios que convierten a las asambleas en:

El escenario donde los diferentes partidos se enfrentan entre sí con una fuerza calculada de antemano y en el que el discurso no tiene por objeto convencer al auditorio, sino que va directamente dirigido a los ciudadanos, en cuyas futuras decisiones políticas se quiere influir mediante esa argumentación de *ventanas afuera*, no obstante que se continúan presentando las decisiones como el resultado de una discusión política seguida de una votación, es decir, destruyendo la publicidad y haciendo del Parlamento una fachada, quien ya no tiene como objeto construir una verdad general que sea aceptable para todos, sino explicar y en definitiva, promover la adhesión ciudadana en favor de determinadas decisiones políticas, adoptadas precisamente por el partido o la coalición de partidos gobernantes.<sup>34</sup>

Así la discusión, el debate y su consecuente publicidad ya no se encuentran en el pleno de la asamblea representativa, sino en el seno del grupo

<sup>32</sup> Peces-Barba, Gregorio, “El papel del Parlamento en la democracia española”, *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años ochenta*, Madrid, Coloquio Organizado por la Fundación Pablo Iglesias, 23-25 de septiembre de 1981.

<sup>33</sup> La definición que elabora Almond y Powell —en *Política Comparada*, nota 12, pp. 63-67— en relación con la socialización política, resulta un tanto más completa, pues a su juicio trata del proceso por el cual las culturas políticas se mantienen y cambian. Es decir, el proceso de socialización se mantiene durante toda la vida del individuo, y éste puede ser adquirido mediante formas manifiestas como la comunicación explícita de la información, valores, sentimientos sobre los objetos políticos (como la educación cívica), o de forma latente que implica la transmisión de actitudes no políticas que afectan las actitudes hacia roles y objetos análogos existentes en el sistema político, esto es, la cultura general puede tener efectos en la esfera política, ello porque los agentes de la socialización política para los autores se encuentran desde la familia, pasando por la escuela, y la experiencia laboral hasta los medios de comunicación masiva.

<sup>34</sup> García, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 118.

político (cuando existe un partido dominante); en el grupo gobernante (cuando existe un sistema de partidos débil); o incluso en el interior de la legislatura a través de comisiones cuyos acuerdos, entre el partido o la coalición de partidos, son tomados de antemano por los grupos de decisión y no se discuten, ni mucho menos, se debaten en el pleno, y por lo tanto, tales decisiones solamente son publicitarias en el momento de la ejecución.

De ahí la recomendación de John Stuart Mill respecto a que todo Parlamento debe constituir no sólo “el congreso de opiniones de la nación”, sino el lugar donde “cada sector (es) capaz de expresarse a plena luz y estimular al debate”. Porque el debate finalmente constituye:

Un encuentro convenido entre iguales, que se reúnen convocados por la palabra y se dedican a trabajar dentro de ciertas tareas verbales propias de la labor parlamentaria como el análisis, la reflexión, la crítica, el debate, la polémica y la resolución racional de los enfrentamientos por medio de la propuesta y adopción de las mejores y justas soluciones. Todo ello en pro del beneficio colectivo.<sup>35</sup>

Es así como la práctica parlamentaria para los más optimistas se presenta como manifestación verbal que representa al conjunto de acciones e imágenes generadas por el órgano mismo, y que son transmitidas como realización de la acción a través de la opinión, de ahí la necesidad de elevar la efectividad y la calidad del discurso para que no sólo transmita “el espíritu” que engloba el debate de los distintos intereses, sino que sea capaz de generar consenso entre las partes sobre los mecanismos adecuados para fortalecer los lazos de confianza en la institución representativa.

#### IV. EL PARLAMENTO COMO LEGISLADOR

La función legislativa es una de las actividades que a juicio de algunos autores ya no pertenece propiamente al Parlamento, en el sentido de que no es el lugar donde se lleva a cabo la incubación y el diseño de la norma, consiste en emitir normas generales sobre la reglamentación de las actividades del Estado. La formación de leyes es entendida como la

<sup>35</sup> Carbó, Teresa, *El discurso parlamentario mexicano entre 1920 y 1950*, México, CIESAS-Colegio de México, 1995, p. 84.

elaboración de reglas generales donde el Ejecutivo sólo se encarga, en teoría, de resolver un caso particular al atender a la reglamentación general ya establecida.

En la actualidad, como ya se mencionó, esta función es compartida con el Ejecutivo, al grado de que la producción legislativa a quedado casi en su totalidad en manos de este último, quien se dice *gobierna legislando*, esto porque de las principales atribuciones concedidas a los ejecutivos en general se encuentran la elaboración de leyes, la intervención del gobierno en el proceso legislativo, a través de la presentación de enmiendas, al retirarlas, votarlas o iniciarlas; también por sus amplias atribuciones en materia militar, internacional, económica, política y social. El cambio en el esquema tradicional de la clásica función legislativa del Parlamento se da a partir del aumento de poder del Ejecutivo al que se subordina la asamblea.

El efecto es causa principal de los gobiernos de mayoría en el Parlamento, quienes se convierten, por consiguiente, en órganos que no generan sus propias decisiones, sino que éstas se producen en el órgano de decisión de ese gobierno de la mayoría que suele estar en el Poder Ejecutivo. Así se tiene un incremento de la actividad estatal y de la dinámica propia de la realidad contemporánea; al mismo tiempo, la tecnificación de los asuntos públicos, y una mayor incidencia de las demandas populares, exigen al gobierno respuestas rápidas. Tales hechos requieren de una permanente actividad legislativa, para la cual las asambleas tienen dificultades respecto a la agilidad de legislar y conocer de modo global la creciente actividad estatal, por lo que su participación se reduce consecuentemente a la aceptación, algunas veces incondicional, de leyes y reglamentos propuestos por el Ejecutivo.

Esto es evidente cuando bajo la presión de exigencias por una mayor justicia social, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, trajo consigo intervenciones cada vez más frecuentes del Estado en la vida económica, fenómeno que llevó a la expansión de la actividad gubernamental en las tareas legislativas. Así, el Ejecutivo ha dejado en realidad de ser dependiente de la asamblea en los países dotados de un régimen parlamentario clásico, y en realidad goza de una zona de actividad que le es propia. Por ejemplo, la diplomacia ha tendido a ser el trofeo exclusivo de los líderes, jefes de Estado o de gobierno, así la actuación nacional de los parlamentarios quedó rebasada, dejando de esta manera

que los intereses de la nación quedaran en manos de los jefes de gobierno, y a los legisladores únicamente corresponde la función de observadores de las políticas internacionales llevadas a cabo por los líderes gubernamentales.<sup>36</sup>

Hay que señalar, al mismo tiempo, la urgencia y rapidez en muchos casos de las decisiones que contrastan con la lentitud del proceso parlamentario y los rituales que lo caracterizan, lo que ha producido un aumento de los decretos-leyes que no necesitan ser referidos a las asambleas. Las dificultades reglamentarias y la consideración del pleno como un cuello de botella en el cual se agota la agilidad con que deberían ser tratados los asuntos que competen a la sociedad en su conjunto, son parte de las dificultades que presentan los parlamentos para llevar a cabo su labor legislativa.<sup>37</sup>

En la actualidad, las cuestiones de políticas públicas se resuelven mediante un proceso de negociación entre los diversos centros de influencia: con las comisiones parlamentarias, con el líder del congreso, con el jefe del Ejecutivo, con las oficinas gubernamentales, con los grupos privados, etcétera. Se trata de un proceso que da cabida a diferentes opiniones que promueven, por su propia naturaleza, la demora y el estancamiento hasta llegar a la inestabilidad, producto del choque entre los distintos grupos de influencia. El problema se deriva de su naturaleza colegiada y deliberativa, así como representativa. Este fenómeno se acentúa aun más cuando se trata de legislaturas abiertas que favorecen las posturas individuales de los electores o grupos de presión. Sin embargo, la dificultad disminuye en legislaturas con sistemas cerrados, es decir: con disciplina partidista, mayoría favorable al Ejecutivo, etcétera, en sistemas así, es más fácil lograr acuerdos y decidir medidas; claro que en este caso es el Ejecutivo quien legisla y el Parlamento únicamente sanciona, lo que no indica un equilibrio real de poderes. Algunos países como Francia e Inglaterra utilizan instrumentos que agilizan el proceso y evitan

36 Sin embargo, no debe olvidarse que esta función ha sido tomada por los miembros de los parlamentos nacionales al constituirse reuniones a nivel interparlamentario entre diversos países, haciendo del legislador un diplomático representante de la nación.

37 Una legislatura puede ser un buen instrumento de la voluntad popular, en tanto represente efectivamente los intereses de sus electores. Para que esto se lleve a cabo, no basta realizar las funciones que le son encomendadas (representación, control y vigilancia, agregación de intereses, socialización, educación política y función legislativa), también debe tomarse en cuenta los mecanismos que al interior de la asamblea son aplicados, porque mucho de la organización y democratización que ahí se practica, refleja la labor del legislador hacia sus representados.

el obstruccionismo, como la llamada *guillotina*: mecanismo que se encarga de someter un asunto a un voto de confianza; cuando se invoca la guillotina, todo el debate cesa, y si el Parlamento no presenta una moción de censura y no vota en menos de 14 horas, se considera que la ley ha sido aprobada.<sup>38</sup>

Otra de las dificultades legislativas para los parlamentos es la falta de preparación técnica de los diputados ante la carencia de una carrera parlamentaria (sobre todo en regímenes de no reelección inmediata, México y Costa Rica), y ante la falta de apoyo técnico e informativo con el que cuenta el Ejecutivo, lo que disminuye el papel del representante de la nación, así como su función de control y fiscalización. Es así como los ejecutivos, se afirma, no sólo comparten la tarea legislativa con los parlamentos sino que en la mayoría de los casos esta función es predominante en los primeros y efímera en los segundos. No obstante, estas afirmaciones no son sostenibles para todos los parlamentos.

En 1994, Alemania destinó grandes cantidades de recursos financieros y materiales al Parlamento, frente al incremento del trabajo legislativo.<sup>39</sup> Otro ejemplo lo constituye el congreso estadounidense, el cual, después de la reforma de 1970, incrementó el tamaño de las dotaciones de personal de las comisiones y subcomisiones, representando un aumento del 250% entre 1970 y 1983. En tanto que la dotación de personal de los congresistas individuales aumentó en un 60%.<sup>40</sup> Se debe añadir que la labor legislativa del congreso estadounidense, lejos de disminuir, se ha incrementado. En 1992 se presentaron 5,231 iniciativas de ley; en 1993 las enmiendas aumentan a 6,721; y en 1994 disminuyen a un poco menos de la mitad 3,103 en total. Por supuesto que no todas las enmiendas presentadas por los legisladores en el congreso estadounidense lograron ser aprobadas, la gran mayoría permanecen como propuestas que no prosperan durante el procedimiento legislativo. Por ejemplo, de las iniciativas

38 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 22, p. 182.

39 En Alemania existen grupos de partidos de una misma filiación o coalición (*fraktionen*) que se encargan de llevar a cabo el cabildeo, y por el cual la mayor parte de las enmiendas son encomendadas en esta instancia mediante el cabildeo que realizan sus miembros con los grupos de interés que representan. Schüttemeyer, Suzanne S., "Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: the German Answer for Institutionalizing Parliament", en Copeland y Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World Changing Institutions*, USA, University of Michigan Press, 1994.

40 Mezey, "La legislatura...", *cit.*, nota 16, p. 129.

que llegaron a prosperar y se convirtieron en leyes fueron 347 en 1992; 210 en 1993; 255 en 1994 y 88 en 1995.<sup>41</sup>

Un caso peculiar en el cual el Ejecutivo es dominante gracias a su mayoría parlamentaria, es el representado por Italia, en donde de acuerdo con las cifras, el predominio del Ejecutivo aumentaba cuando el gobierno estaba dominado por la mayoría demócrata cristiana entre 1948 y 1953. Es en ese periodo cuando el 90% de las iniciativas provenientes del gobierno fueron aprobadas. En contraste, el porcentaje disminuyó significativamente hasta llegar al 47% entre 1983 y 1987, y 50% entre 1987 y 1992, cuando el Partido Socialista Italiano participó en el gobierno como parte de la coalición gubernamental. Lo mismo ocurrió en el número de iniciativas originadas en el Parlamento, 457 entre 1948 y 1953; 332 entre 1983 y 1987, y 294 entre 1987 y 1992.

En tanto, las propuestas presentadas por los legisladores italianos siguieron una dirección contraria, es decir, las iniciativas individuales aumentaban cuando la mayoría decrecía y la minoría gobernaba. 275 propuestas fueron presentadas durante el primer periodo (1948-53); 1,163 en el segundo (1983-87) y 1,384 en el tercero (1987-92); pese a la abundancia del trabajo legislativo individual, tal situación no se tradujo en un aumento en el número de iniciativas promulgadas, por el contrario, los porcentajes mostraron la disminución en el número de iniciativas aprobadas, las cuales de 1948 a 1953 constituían el 19% del total, en comparación con los siguientes años, de 1983 a 1987 éstas representaron el 3% y 5% de 1987 a 1992, del total de enmiendas promulgadas.<sup>42</sup>

Los datos anteriores nos muestran que en un gobierno de mayoría, la preponderancia del Ejecutivo es mayor gracias al respaldo que le otorga su grupo parlamentario, y por tanto, la agregación de intereses disminuye. En cambio, cuando el gobierno es de coalición, la o las minorías en vez de jugar su tradicional papel de oposición en espera de una futura alternativa de gobierno por la urnas, se adhiere al gobierno con el objeto de satisfacer mejor los intereses de sus respectivas clientelas, y por lo

41 *Almanac 95, 104th Congress 1st session*, Congressional Quarterly Inc., 51st. Annual, pp. 15-17.

42 Cotta, Maurizio, "The Rise and Fall of the Centrality of the Italian Parliament: transformations of the Executive-Legislative subsystem after the Second World War", en Copeland y Patterson (eds.), *op. cit.*, nota 39, pp. 61 y 62; Mershon, Carol, "The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments", *American Political Science Review*, vol. 90, núm. 3, septiembre de 1996, p. 535.

tanto, favorece la agregación, evita la confrontación y se mantiene un pacto de coalición; no obstante, dicha fórmula genera a su vez una mayor marginación del Parlamento, ya que los pactos se realizan desde la sede misma de los partidos, se excluye la posibilidad de una oposición alternativa a la coalición gobernante, y el trabajo fiscalizador de la oposición se pierde, ya que no compite por su posición en las urnas, sólo pacta.

Analizando el caso mexicano, los datos que agrupa el trabajo legislativo muestran cómo la capacidad de iniciativa de los grupos parlamentarios aumenta conforme la legislatura se vuelve más plural. En la LIV legislatura (1988-1991) de la Cámara de Diputados, del total de propuestas presentadas: 240, el 76% tuvieron su origen en los grupos parlamentarios; mientras que en la LV (1991-1994), la suma se eleva ligeramente hasta alcanzar 254, de las cuales, el 63% provenían de las fracciones partidistas. En la siguiente legislatura (LVI: 1994-1997) de las 374 iniciativas presentadas, el 77% correspondieron a las bancadas partidistas.

Esta situación no se presenta de la misma forma si se compara con las enmiendas promulgadas, las cuales favorecieron al Ejecutivo con el 90% hasta la LVI legislatura. Esto se explica porque una vez que se integra la LVII legislatura, pese a que el Ejecutivo y la Cámara de Senadores seguían estando en manos del PRI, la Cámara de Diputados se integró de tal forma que ninguna de las fuerzas partidistas poseía la mayoría suficiente para promulgar por sí sola legislación alguna. El efecto fue inmediato, el Ejecutivo redujo considerablemente las iniciativas presentadas por este, al tiempo que las propuestas promulgadas alcanzaron porcentajes del 68% y 36% del total, respectivamente.

Sin ánimo de pretender negar el aumento del Poder Ejecutivo frente al Legislativo, no se puede pensar que la labor legislativa de los parlamentos haya declinado hasta desaparecer, por el contrario, tal parecería que al igual que los ejecutivos, los parlamentos han aumentado sus prerrogativas legislativas al grado de que a través de la función representativa, los diputados detectan de manera más inmediata y no a través de los informes y datos que les pueda proporcionar las oficinas administrativas del Ejecutivo, la problemática a resolver. Se trata de que a través de la labor representativa, las leyes mantengan mediante la deliberación, la opinión pública y la percepción de las principales necesidades y demandas, el carácter funcional, oportuno, sensitivo y coherente

en las políticas públicas a aplicar. A la vez que se ejerce control y supervisión en el desarrollo y aplicación de las mismas.<sup>43</sup>

## V. LAS ACTIVIDADES DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN PARLAMENTARIA

Para John Stuart Mill “vigilar y controlar” al gobierno era la tarea propia de los parlamentos, en comparación con la función de gobernar, para la cual él pensaba que las asambleas eran radicalmente ineptas. En la actualidad, la mayoría de los estudiosos de las legislaturas consideran que como el modelo de representación cede tanta autoridad al Ejecutivo en materia de formulación de políticas, presuponen que la única tarea posible para un órgano representativo es la supervisión, en el sentido de que con ello se asegura que el Ejecutivo va a dar cuenta pública de sus actos, lo que impide el abuso del poder; al mismo tiempo que la supervisión incrementó la eficacia de las políticas al ampliar la base informativa, por medio del debate y de la influencia de la opinión pública, sobre la cual se puede llegar a la decisión de revisar políticas.

En este sentido, cada régimen guarda su propio concepto de control gubernamental, pues este punto ha servido a innumerables discusiones en torno a la estabilidad o inestabilidad que presentan los sistemas políticos, de acuerdo con la fortaleza que conservan los parlamentos con sus respectivos ejecutivos. Algunos sostienen que el modelo parlamentario está asociado con la estabilidad política, en especial cuando opera en el contexto de un sistema de partidos políticos fuertes que puede proporcionar mayorías legislativas confiables para el gobierno en turno, como el sistema inglés. Pero en países con partidos políticos múltiples y mayorías legislativas inestables, el sistema parlamentario puede producir cambios frecuentes de funcionarios y políticas gubernamentales, tal es el caso del sistema político italiano, o durante la tercera y cuarta república francesa.

Si bien, los modelos parlamentarios pueden ser inestables cuando los sistemas de partidos son débiles y fraccionados, los sistemas presidenciales han sido habitualmente los más inestables de los dos modelos

43 Valencia Escamilla, Laura, “La construcción de credibilidad en el Poder Legislativo”, en Zamitiz, Héctor, *Credibilidad, instituciones y vida pública*, México, FCPyS-UNAM-DGAPA, 1998, pp. 113-142.

constitucionales, esta tesis es sostenida por Juan Linz, quien señala que las causas de inestabilidad política en los sistemas presidenciales se deben a que en éstos sistemas se:

Reducen las opciones disponibles, se crean situaciones de suma cero, se desalienta el desarrollo de la organización y disciplina partidarias, y se corre el riesgo de provocar el estancamiento si el Parlamento cae en manos de un partido o partidos de la oposición, y se reduce la flexibilidad de los gobiernos para responder a las crisis con cambios de funcionarios o de políticas.<sup>44</sup>

Incluye las profundas divisiones sociales relacionadas con las escisiones económicas, étnicas, regionales e ideológicas que las instituciones políticas no tienen capacidad para superar.

Pese a las diferencias suscritas al tipo de régimen, la función de vigilancia, control y supervisión contiene diversos instrumentos como: la aprobación de proyectos de ley elaborados por el gobierno, la convalidación de los decretos-ley, la autorización para convocar referéndum, la autorización para declarar estado de guerra, la facultad para la celebración de convenios internacionales, la aprobación del presupuesto, celebrar juicio político, llamar a comparecer o interpelar a altos funcionarios del gobierno, presentar mociones de censura, crear comisiones de investigación, y demandar información al Ejecutivo y a su aparato burocrático.<sup>45</sup>

La aprobación de proyectos de ley es uno de los instrumentos más controvertidos pues para una legislatura activa con la capacidad suficiente para tornar la iniciativa, de deliberar y de decidir acerca de las políticas públicas, como el congreso estadounidense, tal instrumento resulta un arma de doble filo, pues por un lado “los poderes de voto presuponen que un Parlamento puede iniciar la legislación y/o modificar las propuestas legislativas del Ejecutivo”, y por el otro, se tiene la defensa de parte del Ejecutivo con relación a su prerrogativa de vetar de manera total, o parcial, los proyectos de ley presentados por el Parlamento.

44 Linz, Juan, “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, en Greenstein, Fred I. y Polsby, Nelson W., “Macropolitical Theory”, *Handbook of Political Science*, Londres, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, vol. 3, p. 175.

45 García Fernández, Javier, “Funciones de control del Parlamento”, en varios autores, *El Poder Legislativo...*, cit., nota 3, p. 62.

En Estados Unidos de América, esta acción se ejerce de manera cotidiana porque, en principio, el congreso generalmente está controlado por el partido opositor, y en segundo lugar, porque la descentralización y flexibilidad del sistema de partidos deja en libertad a los miembros de un mismo partido a votar de acuerdo con los intereses que representan, y no a los lineamientos trazados por el partido. Así se tiene que durante los primeros tres años de gobierno, los presidentes Ronald Regan y George Bush vetaron 22 y 25 propuestas de ley, en tanto Bill Clinton tan sólo en 1995 vetó 11 proyectos provenientes del congreso, tomando en cuenta que los dos primeros enfrentaron congresos demócratas, siendo ellos republicanos, mientras que el segundo, al enfrentar una mayoría republicana, la relación con el congreso es tensa y, por tanto, el presidente incrementó el uso de su facultad de vetar leyes, sin embargo, dichas cifras no se comparan con las registradas en la administración de Franklin D. Roosevelt, quien vetó 635 iniciativas durante su administración.

Lo anterior demuestra que pese a la fortaleza que guarda el Legislativo frente al Ejecutivo, éste mantiene el control a través del veto y la negociación, situación que garantiza de alguna forma la estabilidad del sistema, y la prerrogativa del Ejecutivo sobre el Legislativo continúa aunque en menor medida si se compara con las administraciones electas posteriores a las dos grandes guerras.

La convalidación de los decretos-ley trata de la valoración con relación a la prerrogativa que poseen los ejecutivos ante la lentitud del procedimiento legislativo; es decir, es un instrumento que valora lo adecuado o inadecuado de la disposición legislativa de urgencia al programa de gobierno. Sin embargo, el mecanismo de decretar leyes es un instrumento que disfruta el sistema presidencial para “gobernar legislando” y que en América Latina se ha llegado a abusar de éste. Un caso extremo es Brasil, cuando el presidente Sarney emitió tan sólo en 1988, 142 decretos de emergencia, o sea uno cada cuatro días, en 1990 el gobierno de Collor de Melo emitió 150 decretos, lo que casi equivale a uno cada dos días laborales. Entonces el “decretismo” se convierte en el instrumento normal de gobierno y la convalidación de los mismos representan la excepción.

La autorización para convocar referéndum es la prerrogativa que aprueba o niega al gobierno la posibilidad de legitimar una determinada decisión o ejecutar una medida política prevista en el programa guber-

namental por parte del cuerpo electoral. Sin embargo, es el presidente quien a través del referéndum, principalmente en los países latinoamericanos, evita la obstrucción parlamentaria. Somete a referéndum cualquier propuesta de ley que el Parlamento rechaza, además de que legitima su programa de gobierno independientemente que éste sea eficaz o no, pues lo importante es que al obtener el apoyo popular, las perspectivas de fracaso o éxito no son válidas.

La autorización para declarar estado de guerra se traduce en la atribución que tienen los parlamentos para comprometer a un país en una guerra, sin embargo, esta es otra de las atribuciones que comparte conjuntamente con el titular del gobierno; no obstante, más que un poder compartido este es un poder que después de la Segunda Guerra Mundial ha sido una atribución casi exclusiva de los jefes de gobierno, esto porque las facultades de guerra, la mayoría de las veces si no es que casi siempre, están unidas a la diplomacia y a la seguridad nacional e internacional. Actividades que en la mayoría de los regímenes presidenciales son atribuciones exclusivas del presidente, quien por norma es el comandante en jefe de las tropas militares y el conductor de la diplomacia nacional, ya que es él quien celebra los tratados y designa a los embajadores (con dictamen y acuerdo del Senado) así como recibir a los embajadores y ministros de otros países. Además no hay que olvidar que la organización de los ejércitos permanentes en tiempos de paz y la institucionalización de los sistemas de seguridad nacional a cargo de los jefes de gobierno, son dos aspectos que hacen manifiesta la independencia del Ejecutivo respecto al Legislativo en dicho ámbito.

No obstante, tal independencia no es total en el caso estadounidense, que si bien las prerrogativas presidenciales respecto a las facultades de guerra son amplias, el presidente no es totalmente libre en ese sentido porque, en principio, los fondos militares son otorgados por el congreso, y es ahí donde el presidente tiene que hacer uso de su habilidad de negociador con aquellos que se oponen a la intervención militar convocada por el Ejecutivo.<sup>46</sup>

46 Tal es el caso relacionado con la discusión en torno al apoyo militar de las tropas norteamericanas a Nicaragua durante toda la década de 1980, donde las posiciones se encontraban tan fragmentadas, que la medida resultó impopular tanto a nivel nacional como internacional, por lo que el Legislativo decidió armar una estrategia alternativa a la propuesta por el Ejecutivo. Copeland, Gary W. y Patterson, Samuel, *Parliaments...*, *cit.*, nota 39.

La autorización para celebrar convenios internacionales trata de los acuerdos que los ejecutivos suscriben con otros países y que implican cambios que afectan las normas legales como los tratados comerciales o que manifiesten obligaciones financieras como los recursos de endeudamiento externo. Tales recursos le han dado amplio margen de actuación al Ejecutivo en el sentido de que con la celebración de acuerdos comerciales en la formación de bloques económicos en todo el mundo, se ha incrementado la labor legislativa de parte del Ejecutivo, pues a él corresponde el diseño de la política económica nacional e internacional proyectada para el país. Por ejemplo, la celebración de tratados comerciales, o incluso de aquellos convenios que van más allá de un acuerdo comercial y se traducen en uniones políticas como la Comunidad Europea.

El control presupuestal consiste en el examen y comprobación de la cuenta general del Estado, de parte de los miembros de la cámara baja, sus efectos radican en la constitución de juicios de valor sobre la acción del jefe de gobierno y su gabinete al aprobar o no la cuenta general. Esta función se encarga de exhibir ante la opinión pública las irregularidades en las que incurren funcionarios durante el ejercicio de sus responsabilidades, y pueden dar lugar a la corrección de conductas de los servidores públicos y, en casos extremos, al juicio político en contra de ellos.<sup>47</sup>

Ante la escasa intervención del legislativo en la elaboración de las políticas públicas de los gobiernos, el control presupuestal se ha convertido en un arma que ha sido considerada como la única o la más conveniente para el Legislativo en el sentido de ganar espacios en la “batalla por el gasto”. Se trata de un proceso en el que el titular del gobierno y sus funcionarios se ven forzados a negociar con los legisladores y controlar desde su ámbito el proceso presupuestario. También es en este sentido que los legisladores en esta ocasión ceden sus prerrogativas a cambio de beneficios políticos. Por ejemplo, aprobar el presupuesto con relación a la seguridad social resulta benéfico para un legislador o una fracción parlamentaria, porque se trata de una medida popular que responde a presiones políticas y preferencias públicas, y ayuda a mantener u obtener el apoyo de cierto grupo de interés que se pretende representar, o al conjunto de electores que votarán a favor del

47 Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 11, p. 141.

partido. En este caso, el control se flexibiliza por la negociación y el pacto entre ambos poderes.

La facultad de celebrar juicio político al jefe del gobierno así como a sus colaboradores por traición, o cualquier otro delito contra la seguridad del Estado es un control parlamentario que reclama responsabilidad penal a los miembros del Poder Ejecutivo. Es un instrumento poco usual en los regímenes modernos. En Estados Unidos de América, por ejemplo, sólo el presidente Andrew Johnson ha sido sometido a juicio político, sin embargo la resolución no resultó condenatoria por sólo un voto. Asimismo, la Cámara de Representantes en ese país recomendó someter a juicio político a Richard Nixon por el caso *Watergate*, recomendación que no tuvo efecto, pues éste renunció antes de que se aprobara el juicio político en su contra. En los países latinoamericanos el uso del juicio de responsabilidad ha sido muy escaso, sin embargo podemos señalar dos casos: el del presidente de Brasil, Fernando Collor de Melo, quien fue destituido de su cargo, y el caso de Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, quien fue procesado penalmente.

Pese a lo inusual del juicio político como mecanismo de control, se han utilizado diversos instrumentos de responsabilidad en contra de la actuación del Ejecutivo y sus miembros, en caso de manifestar conductas de corrupción, represivas, legales o que se hayan excedido en sus prerrogativas. La facultad de destitución de funcionarios individuales de parte del congreso estadounidense es usualmente ejercida en contra de altos funcionarios, o la celebración de audiencias calificadoras de asuntos específicos de las políticas gubernamentales, como las celebradas en contra de la Guerra de Vietnam durante el gobierno de Johnson, o las audiencias del “Caso Irán-Contras” durante la administración de Ronald Reagan.

Otro instrumento de control lo representa la formación de comisiones especiales que investigan el involucramiento de funcionarios en casos de corrupción e ilegalidad. En México, las comisiones creadas para este fin fueron las encargadas del caso Conasupo, las que investigaban los asesinatos de Francisco Ruiz Massieu o la del caso del asesinato del candidato a la presidencia de la república, en 1994, Luis Donaldo Colosio. La efectividad de unas y otras no es comparable, pero sí muestran que la instrumentación respecto al control parlamentario es amplio.

Las comparecencias, interpelaciones y mociones de censura son instrumentos que prevén los reglamentos constitucionales con el fin de informar, verificar, debatir y orientar las posiciones con respecto al examen de programas, planes e informaciones remitidas por el gobierno. Se trata de la prerrogativa que tienen los legisladores para citar a los jefes de los departamentos administrativos con el fin de informar cuando se discute una ley o se estudia un negocio concerniente a sus ramas de actividad. Las resoluciones emitidas sobre la acción administrativa pueden ir desde la modificación de la medida en cuestión o el rechazo de la misma hasta la destitución de funcionarios, como en el caso de la celebración de audiencias en el congreso estadounidense.

Se ha demostrado también que en periodos de transición, cuando ésta se inicia y se requiere mayor estabilidad, las iniciativas de control son menores en los primeros años de transición y aumentan significativamente en los años de consolidación. Esto, porque los grupos de oposición, una vez reforzados, intentan divulgar su labor parlamentaria y presentarse ante el público como posible alternativa de gobierno. Así, el trabajo de la oposición, al incrementarse, disminuye la articulación de intereses, porque es en la primera fase cuando la cohesión de las fuerzas políticas es mayor y el partido triunfador es quien realmente protagoniza el monopolio de la actividad parlamentaria. Pero una vez consolidado el poder, la oposición adquiere fortaleza y es en ese momento cuando la conexión del Ejecutivo con su grupo parlamentario disminuye en favor de los grupos organizados de interés y de la oposición.

La transición española demostró que una vez que se instaló el Parlamento, los instrumentos de control se agudizaron en la medida en que la democracia tendía a consolidarse. En la primera legislatura (1979-1982), las preguntas escritas son las más utilizadas como instrumentos de control, le siguen las preguntas orales y en mucho menor medida, las solicitudes de informes. En la segunda legislatura (1982-1986), los tres primeros instrumentos permanecen, aunque aumentan en número y se unirán al catálogo las comparecencias en comisión, como las más solicitadas, las comparecencias en pleno y la solicitud de creación de comisiones de investigación. Para los años correspondientes a la tercera legislatura (1986-1989), todos los instrumentos de control crecen exorbitantemente, pero son las solicitudes de creación de comisiones de investigación las que se incrementan en un poco más del 100% respecto

a la legislatura anterior, sumando 2,247 peticiones. Lo mismo ocurrió en la cuarta legislatura (1989-1993). Hasta aquí las legislaturas se manejaban con un gobierno de mayoría estable comandado por el Partido Socialista Obrero Español. Para la quinta legislatura, cuando el gobierno deja de ser mayoría y pasa a formar parte de los gobiernos minoritarios, como el danés, la oposición más próxima, el PP, ante sus amplias posibilidades de alternar en la siguiente elección, disminuye la carga controladora y se muestra, sin dejar de ser combativo, más especializado, centralizando su fiscalización a las actividades de la administración, concretamente haciendo uso de las comisiones parlamentarias como instrumento de control.<sup>48</sup>

Finalmente, las comisiones de investigación son organismos integrados por los legisladores para investigar el funcionamiento de la administración pública en general. Son instrumentos de información que valoran los programas y planes de gobierno. Algunas veces, las comisiones sólo son informadas y no llegan a ninguna resolución respecto a la acción gubernamental; por ejemplo, en México, las comisiones de investigación poseen atribuciones muy restringidas, pues en realidad sólo son comisiones de información cuyos resultados son presentados ante el Ejecutivo, sin derecho a solicitar la aplicación de sanciones ante posibles anomalías en la administración. Sin embargo, existen reglamentaciones como en el Parlamento español, que establecen que toda conclusión de las comisiones de investigación serán debatidas en pleno con el fin de formar un juicio valorativo respecto a la instrumentación gubernamental. O las comisiones investigadoras del congreso estadounidense, los cuales, en el caso de las destituciones de los funcionarios públicos, éstos han llegado a renunciar antes de que aquéllas puedan llegar a emitir un juicio ante el pleno.

De las atribuciones de control otorgadas al órgano parlamentario, se tiene que éstas son más efectivas cuando el Poder Legislativo mantiene una composición plural, y en cambio, tales atribuciones resultan ineficaces cuando se trata de regímenes cuyos sistemas se conducen bajo la forma de partidos mayoritarios, de aquí que se requiere de la participación activa de los miembros pertenecientes a la oposición. Porque en la

48 Alda Fernández, Mercedes y López Nieto, Lourdes, "El Parlamento español: 1977-1993. Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, 1993, pp. 252-256; y Sánchez de Dios, Manuel, "La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno", *Política y Sociedad*, Madrid, núm. 20, 1995, pp. 46-47.

función de control, generalmente son los miembros de la oposición quienes se encargan de examinar y criticar lo que el gobierno ha hecho y se propone hacer, al asumirse como un gobierno alternativo.

Wheare sostiene que la existencia de una oposición responsable depende de la oportunidad que ésta tenga para aumentar su fuerza frente a la mayoría dominante, porque de lo contrario, la oposición no es responsable y no funciona como instrumento efectivo de control hacia el Ejecutivo.<sup>49</sup> La oposición funciona como una pieza más del aparato gubernamental y asegura la existencia de “una política de relevo capaz de permitir, tanto cambios de actitud en la representación nacional, como la salvaguarda de la continuidad gubernamental, sobre todo si se considera que la oposición así entendida, más que ocasionar rupturas, pasa a ser refuerzo de un vínculo solidario”.<sup>50</sup>

## VI. LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Dentro del nuevo sistema global, los Estados nacionales se han vuelto demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema; y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes. El reconocimiento por parte de los Estados nacionales de su incapacidad de resolver por sí solos los problemas esenciales de la economía y de las relaciones políticas internacionales, vacía cada vez más de contenido las instituciones nacionales, convirtiéndolas en mecanismos intermedios de una maquinaria más compleja y de ámbito superior.

Uno de los problemas que se presentan a la democracia moderna, es que la interconexión regional y global desafía las formas tradicionales en la resolución de cuestiones clave de la democracia. En la actualidad, las comunidades nacionales no son de ninguna manera las únicas fuentes de diseño y elaboración de decisiones y políticas que puedan ejercer

49 Dentro de la actividad parlamentaria, el control se vincula con el procedimiento legislativo a través de la formación de comisiones encargadas de vigilar y supervisar las acciones ejercidas por el Ejecutivo. Wheare, K. C., *op. cit.*, nota 4, p. 60.

50 Soriano de García Pelayo, Graciela, “La oposición como expresión de disconformidad política”, *Anuario Jurídico*, México, UNAM, núm. 18, 1991, p. 157.

influencia sobre sus miembros. Esta cuestión obedece a la idea de interconexión del mundo, en donde algunas de las políticas aplicadas por un Estado-nación pueden afectar a otro como puede ser el caso de la tala de bosques, la construcción de plantas nucleares en la frontera nacional, o variaciones en las medidas económicas adoptadas por el gobierno

Las implicaciones de este hecho son considerables, no sólo para las categorías de consenso y legitimidad, sino también para todas las ideas clave de la democracia: la naturaleza del cuerpo político, el significado de la representación, la forma y el alcance de la participación política y las restricciones que suponen los derechos, las obligaciones y el bienestar de los ciudadanos.

Al mismo tiempo, el impacto del acelerado desarrollo de la tecnología, la comunicación y los mercados mundiales, se asumen como una especie de unificación de los fenómenos culturales y políticos que se adhieren a modelos de comportamiento que no responden a una pertenencia territorialmente delimitada. Por ejemplo, en la actualidad ha llegado a ser muy difícil diagnosticar en qué medida son más importantes las “fuerzas externas” o las “internas” en los procesos de legitimación. Lo que queda claro es que el papel protagónico de las primeras está fuera de toda duda, y en cambio las fuerzas internas han dejado de ser garantía de autodeterminación de los Estados con relación a los procesos de elaboración de políticas y ejecución de medidas.

Con el tiempo, todas estas organizaciones se han visto favorecidas por cierto apuntalamiento de la autoridad que les ha conferido algunos poderes de intervención. Por ejemplo, las operaciones del FMI tienen el propósito actualmente de suministrar recomendaciones técnicas, orientaciones económicas y préstamos financieros a las economías con graves dificultades, especialmente las del mundo en desarrollo. A todo gobierno que pretenda obtener su ayuda financiera, el FMI impone un catálogo de requisitos que los Estados se ven obligados a cumplir y que tienen como consecuencia la aplicación fórmulas “saneadoras” que limitan la autodeterminación del Estado. Mientras la soberanía *de jure* puede no ser directamente quebrantada, el proceso de toma de decisiones del FMI plantea serias dudas sobre las condiciones bajo las cuales una comunidad política es capaz de determinar sus propias medidas y su propio rumbo.

Por su parte, el Banco Mundial —como la principal institución internacional de promoción del desarrollo— exige a los solicitantes el cumplimiento de estrictas normas de austeridad monetaria y fiscal, la mayor apertura de la economía al sector privado, la remoción completa de las protecciones domésticas contra las fuerzas de la economía internacional, y una mayor confianza en los mecanismos del mercado para la solución de los problemas productivos y distributivos. Más recientemente, la condicionalidad se ha extendido hasta incluir exigencias de “buen gobierno”, lo cual comprende respeto por los derechos humanos, mecanismos democráticos liberales de política y administración pública efectiva. Estas prescripciones a los créditos de promoción del desarrollo son vigorosamente respaldadas por la coalición dominante de los países industriales avanzados que ejercen el control efectivo de la política del Banco Mundial.<sup>51</sup>

Este tipo de globalización, llevado a cabo por los órganos institucionales internacionales como el Banco Mundial, el FMI, los Estados líderes, las empresas transnacionales y las elites políticas ha sido llamada por Brecher, Brown Childs y Cutler: “globalización desde arriba” (*globalization from above*), globalización que a juicio de los autores es falsa porque a la vez que se promete la prosperidad económica, se incrementa la polaridad entre ricos y pobres. Dicha globalización carece —según los autores— de toda legitimidad política por ser organizaciones que en principio socavan el espacio político para la autodeterminación nacional y lo que es claro es que se cuestiona el papel de estas organizaciones internacionales con relación a sus procesos de elaboración de políticas y ejecución de medidas que reemplazan la votación de la mayoría calificada por la unanimidad de opinión acordada por el grupo internacional. Pero eso no es todo, para los autores, cuando dichas organizaciones utilizan la democratización como bandera legítima de sus acciones, el resultado es la represión; la bipolaridad entre regiones (Norte vs. Sur) y por lo tanto una masiva migración de los países pobres a los ricos.<sup>52</sup>

Frente a la “globalización desde arriba” se propone una “democratización desde abajo” (*globalization from below*), que resulta mayor-

<sup>51</sup> Held, David, *La democracia y el orden global del Estado Moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, pp. 140-142.

<sup>52</sup> Brecher, Brown Childs y Cutler, *Global Visions: Beyond the New World Order*, Boston, South End Press, 1993, pp. 30-55.

mente legítima a los ojos de la población en general, pues demanda a través de las comunidades sus derechos a la nutrición, al medio ambiente, la democratización local, nacional, de las instituciones políticas transnacionales y la pacificación en centros de conflicto. Los actores que figuran en este tipo de globalización son sujetos sociales internacionales que suelen llamarse de diferentes formas desde las organizaciones a favor del medio ambiente *Green Peace*, Amnistía Internacional, movimientos feministas, movimientos a favor de los derechos humanos, organismos no gubernamentales, movimientos políticos y religiosos, entre otros. Se trata de una serie de actores que vienen a formar parte de una pluralidad internacional de nuevos sujetos sociales, así como movimientos que nacen a nivel nacional y se extienden hasta llegar a una solidaridad global, facilitada por la introducción de mecanismos tales como la nueva tecnología comunicativa, redes de información y una serie de innovaciones tecnológicas que facilitan la acción social y política de los ciudadanos activistas del mundo. Así, el nivel de los movimientos sociales se traduce en un contrapoder y en mecanismos de acción que reclaman mayor participación ciudadana en la toma de decisiones fuera del ideal clásico del Estado-nación democrático.<sup>53</sup>

Jean Marie Guéhenno manifiesta que este tipo de movimientos son la traducción nata de la pérdida de poder de parte del Estado-Nación, porque por un lado, la actuación de éste sobre sus ciudadanos no es unilateral, pues a la vez que se somete a los cánones marcados por las organizaciones económicas internacionales o incluso judiciales (Chile, por ejemplo), la actuación ya no es tan arbitraria, y por tanto, ya no posee, en el sentido de Weber, el control legítimo de la violencia. Organizaciones independientes también “vigilan” la actuación y la decisión política, los medios internacionales generan opinión y la solidaridad internacional de las redes de ciudadanos organizados de otros países acuden al llamado “angustioso” de quienes se sienten sometidos y despojados de sus derechos. Y ahí donde el poder del Estado se cuestiona, la “ayuda internacional” aporta su grano de arena al “desdibujamiento” de las fronteras nacionales.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> Guéhenno, Jean-Marie, *El fin de la democracia, la crisis política y las nuevas reglas del juego*, Barcelona, Paidós, 1995.

Frente a la movilización institucional y social a nivel nacional e internacional, la representación parlamentaria, pese a que se presenta estática e insuficiente ante el cambio social, su evolución puede observarse en el ámbito de la ya tradicional función de control, referida a la autorización de la celebración de acuerdos y tratados internacionales. En este sentido, la diplomacia parlamentaria refleja la dimensión política más que económica en los recientes procesos de integración regional. De aquí la importancia que reviste el papel del legislador como diplomático ante las diversas sedes de participación regional con relación a su esfera de actuación, de presión, de cooperación, de representación, de concertación y armonización entre los órdenes nacionales a través de la formación de parlamentos internacionales.

El estudio de la representación parlamentaria vinculada a los parlamentos regionales reviste dos elementos característicos: por un lado, se tienen a aquellos que forman parte de una organización internacional que poseen o aspiran poseer atribuciones y competencias propias, es decir, instituciones basadas en instrumentos de derecho internacional que representan o intentan representar a una región o grupo de países, por ejemplo, el Parlamento Europeo (1979) para el primer caso, y el Parlamento andino (1994) o el centroamericano para el segundo. Por otro lado, existen asociaciones parlamentarias nacidas de acuerdos voluntarios y sin pretensiones de representación regional o multinacional, basadas en el principio de adhesión individual a partir de afinidades o intereses comunes, tal es el caso del Parlamento Latinoamericano (1989), el cual sin pertenecer a organización internacional alguna y sin sede permanente, se ha instituido para fomentar la integración de la región a través de la creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones,<sup>55</sup> o la Unión Interparlamentaria fundada en 1889.

En ambos casos, se trata de dos formas de integración regional donde la competencia de las instituciones parlamentarias varían, y por tanto, el grado de representación también. Es decir, los parlamentos regionales no cuentan con las mismas atribuciones que un Parlamento nacional, en primer lugar, por las amplias diferencias dimensionales a las que se enfrenta en todo momento, y en segundo lugar, por las posibilidades de

55 Klebes, Heiner, "Las instituciones parlamentarias internacionales", *Revista General de Derecho Público Internacional*, núm. 4, octubre-diciembre de 1988, pp. 817-820.

infiltración en gran parte de la “soberanía nacional” o en la autonomía de la institución.

Por ejemplo, el Parlamento Europeo que, de acuerdo con la clasificación, es uno de los más integrados, posee poderes limitados pues no fue sino hasta la segunda mitad de la década de 1980 que con la firma del Acta Única, los poderes del Parlamento se ampliaron hasta atribuirle la función de control en materia presupuestal, al decidir junto con el consejo el monto de lo presupuestado; también el Poder Ejecutivo ejerce control sobre las instituciones que componen a la Comunidad Europea, por ejemplo tiene la posibilidad de obligar a dimitir colectivamente a la comisión si se tiene el voto de censura de dos tercios de los votos emitidos (recurso utilizado en 1999); y en materia legislativa, emite dictámenes a partir de la propuesta de la comisión previamente consultado junto con el consejo. El control, en este sentido, se da a partir del uso de la interpelación, observación y adopción de resoluciones respecto de las propuestas provenientes de los órganos comunitarios.<sup>56</sup>

En tanto, los parlamentos andino, latinoamericano y el centroamericano, tienen como características principales ser asambleas deliberativas, de funcionamiento temporal, cuya acción sólo se manifiesta mediante recomendaciones no obligatorias, sin poderes de control y decisión sobre otros órganos o instituciones. La explicación a lo limitativo de su acción es la falta de incorporación a un esquema concreto de integración regional. Sin embargo, pese al limitado desempeño de actuación de estos parlamentos, los objetivos que los han llevado a su constitución se relacionan principalmente con los problemas que aquejan a la región y se

56 Seis son los órganos de decisión dentro de la Comunidad Europea: El consejo, integrado por los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros, aquí se adoptan las resoluciones políticas fundamentales. El consejo constituido por los representantes de los gobiernos de los países miembros, decide en materia legislativa y junto con el Parlamento en materia presupuestaria. La comisión, compuesta por 17 personas elegidas por consenso de los países miembros, es el único órgano con poder de iniciativa, controla el cumplimiento de los tratados y pone en práctica las decisiones que se adoptan. El Parlamento, integrado por 518 eurodiputados elegidos de manera directa por los ciudadanos para un periodo de cinco años, ejerce funciones de control presupuestal y legislativo. El Comité Económico y Social, que representa a las organizaciones empresariales y obreras, es un órgano de consulta obligatoria previa a las decisiones tomadas por el consejo; asimismo, la Corte Europea de Justicia, compuesta por 13 jueces elegidos por consenso de los países miembros, vigila la observancia del derecho comunitario. Todos ellos realizan funciones concretas que a la vez son compartidas por la comunidad; en especial, el Parlamento está sujeto a la dependencia de todos los órganos de decisión. *Unión Política*, Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, 1990, pp. 13-27.

traducen en: la defensa de la democracia; integración latinoamericana; no intervención; autodeterminación de los pueblos; pluralidad política e ideológica como forma de organización democrática; igualdad jurídica de los Estados; integridad territorial de los Estados; solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales; convivencia pacífica y seguridad de la región; fortalecimiento del desarrollo económico y social integral de la comunidad latinoamericana; defensa de la libertad de los derechos humanos; justicia social e independencia económica; movilización de las opiniones públicas nacionales en favor de la integración regional, servir de foro democrático para debatir los problemas regionales y señalar tendencias y soluciones, y cohesionar a los parlamentarios latinoamericanos para que puedan elaborar y defender posiciones concertadas en las asambleas parlamentarias internacionales; así como mantener relaciones de cooperación con los parlamentos de las partes contratantes de los países miembros respecto a materias previstas en los acuerdos.<sup>57</sup>

Aunque la función de estos parlamentos son más de tipo deliberativo, su actuación se expresa en recomendaciones que están dirigidas a los gobiernos y parlamentos nacionales, y a los diferentes órganos de decisión y participación social. Por lo que esta función diplomática en los parlamentos se encamina a dos acciones concretas, por un lado se tiene la formulación de “iniciativas” y opiniones fundadas del Parlamento, orientadas a abarcar los aspectos más generales y concretos de la problemática detectada, y por el otro, se hace referencia al ejercicio de la función de vigilancia que mantendría el rumbo previsto y las metas establecidas antes mencionadas.

Además, y pese a lo limitado de la actuación de los cuerpos integrados y de los no integrados, el significado del Parlamento en ambos sentidos es la de un foro en el que cada uno se expresa de acuerdo con sus reglas de representación que establecen condiciones mínimas de participación. En este sentido, las reglas de representación varían también de acuerdo con la profundidad de la integración. Para el caso del Parlamento Europeo, el criterio de elección es directa. La asamblea se compone por diputados elegidos directamente por los ciudadanos de los países

<sup>57</sup> La Unión Interparlamentaria agrupa a la gran mayoría de los parlamentos nacionales de todos los países, así como a la totalidad de los parlamentos regionales. Vacchino, Juan Mario, *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina, 1990, t. I, pp. 64-72.

contratantes por un periodo de cinco años. Respecto a la distribución de escaños, aquél combina el principio de representación proporcional de acuerdo con criterios políticos que se determinan mediante las tendencias poblacionales y territoriales, y refleja además las diferentes tendencias políticas nacionales, las cuales se agrupan en coaliciones políticas de acuerdo con ideologías e intereses nacionales.

De hecho, el reforzamiento de la institución representativa europea es fundamental desde el momento en que la discusión se centra en la elaboración de un marco jurídico común, porque si bien es cierto que la posibilidad de la convergencia de los Estados hacia una estructura política superior, requiere de una estructura supranacional, ésta se formará a partir del consentimiento de los ciudadanos circunscriptos a un territorio dado.

Desde este punto de vista, la legitimidad democrática de las decisiones comunitarias no ha sido posible sin la previa aceptación de “la justificación moral de un régimen”. De aquí que dentro del marco del Tratado de Maastricht, los pactantes recomiendan a los Estados miembros: “el fomento de la participación de los parlamentos nacionales en la actividad de la Unión Europea y en particular se dispone que los Gobiernos velarán, entre otros aspectos, por que los parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la comisión con la antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas”.<sup>58</sup>

Francia introdujo en su Constitución algunos elementos que pretenden incrementar la legitimidad democrática de las decisiones comunitarias, favoreciendo la mayor participación de la Asamblea Nacional y el Senado, haciendo posible su participación en las proposiciones de actos comunitarios que “componen disposiciones de naturaleza legislativa”. Alemania también supone otro ejemplo en el que hace uso de los mecanismos de control para la participación activa de su Parlamento en las decisiones de la Comunidad. Para el gobierno federal alemán, el principio de legitimidad democrática deberá estar asegurado mediante la participación y la influencia emanada del pueblo dentro de la Unión Europea. Es decir, la soberanía popular, a su juicio, se deberá ejercer a través de los parlamentos nacionales, porque la legitimidad democrática tiene lugar

<sup>58</sup> Citado por Rubio Llorente, Francisco, *El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa*, Madrid, Fundación Ortega y Gasset, 1996, p. 37; de la 13a. Declaración anexa al Tratado de la Unión Europea.

en el grado de conexión entre la actuación de los órganos europeos y los parlamentos de los Estados miembros. De aquí que mientras se refuerza el papel del Parlamento Europeo, toca a los parlamentos nacionales fijar sus funciones y competencias para que tengan un peso sustancial en las decisiones adoptadas por el consejo europeo.

La propuesta consiste en que para que el gobierno alemán emita su voto en las decisiones del Consejo de la Unión, éste necesitará antes la votación afirmativa de la dieta federal, órgano a quien el gobierno deberá rendir cuentas mediante la presentación de un informe anual sobre el desarrollo de la convergencia de la Unión Europea.<sup>59</sup>

Para el caso de los parlamentos en América Latina, el criterio de representación es el de delegación, lo que implica que los miembros de las asambleas parlamentarias regionales son designados por los parlamentos nacionales involucrados. Por lo que las delegaciones nacionales reflejan la composición política de los parlamentos nacionales. En cuanto a los criterios de distribución, éstos se dan de acuerdo con la máxima de igualdad jurídica entre los Estados, pues se asigna igual número de representantes para cada Estado miembro, independientemente de las diferencias demográficas y económicas.<sup>60</sup>

En este último caso, se recurre al doble mandato del diputado nacional, pues, por una parte, el representante lo es de la nación que lo eligió y, por la otra, es un delegado nacional ante el bloque regional al que pertenece el país miembro. Por tal motivo, la idea de la integración anima a la integración de un sistema de información, ayuda y cooperación parlamentaria destinada a modernizar los procesos de intercomunicación con el fin de fortalecer el proceso de integración regional.

En tanto que el Parlamento Europeo mantiene un nivel de representación que podría definirse como supranacional en el sentido de que mantiene una institución con poderes de control y vigilancia, además de deliberación, se sintetizan las afinidades políticas internacionales por encima de las cuestiones nacionales, manteniéndose un alto grado de especialización parlamentaria a nivel regional, que incluye órganos auxiliares, cuerpos técnicos y los suficientes contactos e interacciones con

<sup>59</sup> Sentencia dictada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal alemán, 12 de octubre de 1993, p. 35.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 73. Para más detalles, véase Manzanares, Henri, *El Parlamento Europeo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967, así como *Competencias del Parlamento Europeo*, Comisión de las Comunidades Europeas.

los representantes de los diferentes países, lo que hace del Parlamento Europeo un órgano de actividad permanente. En el caso de los parlamentos regionales en América Latina, la institucionalización, la independencia, la especialización y la estructuración, en términos de Copeland y Patterson, no se cumplen, ya que más que órganos institucionalizados, se trata de cuerpos deliberativos más o menos organizados cuyos fines van más unidos a la cooperación, solidaridad e información que a la elaboración de políticas internacionales; no obstante, mantienen cierta influencia en la formación de una cultura cívica internacional, al funcionar como agentes internacionales en la opinión pública, con influencia indirecta en la toma de decisiones a nivel internacional, que afectan la vida interna de cada país.

No obstante la profundidad de la actividad parlamentaria que pueda realizarse en uno u otro órgano, el hecho es que con tales actividades se cumple, más que una función parlamentaria tradicional, una función diplomática en el sentido estricto del término, porque no sólo se trata del contacto directo entre los miembros de la región, sino fundamentalmente de la proyección que hacia el exterior refleja el bloque de integración, ya que los parlamentos tanto nacionales como regionales mantienen diferentes vínculos con instituciones parlamentarias y gubernamentales de casi todos los países del mundo, así como agrupaciones multinacionales y organizaciones no gubernamentales a nivel internacional, con las cuales celebran una gran cantidad de reuniones interparlamentarias con diversas delegaciones regionales y nacionales al rededor del mundo.

## VII. CONCLUSIONES

Las funciones que ejercen las legislaturas en los sistemas políticos, y que se han analizado con anterioridad, no se dan de manera aislada, tampoco son funciones exclusivas de uno u otro órgano, posiblemente la exclusividad se da de manera formal. El punto es que la función parlamentaria se encuentra dispersa y es compartida con diversas entidades de decisión traducidas en la persona del Ejecutivo, en el gabinete, en la burocracia administrativa, en el partido político, en las elites políticas y económicas internas y externas de un país, en los grupos de individuos a nivel nacional o internacional, y en los medios masivos de comuni-

cación, principalmente. Ello implica una amplia flexibilidad de los órganos legislativos con relación al papel que éstos desempeñan en la actualidad.

Todo lo anterior nos habla de un nuevo significado en la división de poderes, cambio que afecta el clásico esquema decimonónico inspirado en el pensamiento de Montesquieu. Ahora la transformación de la representación parlamentaria no sólo se relaciona con la conexión existente entre elector y diputado, incluyendo al partido político, a los grupos de presión, a la sociedad participativa y al Ejecutivo.

Vista, desde el tipo de régimen, “la división de poderes” en un sistema parlamentario es sumamente tenue, mientras que en un sistema presidencial se da un aislamiento profundo entre el gobierno y el Parlamento. Así, el sistema parlamentario superpone cierta concentración de los poderes junto a la concentración traída por un sistema bipartidista. Sin embargo, se deben tomar en cuenta ciertos factores correspondientes al sistema de partidos, en el sentido de que si al mismo tiempo la Presidencia y las asambleas son ocupadas por la mayoría partidista, la separación constitucional de los poderes no es tal.<sup>61</sup>

En cambio, con un sistema presidencial de un partido, y un congreso con partido distinto al del Ejecutivo, se tiende a conservar el equilibrio más no la división, porque el ánimo de hacer más funcional la actividad gubernamental ha hecho que en ese tipo de regímenes se le otorguen mayores facultades al Ejecutivo para llevar a cabo su misión administrativa, y a los legisladores únicamente se les considera sancionadores de la acción gubernamental, con excepción del congreso estadounidense, cuyo poder ha influido en las políticas gubernamentales, estos sistemas mantienen la estabilidad necesaria para gobernar sin llegar a los constantes golpes de Estado registrados en los países de América Latina, que hacen de esta región un ejemplo de inestabilidad gubernamental.

En un régimen parlamentario, por su parte, la cohesión y la disciplina del partido mayoritario refuerzan evidentemente la concentración. Si la unidad de votación es rigurosa, si las fracciones internas son reducidas a la impotencia y a la obediencia, el Parlamento se convierte en una

<sup>61</sup> *Idem*. Véase, por ejemplo, el caso mexicano que con sistema presidencial y un sistema de partido dominante en la Cámara de Diputados, y bajo el régimen de disciplina parlamentaria, la función legislativa proviene en su mayoría del Ejecutivo y no del cuerpo de representantes en funciones.

cámara de registro de las decisiones gubernamentales, que se identifican ellas mismas con las decisiones del partido. Sin embargo, se puede dar el caso contrario para aquellos regímenes parlamentarios como el francés y el italiano, los cuales independientemente de su pluralidad mantienen un poderío partidario, de aquí que ante la posibilidad de inestabilidad y conflicto los legisladores se aseguraron de incluir normas que disminuyeran abruptamente las prerrogativas de sus respectivos parlamentos, y aumentaron las de sus jefes de gobierno, asegurando así la estabilidad y la racionalidad de la funcionalidad parlamentaria.

La división jurídica del poder puede tener vigencia práctica en un sistema de partidos descentralizado, donde ninguna fuerza social por sí sola pueda apoderarse de todos aquellos poderes que tradicionalmente garantizan un gobierno equilibrado; sin embargo, en la actualidad se cuenta con mecanismos que garantizan los esquemas tradicionales de libertad: pluralismo real en la sociedad que impida la hegemonía de un grupo, una efectiva competición electoral entre partidos y una oposición eficaz de la minoría frente al gobierno de la mayoría. Se trata de que el poder asegure a la minoría el disfrute efectivo de toda una serie de derechos y garantías que ofrecen algunas Constituciones al hecho de que hoy los gobiernos ya no constituyen mayorías absolutas sino coaliciones de minorías “mayores”.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALDA FERNÁNDEZ, Mercedes y LÓPEZ NIETO, Lourdes, “El Parlamento español: 1977-1993. Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, 1993.
- ÁLVAREZ DE MORALES, Antonio y MASTELLONE, Salvo, *Pensamiento político europeo (1815-1975)*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas-Editorial de la Universidad Complutense, 1991.
- BÉJAR ALGAZI, Luisa, “La gestoría en la actividad parlamentaria”, *Crónica Legislativa*, núm. 5, septiembre-noviembre de 1992.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, FCE, 1993.
- CABO DE LA VEGA, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994.

- CARBÓ, Teresa, *El discurso parlamentario mexicano entre 1920 y 1950*, México, CIESAS-Colegio de México, 1995.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- CHARDENAGOR, André, *Razón de ser del Parlamento*, Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1981, serie: Estudios Parlamentarios, núm. 3.
- COPELAND GARY, W. y PATTERSON, Samuel, *Parliaments in the Modern World*, University of Michigan Press, 1994.
- COTTA, Maurizio, "The Rise and Fall of the Centrality of the Italian Parliament: Transformations of the Executive-Legislative Subsystem after the Second World War", en COPELAND y PATTERSON (eds.), *Parliaments in the Modern World*, University of Michigan Press, 1994.
- CRISTIANSON, Stephen G., *Facts About the Congress*, Nueva York, Wilson Company, 1996.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, 12a. ed., México, FCE, 1990.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", en varios autores, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín, "Mitos y realidades del parlamentarismo", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, mayo-agosto de 1991.
- GARCÍA ROCA, Javier, "Límites constitucionales al legislador de la televisión", en ASENSI SABATER, José (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Valencia, Publicación de la Universidad de Alicante, Instituto de Cultura "Juan Gil Albert", 1997.
- HELD, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
- JUSTO LÓPEZ, Mario, *Partidos políticos, teoría general y régimen legal*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1983.
- KEANE, John, "Dictatorship and Decline of Parliament. Carl Schmitt's Theory of Political Sovereignty", en KEANE, John, *Democracy and Civil Society*, Nueva York, Verso, 1988.
- KLEBES, Heiner, "Las instituciones parlamentarias internacionales", *Revista General de Derecho Público Internacional*, núm. 4, octubre-diciembre de 1988.
- LA PALOMBARA, Joseph, *Politics within Nations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1974.

- LINZ, Juan, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en GREENSTEIN, Fred L. y POLSBY, Nelson W., "Macropolitical Theory", *Handbook of Political Science*, Londres, Addison-Wesley Publishing Company, vol. 3, 1975.
- LOEWENBERG, Gerhard (ed.), *Modern Parliaments: Change or Decline*, Nueva York, Aldine-Atherton, 1971.
- LUKES, Steven, "El debate sobre el declive del Parlamento británico", en varios autores, *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas de los años 80*, Madrid, Pablo Iglesias, 1981.
- MEZEY, Michael L., *Comparative Legislatures*, Durham, N. C., Duke University Press, 1979.
- , "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el congreso", en THURBER, James (coord.), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el congreso*, Argentina, Heliasta, 1995.
- MORENO COLLADO, José, "El proceso y la práctica legislativos", *Política y procesos legislativos*, México, Coloquio del Senado de la República-UNAM, 1985.
- PACKENHANI, Robert A., "Legislatures and Political Development", en KOMBERG, A. y MUSOLF, L. D. (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, 1970.
- PATTERSON y COPELAND, "Parliaments in the Twenty-Fist Century", *Parliaments in the Modern World*, USA, University of Michigan Press, 1994.
- PECES-BARBA, Gregorio, "El papel del Parlamento en la democracia española", *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años ochenta*, Madrid, Coloquio Organizado por la Fundación Pablo Iglesias, 23-25 de septiembre de 1981.
- POLSBY, Nelson W., "Legislatures", en GREENSTEIN, Fred L. y POLSBY, Nelson, "Governmental Institutions and Processes", *Handbook of Political Science*, Londres, Addison-Wesley Publishing Company, vol 5., 1975.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel, "La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno", *Política y Sociedad*, Madrid, núm. 20, 1995.
- , "La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados", *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 39, 1996.

- SANTA MARÍA, Julián, “El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después”, en CANO BUESO, Juan y PORRAS NADALES, Antonio (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos-Parlamento de Andalucía, 1994.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1996.
- SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.
- SCHMITTER, P. C., *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*, Stanford University, 1988.
- SCHÜTTEMEYER, Suzanne S., “Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: the German Answer for Institutionalizing Parliament”, en COPELAND y PATTERSON (eds.), *Parliaments in the Modern World Changing Institutions*, USA, University of Michigan Press, 1994.
- SORIANO DE GARCÍA PELAYO, Graciela, “La oposición como expresión de disconformidad política”, *Anuario Jurídico*, núm. 18, 1991.
- TURAN, Ilter, “Me Turkish Legislature: From Symbolic to Substantive Representation”, en COPELAND y PATTERSON (eds.), *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, USA, The University of Michigan Press, 1994.
- VACCHINO, Juan Mario, *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina, 1990, t. 1.
- VALENCIA ESCAMILLA, Laura, “La construcción de credibilidad en el Poder Legislativo”, en ZAMITIZ, Héctor (coord.), *Credibilidad, instituciones y vida pública*, México, FCPyS-UNAM-DGAPA, 1998.
- ULRIKE, Liebert, “El Parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preliminar”, *Estudios Parlamentarios*, núm. 1, junio-julio de 1992.
- WHEARE, K. C., *Legislaturas*, México, Cámara de Diputados, 1981, serie: Estudios Parlamentarios, núm. 2.

