

Capítulo 7

PARLAMENTOS Y REPRESENTACION

Maurizio Cotta

1. Parlamentos y representación democrática

En una primera aproximación se advierte que la mayor parte de los sistemas políticos contemporáneos revela la presencia de una institución que, aunque denominada de forma diferente según los países (Congreso, Parlamento, Asamblea Nacional, Estados Generales, Consejo, etc.) se ha venido definiendo normalmente como parlamento¹. La ausencia total de un parlamento es hoy más excepcional que su presencia. Si volvemos la mirada detenidamente a otro eje —el diacrónico— incluso el pasado revela la presencia significativa de instituciones parlamentarias. Aquí, sin embargo, las lagunas son más consistentes: son esencialmente los países europeos los que se benefician de una tradición de largo alcance. La extensión del fenómeno en el espacio (y esto es lo que más cuenta dentro de la variedad de las culturas y de los regímenes políticos contemporáneos) y en el tiempo (con los problemas obvios de la transformación de la propia forma de la política) crea, naturalmente, riesgos importantes de «ampliación» y de generalización del concepto del parlamento. ¿Conviene abarcar con el mismo término realidades tan fuertemente diferenciadas?

Para afrontar estos problemas de puesta a punto conceptual conviene partir de un significado «fuerte». Es posible hacerlo comenzando por una identificación de las características fundamentales del fenómeno parlamentario tal y como se presenta en el interior del ámbito histórico y geográfico en el que logró su culminación, es decir, el ámbito de las democracias liberales occidentales a partir, a *grosso modo*, de la segunda mitad de este siglo. A partir de ahí se podrá proceder, después, a retroceder históricamente para tratar de entender hasta qué punto el fenómeno hunde sus raíces en experiencias «parlamentarias» del pasado», a extender la mirada en el espacio político contemporáneo para valorar el grado de ale-

¹ MERMAN, V., y MENDEL, F., *Parliaments of the World. A Reference Compendium*, Berlín, de Gruyter, 1976.

jamiento de las asambleas parlamentarias presentes en los regímenes no democráticos del modelo original. Con respecto a este último eje el modo de proceder puede parecer etnocéntrico, pero queda bien justificado con tal de tener presente que las instituciones parlamentarias de la época contemporánea son una «invención» de las democracias liberales occidentales y han sido recibidas (y adaptadas) en los demás regímenes, a partir del modelo de éstas.

A modo de una primera esquematización, lo que caracteriza a los parlamentos democráticos son los siguientes atributos: 1) su naturaleza *asamblearia*; 2) su carácter permanente; 3) su pluralismo interno; la unión orgánica con los procesos de la representación. Como se puede ver inmediatamente, no hemos tomado en consideración, por el momento, los aspectos funcionales de las instituciones parlamentarias y nos hemos concentrado en las características estructurales, en sentido amplio, siguiendo una estrategia de definición y de análisis que nos parece útil². Veamos con un poco más de detenimiento el significado de los cuatro rasgos precedentes. Con el primero se hace referencia a la forma colegiada, es decir, tendencialmente paritaria, de la *pertenencia* a la institución y a su relativa amplitud. Una asamblea parlamentaria es un organismo fundamentalmente no jerárquico (aunque no faltan desniveles potestativos, pero plurales y circunscritos a ámbitos bastante más delimitados que en otras instituciones. Además está compuesto por un número de miembros por lo general más extenso que otros organismos colegiados (comisiones, comités, etc.). En segundo lugar, los parlamentos, en cuanto organismo permanentes y no *ad hoc*, no están limitados a decisiones particulares, sino que son capaces de originar un flujo decisional continuo, poniéndose, de este modo, en el mismo nivel que las demás instituciones fundamentales de gobierno. El carácter permanente tiene, además, un primer significado de autonomía: la no dependencia del parlamento de otros organismos para su convocatoria. Se trata, además, de una institución organizada según un principio de pluralismo, es decir, de modo a consentir y regular la coexistencia de una pluralidad de «voces». Esta característica encuentra su expresión en una compleja normativa reglamentaria, muy variada según los casos, pero con un mínimo común denominador que es el de permitir de manera continuada la expresión de la oposición. Las características precedentes, es decir, el *asambleísmo* y la permanencia, adquieren desde esta óptica una particular relevancia. Se presentan como condiciones extremadamente favorables (aunque no suficientes) para permitir jugar un papel político a las oposiciones. Una última característica de los parlamentos democráticos, no por su importancia, sino, por el contrario, porque entre todas las demás es la que posee un mayor poder de discriminación, es que éstos están situados en la cima de los procesos «representativos». Se trata de asambleas no existentes por sí mismas y con una autolegitimación propia (como, por ejemplo, los diversos consejos de expertos que, con todo, en ocasiones pueden jugar papeles muy importantes en la vida política), sino que se basan en un vínculo orgánico con la ciudadanía política. El instrumento de esta relación lo constituyen formas diversas (más o menos directas) de elección, salvo en algunos casos, más frecuentes en el siglo pasado y hoy en día excepcionales (y, además, limitados únicamente a una cámara del parlamento), debidos a la supervivencia de formas «históricas» de

² RIGGS, F. W., *Legislative Structures: Some Thoughts on Elected National Assemblies*, en A. KORNBERG (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, Nueva York, McKay, 1973, pp. 39-93.

representación no electoral (el ejemplo de la Cámara de los Lores inglesa es hoy el único), o a su nombramiento por parte del ejecutivo.

Una definición estructural mínima del parlamento podría ser, por todo ello, la siguiente: «asamblea representativa, permanente y pluralista». La ausencia de cualquiera de estos elementos determina un cambio sustancial en la naturaleza de la institución. La multiplicidad de experiencias de «parlamentos no democráticos» revela una gama bastante variada de desviación de este modelo. La característica del pluralismo es la que, en primer lugar, desaparece o se atenúa, pero también la representatividad y la permanencia se convierten, por lo general, en aleatorias o carentes de significado. Continuar utilizando el mismo término de parlamento incluso para estos casos puede hacerse únicamente con una cierta prudencia: las propiedades del concepto utilizado, de hecho, ya no serán las mismas. Y si la convención lingüística impide diferenciar los términos se necesitará, al menos, afianzarlos con un adjetivo calificativo que llame la atención sobre la diversidad.

La conveniencia de partir de una consideración del concepto de representación es bastante obvia después de todo lo dicho con anterioridad. El atributo políticamente más significativo de la definición de los parlamentos es, de hecho, en realidad su carácter representativo. Con ello se hace referencia a una de sus características estructurales, pero también, obviamente, a una dimensión fundamental de sus atribuciones funcionales. Pero aún hay más. Como se ha visto en el capítulo tercero de este manual, el atributo «representativo» no califica únicamente a una estructura política (el parlamento), sino además a un régimen en su conjunto (la democracia *representativa*).

Fijar con precisión el significado del concepto de representación no es algo simple. Dentro de este concepto, con el que interpretamos aspectos cruciales de la política, confluyen una variedad verdaderamente notable de elementos. Como se ha expuesto en uno de los estudios más profundos sobre este concepto³, podemos diferenciar por lo menos cinco variantes principales de su significado. Contribuyen a determinar esta variedad, además, las importantes sugerencias provenientes de la utilización del concepto de representación en esferas distintas de la política. Piénsese, ante todo, en el campo del derecho privado y las importantes y diversas aplicaciones que posee el tema de la representación en éste; pero también en el del derecho procesal (y a las relaciones entre las partes del proceso y sus respectivos «representantes»); e incluso al campo de la creación artística figurativa y escénica además de a la teología cristiana. Un detenido análisis del lenguaje y de las conceptualizaciones políticas a lo largo del tiempo revela en qué medida han sido dependientes de utilidades metafóricas de las aplicaciones que la palabra representación posee en esferas no políticas.

Las cinco variantes diferenciadas por Pitkin son las siguientes: 1) la representación como cesión de autoridad; 2) la representación como responsabilidad; 3) la representación como representación, espejo, reproducción de una determinada realidad; 4) la representación como evocación simbólica; 5) la representación como acción en interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente. Todas estas acepciones aparecen en alguna medida en la experiencia política, de una manera individual, pero incluso con más frecuencia, con una cierta dosis de interferencia. La preeminencia atribuida a uno u otro aspecto produce dentro del sistema político efectos «representativos» bastante diferentes, como puede adver-

³ PITKIN, H. F., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

jamiento de las asambleas parlamentarias presentes en los regímenes no democráticos del modelo original. Con respecto a este último eje el modo de proceder puede parecer etnocéntrico, pero queda bien justificado con tal de tener presente que las instituciones parlamentarias de la época contemporánea son una «invencción» de las democracias liberales occidentales y han sido recibidas (y adaptadas) en los demás regímenes, a partir del modelo de éstas.

A modo de una primera esquematización, lo que caracteriza a los parlamentos democráticos son los siguientes atributos: 1) su naturaleza *asamblearia*; 2) su carácter permanente; 3) su pluralismo interno; la unión orgánica con los procesos de la representación. Como se puede ver inmediatamente, no hemos tomado en consideración, por el momento, los aspectos funcionales de las instituciones parlamentarias y nos hemos concentrado en las características estructurales, en sentido amplio, siguiendo una estrategia de definición y de análisis que nos parece útil². Veamos con un poco más de detenimiento el significado de los cuatro rasgos precedentes. Con el primero se hace referencia a la forma colegiada, es decir, tendencialmente paritaria, de la *pertenencia* a la institución y a su relativa amplitud. Una asamblea parlamentaria es un organismo fundamentalmente no jerárquico (aunque no faltan desniveles potestativos, pero plurales y circunscritos a ámbitos bastante más delimitados que en otras instituciones. Además está compuesto por un número de miembros por lo general más extenso que otros organismos colegiados (comisiones, comités, etc.). En segundo lugar, los parlamentos, en cuanto organismo permanentes y no *ad hoc*, no están limitados a decisiones particulares, sino que son capaces de originar un flujo decisonal continuo, poniéndose, de este modo, en el mismo nivel que las demás instituciones fundamentales de gobierno. El carácter permanente tiene, además, un primer significado de autonomía: la no dependencia del parlamento de otros organismos para su convocatoria. Se trata, además, de una institución organizada según un principio de pluralismo, es decir, de modo a consentir y regular la coexistencia de una pluralidad de «voces». Esta característica encuentra su expresión en una compleja normativa reglamentaria, muy variada según los casos, pero con un mínimo común denominador que es el de permitir de manera continuada la expresión de la oposición. Las características precedentes, es decir, el asambleísmo y la permanencia, adquieren desde esta óptica una particular relevancia. Se presentan como condiciones extremadamente favorables (aunque no suficientes) para permitir jugar un papel político a las oposiciones. Una última característica de los parlamentos democráticos, no por su importancia, sino, por el contrario, porque entre todas las demás es la que posee un mayor poder de discriminación, es que éstos están situados en la cima de los procesos «representativos». Se trata de asambleas no existentes por sí mismas y con una autolegitimación propia (como, por ejemplo, los diversos consejos de expertos que, con todo, en ocasiones pueden jugar papeles muy importantes en la vida política), sino que se basan en un vínculo orgánico con la ciudadanía política. El instrumento de esta relación lo constituyen formas diversas (más o menos directas) de elección, salvo en algunos casos, más frecuentes en el siglo pasado y hoy en día excepcionales (y, además, limitados únicamente a una cámara del parlamento), debidos a la supervivencia de formas «históricas» de

² RIGGS, F. W., *Legislative Structures: Some Thoughts on Elected National Assemblies*, en A. KORNBERG (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, Nueva York, McKay, 1973, pp. 39-93.

representación no electoral (el ejemplo de la Cámara de los Lores inglesa es hoy el único), o a su nombramiento por parte del ejecutivo.

Una definición estructural mínima del parlamento podría ser, por todo ello, la siguiente: «asamblea representativa, permanente y pluralista». La ausencia de cualquiera de estos elementos determina un cambio sustancial en la naturaleza de la institución. La multiplicidad de experiencias de «parlamentos no democráticos» revela una gama bastante variada de desviación de este modelo. La característica del pluralismo es la que, en primer lugar, desaparece o se atenúa, pero también la representatividad y la permanencia se convierten, por lo general, en aleatorias o carentes de significado. Continuar utilizando el mismo término de parlamento incluso para estos casos puede hacerse únicamente con una cierta prudencia: las propiedades del concepto utilizado, de hecho, ya no serán las mismas. Y si la convención lingüística impide diferenciar los términos se necesitará, al menos, afianzarlos con un adjetivo calificativo que llame la atención sobre la diversidad.

La conveniencia de partir de una consideración del concepto de representación es bastante obvia después de todo lo dicho con anterioridad. El atributo políticamente más significativo de la definición de los parlamentos es, de hecho, en realidad su carácter representativo. Con ello se hace referencia a una de sus características estructurales, pero también, obviamente, a una dimensión fundamental de sus atribuciones funcionales. Pero aún hay más. Como se ha visto en el capítulo tercero de este manual, el atributo «representativo» no califica únicamente a una estructura política (el parlamento), sino además a un régimen en su conjunto (la democracia *representativa*).

Fijar con precisión el significado del concepto de representación no es algo simple. Dentro de este concepto, con el que interpretamos aspectos cruciales de la política, confluyen una variedad verdaderamente notable de elementos. Como se ha expuesto en uno de los estudios más profundos sobre este concepto³, podemos diferenciar por lo menos cinco variantes principales de su significado. Contribuyen a determinar esta variedad, además, las importantes sugerencias provenientes de la utilización del concepto de representación en esferas distintas de la política. Piénsese, ante todo, en el campo del derecho privado y las importantes y diversas aplicaciones que posee el tema de la representación en éste; pero también en el del derecho procesal (y a las relaciones entre las partes del proceso y sus respectivos «representantes»); e incluso al campo de la creación artística figurativa y escénica además de a la teología cristiana. Un detenido análisis del lenguaje y de las conceptualizaciones políticas a lo largo del tiempo revela en qué medida han sido dependientes de utilizaciones metafóricas de las aplicaciones que la palabra representación posee en esferas no políticas.

Las cinco variantes diferenciadas por Pitkin son las siguientes: 1) la representación como cesión de autoridad; 2) la representación como responsabilidad; 3) la representación como representación, espejo, reproducción de una determinada realidad; 4) la representación como evocación simbólica; 5) la representación como acción en interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente. Todas estas acepciones aparecen en alguna medida en la experiencia política, de una manera individual, pero incluso con más frecuencia, con una cierta dosis de interferencia. La preeminencia atribuida a uno u otro aspecto produce dentro del sistema político efectos «representativos» bastante diferentes, como puede adver-

³ PITKIN, H. F., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

tirse comparando las experiencias históricas concretas de las actuaciones de estos modelos. Algunos más bien nos llevan fuera de la experiencia parlamentaria y democrática. De este modo como hemos visto pueden existir asambleas políticas no representativas, pueden darse formas de representación no parlamentaria. Por todo ello los dos términos no se solapan completamente.

Antes de ilustrar los significados de las cinco variantes es necesario evidenciar un elemento común a todas ellas: el concepto de representación hace referencia a una situación dual y relacional, presupone, de este modo, un representante y un representado, y que entre éstos exista una cierta relación. En la esfera política los dos polos se identifican con los gobernantes y los gobernados; bajo esta óptica las teorías y las instituciones representativas responden todas a la exigencia de interpretar y modelar la relación entre estos dos polos y es el eje central de la propia política. La variedad de los significados de la representación (y la extensión de sus referentes empíricos) dice mucho sobre el aspecto crítico de esta relación y sobre la exigencia para todo sistema político de afrontarla en términos no puramente de fuerza. En el centro de todas las interpretaciones de la representación se encuentran, por lo tanto, la naturaleza y el contenido de esta relación; pero ello supone además una clarificación de la identidad de los dos polos: ¿quién es el representante(s) y quién es el representado(s)?

La primera acepción, a su vez susceptible de variaciones significativas, hace referencia a aquel aspecto de la relación entre el representado y el representante que permite que las acciones del segundo «valgan» para el primero y lo comprometan. Queda totalmente sin definir la cuestión del contenido de las acciones y de los vínculos en cuestión para el representante. Este concepto de representación, que ha sido utilizado ampliamente en la teoría política y iuspublicista a partir del medioevo⁴ para interpretar todas aquellas situaciones en las cuales al no poder una colectividad, a causa de su naturaleza, actuar en primera persona debe recurrir a sujetos que actúen legítimamente para ella, y así extiende su radio de aplicación mucho más allá de las instituciones y de los regímenes que se suelen definir como representativos. Tanto es así que a ello recurrir Hobbes en un texto como el *Leviatán* que se refiere a un régimen político bien distinto: la monarquía absoluta⁵. La ambigüedad de esta acepción varía notablemente según como se precise esta «cesión de autoridad». ¿Se trata de la alienación hobbesiana definitiva y permanente de la potestad de actuar por parte de la colectividad a favor de los gobernantes por medio del contrato original, o bien de una cesión de autoridad que hace permanecer en la potestad del representado el retirar o delimitarlo dentro de límites sustanciales?

La quinta acepción presenta aspectos relevantes de complementariedad con la precedente. El aspecto ahora diferenciado es el contenido de la acción del representante en lugar del título que lo legitima. La representación se define sobre la base del interés del representado, significa, por lo tanto, una acción de protección de los intereses de quien no puede o no quiere actuar en primera persona. El criterio de la representatividad reside, por lo tanto, en el respeto por parte del representante de los intereses del representado. Este significado es complementario del precedente en el sentido de que la autoridad para actuar en lugar del representado se confiere normalmente al representante en el supuesto de que

⁴ ULLMANN, W., *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, Londres, Methusen, 1966; trad. castellana, *Principios de Gobierno y Política en la Edad Media*, Madrid, Revista de Occidente, 1971.

⁵ HOBBS, T., *Leviatán*, Madrid, Editora Nacional, 1980 (2.ª ed.).

éste actúe, con posterioridad, defendiendo los intereses del primero. Del mismo modo en esta variante se vuelven a plantear los problemas de indeterminación del contenido; basta con pensar en las profundas diferencias que introducirá el hecho de que se conciba el representante como el único autorizado para establecer cuál es el «verdadero» interés del representante o bien que se reconozca básicamente a este último el derecho a determinarlo. Se puede advertir en seguida cómo se valen de la primera interpretación los regímenes autocráticos de todos los tiempos cuando se visten con los atributos de la representación mientras que, por el contrario, los regímenes liberal-democráticos se inspiran en la segunda. Evidentemente la interpretación de la representación como «actuar según los intereses de alguien que es, en última instancia, el único juez de su propio interés» introduce la exigencia de que se le reconozca un rol activo al representado y no sólo pasivo, en la relación de representación, es decir, la posibilidad de articular y de expresar sus propios intereses y de controlar que éstos sean respetados por el representante. Lo que nos vuelve a llevar como complemento indispensable a la segunda acepción, la de la representación como relación que comporta una responsabilidad del representante en las relaciones con el representado y prevé mecanismos para hacerla valer⁶. Tomada aisladamente, esta concepción no dice nada acerca de los contenidos sustanciales de la representación, sino que expresa únicamente una dimensión procedimental de la relación representado-representante, es decir, el poder del representado de controlar y sancionar (por medio de una rescisión de la relación) al representante y su correspondiente deber de someterse. Implícitamente, de esta situación se pueden recabar también indicaciones sobre cuáles deben de ser los contenidos de la acción del representante; pero no se podrá ir más lejos de aquí: «las acciones que permiten al representante ser confirmado en su papel». La variante de la representación como responsabilidad conduce implícitamente a la otra acepción procedimental, la de la concesión de autoridad. La llamada para que responda el representante por parte del representado se legitima sobre la base de una «autorización» previa a representar concedida por el segundo al primero.

Las últimas dos variantes que quedan por considerar se sitúan en una dimensión un poco diferente del significado de la palabra representación. No hacen tanto referencia a la representación como un modo de actuar, lo que constituía de forma implícita o explícita, directa o indirecta, el punto de vista de las acepciones examinadas hasta el momento, sino más bien a la representación como un modo de ser capaz de reproducir y evocar la realidad representada. Entra aquí en juego otra parte del patrimonio semántico de la palabra representación: después de aquella de origen fundamentalmente jurídico aquella ligada al campo de las artes y técnicas figurativas, e incluso a la expresión lingüística y simbólica.

La noción de representación como reconocimiento de tipo simbólico vuelve a surgir con cierta frecuencia en la vida política. Se utiliza, por ejemplo, cuando se dice que el jefe del estado «representa» la (unidad de la) nación. Una persona en su rol institucional sirve para expresar de un modo totalmente simbólico, no realista, una característica de la realidad política que directamente, por sí sola, no puede manifestarse con tanta eficacia. La representación como símbolo no es, naturalmente, una prerrogativa de las instituciones parlamentarias; al contrario,

⁶ FRIEDRICH, C. J., *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn and Co., 1950; trad. castellana, *Gobierno Constitucional y Democracia*, Madrid, CEC, 1975; FRIEDRICH, C. J. (ed.), *Responsability* (Nomos III), Nueva York, Liberal Arts Press, 1960.

como en el ejemplo que se acaba de mencionar, se utiliza incluso con más frecuencia al referirse a órganos políticos monocráticos (monárquicos o republicanos) como el del *jefe* del estado (nótese cómo esta denominación está ya cargada en sí misma de evocaciones simbólicas). En esta acepción los representantes no se diferencian mucho de los objetos materiales o inmateriales que desempeñan funciones similares de representación simbólica: las banderas nacionales, los himnos, e incluso acontecimientos pasados como batallas, etc. En resumen, si es cierto que incluso en las asambleas parlamentarias concurren probablemente elementos simbólicos de representación, éstos no son totalmente peculiares de por sí y todavía menos pueden diferenciar un régimen representativo de uno no representativo. La marginalidad de esta acepción de representación con respecto a las instituciones de los regímenes representativos está determinada sobre todo por la forma tendencialmente monista (y no pluralista) de expresión y por la relación fuertemente emocional entre representante y representado que tienen lugar en la representación simbólica.

La última variante, la de la representación como «espejo», es bastante más relevante para nuestro discurso. De hecho, de forma más o menos explícita, aparece con mucha frecuencia en la discusión acerca de la representatividad de los regímenes políticos. La metáfora del espejo, del arte pictórico (y hoy fotográfico) y de la técnica cartográfica utilizada a este respecto indican todas ellas con suficiente claridad cuál es el significado evocado. La representación es entendida como reproducción de los sujetos representados, o, mejor dicho, de las características de éstos. La referencia a las instituciones parlamentarias es, en este caso, obligada: su naturaleza asamblearia permite, de hecho, concebirla como un microcosmos que refleja las características del cuerpo político. Naturalmente, una concepción de este tipo implica necesariamente, aunque no siempre se explicita este problema en la discusión, una drástica selección de las características del cuerpo político a reproducir. El paso de una población que puede ser de millones de individuos con una enorme variedad de atributos a la población de pocas centenas de unidades de los «representantes» de las instituciones parlamentarias no permite materialmente la fiel reproducción de la distribución de más de dos o tres características. Las dos dimensiones de la representación a las cuales se hace referencia con más frecuencia son las de la representatividad «sociológica», es decir, la de la reproducción de las características de la población como la clase, el estatus, la condición profesional, la etnia o la pertenencia confesional, etc., a las que corresponden las articulaciones más sobresalientes de la estructura social⁷, y la de la representación de las opiniones, es decir, la reproducción de la distribución de las orientaciones políticas presentes en la población. Este último es el punto de vista que más o menos explícitamente mantiene la postura proporcional en materia de sistemas electorales: las técnicas del voto proporcional, al asegurar una reproducción más exacta de las distintas orientaciones políticas difundidas en la sociedad permitirán dar lugar a instituciones parlamentarias más «representativas» y, por lo tanto, parecidas a la sociedad (al menos desde este punto de vista). Mientras que para llevar a cabo la representatividad como espejo de las orientaciones políticas se dispone de un instrumento institucional *ad hoc* (ni más ni menos que los sistemas electorales proporcionales), para la representación «sociológica» no existen instrumentos institucionales análogos. Su posible realización en un contexto

⁷ PUTNAM, D., *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1976.

electoral parece más bien ligada a la presencia simultánea de algunas condiciones políticas de hecho, tales como la voluntad de los representados de escoger representantes similares a sí mismos y la disponibilidad de un número suficiente de «candidatos-representantes» dotados de características similares. La presencia de ambas condiciones es a menudo problemática. La realización de la primera en relación a una determinada característica es más probable cuando se convierte en factor de definición de la identidad política de un sector de la sociedad. La segunda, sin embargo, depende obviamente de los procesos de reclutamiento y de la carrera de las élites políticas y parece difícilmente compatible con las tendencias a la profesionalización de las mismas.

Es necesario señalar, además, que esta variante de la representación, se entiende tanto en un sentido como en otro, no presupone necesariamente la existencia de instituciones representativas electivas⁸. Las técnicas de muestreo desarrolladas por las ciencias estadísticas y demográficas pueden ser consideradas igualmente, por ello, bastante eficientes para los fines de realización de este modelo. Sin embargo, sin llegar a este extremo se puede señalar que algunos parlamentos de regímenes no democráticos, habitualmente considerados como expresión de procesos electorales fuertemente manipulados y por ello poco representativos según las otras acepciones de la palabra, son, sin embargo, bastante más representativos que los parlamentos democráticos en lo que concierne a algunas características sociales de la población. De hecho, en éstos la representatividad sociológica se realiza «desde lo alto» precisamente como sustituto (con funciones de legitimación) de los demás contenidos de la representación que están ausentes. El caso del Soviet Supremo de la URSS es significativo a este respecto⁹.

La principal limitación de este modelo es la de olvidar completamente la posibilidad de que la similitud de características (o de opiniones de partida) entre representados y representantes no se corresponda necesariamente con una similitud de acciones; con todo, ésta es una posibilidad a no abandonar y cuya plausibilidad se hace evidente en el momento en que se explicitan las diferencias fundamentales del contexto dentro del cual operan los unos y los otros, y, en particular, el hecho de que el contexto de los representantes es el del poder.

Esta rápida exposición de los significados más relevantes que forman parte del concepto de representación aplicado a la esfera política nos sitúa naturalmente frente al dilema de la elección. Pero escoger un significado en lugar de otro requiere, a modo de prevención, que se establezca un criterio «plausible» sobre cuya base decidir. Aquí se propone adoptar el de la capacidad de discriminación del concepto y el de su capacidad de determinación para los fines de la caracterización del régimen político. Proponemos, por lo tanto, llamar representación política en sentido estricto sólo a aquella acepción, o aquel conjunto de acepciones, que permiten delimitar la extensión del concepto dentro de límites no excesivamente amplios y conferir a éste un contenido bastante rico. La cuestión es que la disposición de la relación gobernantes-gobernados al que hace referencia dicho concepto sea tal que su presencia o ausencia pueda constituir un elemento significativo para establecer la naturaleza del régimen político, y a partir de aquí el que las expresiones «régimen representativo» o «régimen no representativo» puedan tener alguna utilidad eurística y clasificatoria. Por lo tanto, es obvio que si aceptamos de una manera indiscriminada todas las acepciones del concepto a las que hemos

⁸ FISICHELLA, D., *Sul concetto di rappresentanza politica*, en D. FISICHELLA (ed.), *La rappresentanza politica*, Milán, Giuffrè, 1983, pp. 3-51.

⁹ BLONDEL, J., *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973.

pasado revista resultará prácticamente imposible encontrar algún modelo de relaciones gobernantes-gobernados y, por ello, un régimen político a quienes no se pueda atribuir el calificativo de representativo. Este modo de proceder es rechazado, además, por la experiencia histórica. La afirmación de la idea de representación política primero como reivindicación y después como elemento central de la vida política tiene lugar paralelamente a la concreción de un núcleo bastante delimitado de significados. Con ello no se desea excluir que pueda existir un círculo más amplio de significados (y de referentes empíricos). Se tratará de acepciones «débiles» del concepto, más periféricas con respecto al núcleo central: acepciones que comparten algunas connotaciones de éste, pero que no poseen su poder de discriminación.

Por consiguiente, definiremos la representación política del siguiente modo: «una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales». Como puede verse, se trata de un concepto complejo y multidimensional respecto a las variables particulares examinadas con anterioridad. En éste se conjugan elementos de, al menos, tres acepciones —la representación como cesión de poder, como «actuar en interés de» y como responsabilidad— que se combinan completándose entre sí. Por otra parte, y es este un aspecto especialmente relevante, esta combinación se realiza en un contexto institucionalizado. La presencia simultánea de los diversos significados da lugar a que el concepto de representación abarque una pluralidad de dimensiones de la experiencia política. La representación es, al mismo tiempo, *principio de legitimación política*, *estructura institucional* y *modalidad de comportamiento*. Dicho esto no debe de excluirse además la presencia de otros elementos (de representatividad simbólica o sociológica, por ejemplo); pero no podrán ser considerados esenciales como los anteriores.

Aunque si el aspecto institucional no puede considerarse suficiente para determinar por sí solo la existencia de un ordenamiento representativo¹⁰, constituye naturalmente un elemento de garantía fundamental. Es precisamente el carácter institucional el que permite a la representación ser un elemento duradero y no aleatorio de un sistema político.

La estructura institucional típica, por medio de la cual la representación se constituye como eje central de la democracia moderna, es aquella que se identifica por el binomio elecciones competitivas-parlamento. La elección competitiva del parlamento, que constituye el principio de legitimación de los políticos que lo componen, y que, aún más, pone en marcha un mecanismo de responsabilidad de éstos en sus relaciones con los electores, junto con la situación del parlamento en los ganglios centrales de decisión del sistema político, determina una relación institucional entre gobernantes y gobernados que puede interpretarse precisamente por medio del concepto de representación tal y como ha sido especificado con anterioridad.

Deberemos, por lo tanto, volver nuestra atención a un análisis más detallado de este ordenamiento institucional y de su funcionalidad. Pero primero parece oportuna una breve digresión histórica.

¹⁰ PITKIN, H. F., *The Concept of Representation*, op. cit.; BÖCKENFÖRDE, E.-W., *Democrazia e rappresentanza*, en «Quaderni costituzionali», 5, 1985, pp. 227-264.

2. Los antecedentes históricos de la representación democrática

Si es cierto que la representación política, según la definición que hemos dado, es un fenómeno esencialmente reciente, que se manifiesta en los países europeos o en la civilización europea (Estados Unidos) a partir del final del siglo XVIII y sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX para extenderse después (aunque de un modo limitado) fuera de este área cultural a lo largo del siglo XX, no puede dejarse de lado el hecho de que justamente en el área de origen el fenómeno nace de una larga y secular incubación a lo largo de la cual se habían anticipado una serie de elementos. Si bien es cierto que la representación democrática se expresa en forma institucional esencialmente por medio de las asambleas parlamentarias, no podemos ciertamente ignorar el hecho de que estas en el área europea tienen importantes precedentes desde el medioevo. Por ello puede mantenerse que la consolidación de la representación política como mecanismo central de los sistemas políticos democráticos contemporáneos se ha debido a la convergencia de una serie de factores (culturales, sociales y políticos) desarrollados en los dos últimos siglos, pero que estos han podido ser eficaces en esta dirección precisamente por la existencia de un terreno ya preparado con mucha anterioridad.

En el área europea la presencia de instituciones de tipo parlamentario, llamadas de formas distintas¹¹ pero en lo sustancial parecidas entre sí, no es un fenómeno extraño a partir del siglo XII y XIII. Sin embargo, no siempre es fácil discernir su verdadero significado y peso político como demuestran las fuertes discusiones existentes en el seno de la historiografía «parlamentaria»¹². A partir de la amplia literatura existente sobre este tema se pueden, de cualquier modo, recavar algunas características suficientemente ciertas, no sin algunos problemas abiertos hasta este momento que serán necesariamente enunciados de un modo sintético.

1. El parlamentarismo premoderno posee como condición fundamental el carácter fuertemente descentralizado del sistema político medieval, la presencia de una pluralidad de sedes y de niveles de autoridad no reconducibles de hecho (aun cuando lo sean de derecho, cosa no siempre cierta) a un esquema jerárquico que tiene a la monarquía en su vértice. Los parlamentos medievales son fundamentalmente los instrumentos institucionales de «representación» de esta compleja realidad en su conjunto.

2. Los parlamentos medievales son estructuras institucionales complejas precisamente porque reflejan de manera relativamente fiel la compleja estructura de la sociedad política medieval. La complejidad que es una característica común a todos los parlamentos medievales no asume, por otro lado, formas estandarizadas porque son diferentes las articulaciones de los «estados» (*Stände*) en los distintos países. Entre los factores de variación más significativos se han considerado: la estructura de la nobleza y en particular las relaciones entre la alta y la baja nobleza, el estatus del clero, el peso de la presencia de un elemento urbano, etc.¹³. Se trata en todo caso de instituciones fundamentalmente pluralistas, entendiendo

¹¹ MARONGIU, A., *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nella Età Moderna*, Milán, Giuffrè, 1962.

¹² D'AGOSTINO, G. (ed.), *Le istituzioni parlamentari nell'ancien régime*, Nápoles, Guida, 1980.

¹³ HINTZE, O., *Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes*, en «Historische Zeitschrift», 143, 1931, pp. 1-47; BLOCKMANS, W. P., *A Typology of Representative Institutions in Late Medieval Europe*, en «Journal of Medieval History», 4, 1978, pp. 189-215.

el pluralismo en un sentido bastante diferente del moderno. Un pluralismo estático más que dinámico, ligado a características adscritas a la organización sociopolítica en lugar de a orientaciones adquiridas.

3. El parlamentarismo premoderno refleja también la naturaleza compuesta de las unidades políticas medievales. En el seno de una única monarquía pueden existir tantas instituciones parlamentarias como unidades «provinciales» la compongan (por ejemplo, en la monarquía española las *cortes* de Castilla, de Aragón, de Sicilia, etc.). No siempre existe, sin embargo, una institución parlamentaria «central». Las vicisitudes históricas de las distintas instituciones parlamentarias de una misma monarquía pueden ser muy diferentes. A menudo es más fácil que frente al empuje absolutista de la monarquía sobrevivan los parlamentos «provinciales» y no los «centrales». Pero incluso entre los parlamentos provinciales de un mismo país se dan casos en los que algunos sobreviven y otros desaparecen¹⁴.

4. Las asambleas parlamentarias medievales no son un fenómeno excepcional limitado solamente a algunos, sino que, por el contrario, se difunden en casi todos los países europeos¹⁵. En cambio, es mucho más variable su éxito y su capacidad de poner límites al refuerzo de la monarquía.

5. Los parlamentos medievales tienen un carácter representativo en distintos sentidos de la palabra. Como se ha visto, podemos considerarlos como una «imagen» a escala reducida de la articulación sociopolítica del país. Naturalmente, una imagen que refleja el peso diversificado de los distintos estratos. Por otro lado, para algunos sectores del cuerpo político constituyen una verdadera representación en el sentido de un grupo de individuos autorizados para actuar en el puesto de otros individuos que no pueden actuar directamente (a causa de su elevado número, por la distancia, etc.). Si la alta nobleza y el alto clero por lo general se «representan» interviniendo en persona, los otros estamentos —baja nobleza, bajo clero, burguesía urbana y rural— envían representantes para tutelar sus propios intereses. Los mecanismos de designación de esta representación no son, sin embargo, necesariamente electorales: la cooptación, además de la herencia o la designación desde lo alto, juega un papel significativo¹⁶. Esto sugiere que las dimensiones del control y de la responsabilidad están menos desarrolladas que las demás dimensiones de la representación.

6. El grado de institucionalización alcanzado por estos organismos varía mucho según los países. Junto a parlamentos que poseen frecuencias de convocatoria muy altas a lo largo de varios decenios, existen otros que se reúnen sólo excepcionalmente¹⁷.

7. Los mecanismos políticos que estimulan la formación y la convocatoria de los parlamentos son objeto de discusión y de interpretación bastante variadas.

¹⁴ KOENIGSBERGER, H. G., *Dominium regale or dominium politicum et regale? Monarchies and Parliaments in Early Modern Europe*, en K. BOSL y K. MOECKL (ed.), *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der staendischen Repraesentation*, Berlín, Duncker y Humblot, 1977, pp. 43-68.

¹⁵ BLOCKMANS, W. P., *A Typology of Representative Institutions in Late Medieval Europe*, op. cit.; LOUSSE, E., *Gouvernés et Gouvernants en Europe Occidentale durant le Bas Moyen Age et les Temps Modernes*, en «Gouvernés et Gouvernants», Recueil de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des Institutions, XXIV, Bruxelles, 1966, pp. 15-42; MARONGIU, A., *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età Moderna*, op. cit.

¹⁶ LOUSSE, E., *Gouvernés et Gouvernants en Europe Occidentale durant le Bas Moyen Age et les Temps Modernes*, op. cit.

¹⁷ BLOCKMANS, W. P., *A Typology of Representative Institutions in Late Medieval Europe*, op. cit.

En la literatura se contraponen con frecuencia dos interpretaciones: aquella que podemos definir como la de la «iniciativa real» y la de la «autotutela de los poderes periféricos». La segunda, en resumidas cuentas la más obvia, ve en los parlamentos medievales el instrumento por medio del cual los poderes no monárquicos de la sociedad defienden sus propios intereses y la propia libertad contra los intentos de prevaricación del poder real. Por lo tanto, ve en los orígenes de éstos la iniciativa de los poderes periféricos. La otra interpretación refuta esta tesis realzando el papel de la monarquía en la convocatoria de estas cámaras, junto con la frecuente resistencia a participar opuesta justamente por aquellos que, por el contrario, deberían tener pleno interés en estar presentes. Los parlamentos serían, por ello, los instrumentos por medio de los cuales el poder monárquico construye el consenso en una sociedad fragmentada. Formuladas de un modo simplificado las dos interpretaciones parecen irreconciliables. Pero si las analizamos de un modo más detenido pueden proporcionar elementos susceptibles de ser integrados en un modelo explicativo más complejo. Como ya se ha dicho, no se puede poner en duda el hecho de que los parlamentos medievales existen precisamente porque los poderes periféricos son significativos y el proceso de toma de decisiones no puede sino tenerlos en cuenta¹⁸. Pero ello no excluye la importancia del *mecanismo monárquico*¹⁹ y de su intervención. Los poderes periféricos de la sociedad política medieval «dejados a sí mismos» no utilizarían necesariamente el instrumento parlamentario como instrumento para hacer valer los intereses propios: frente a ellos tienen otro camino que puede ser igual o más beneficioso, en concreto el de la defensa individual y no colectiva de la propia libertad hasta el extremo del abandono de la comunidad política de pertenencia. La presencia de un impulso monárquico para el mantenimiento de la unidad del cuerpo político resulta, por ello, un factor relevante para explicar la utilización por parte de los poderes periféricos del instrumento colectivo de defensa (*voice*) con respecto al individual (*exit*). La representación parlamentaria medieval está, por ello, teñida de una cierta ambivalencia: voz de la pluralidad del cuerpo político, y al tiempo instrumento de preservación de un cierto grado de unidad, y por ello vínculo equilibrador de la tendencia centrifuga. Instrumento de expresión de los intereses particulares, pero además de construcción del consenso «nacional».

8. Se mantiene hasta este momento un amplio campo de discusión sobre el tema de la diversa fortuna del parlamentarismo medieval. ¿Qué es lo que determina el diferente éxito de estas instituciones en las confrontaciones con las tendencias absolutistas de las monarquías? Sin entrar en los detalles de esta discusión que se sitúa en el corazón del complejo problema de la formación de las estructuras de los estados modernos se pueden esquematizar las propuestas de explicación de este modo: explicaciones basadas en el factor monárquico y explicaciones basadas en las características del factor parlamentario. Las primeras hacen referencia fundamentalmente a la dinámica de la institución monárquica considerada como el principal factor activo en las transformaciones de la edad moderna. A su vez, pueden privilegiar el rol internacional de la monarquía (guerra y competición interestatal) como factor de su crecimiento²⁰, o bien su papel interno (desarrollo

¹⁸ KOENIGSBERGER, H. G., *Dominium regale or dominium politicum et regale? Monarchies and Parliaments in Early Modern Europe*, op. cit.

¹⁹ ELIAS, N., *Über den Prozess der Zivilization. II. Wandlungen der Gesellschaft Entwurf zu einer Theorie der Zivilization*, Frankfurt, Suhrkamp, 1969.

²⁰ HINTZE, O., *Weltgeschichtliche Bedingungen der Repräsentativverfassung*, en «Historische Zeitschrift», 143, 1931, pp. 1-47.

de la burocracia y de cursos propios)²¹ para explicar la capacidad de expansión de las instituciones de la representación y de los recursos que éstas controlaban. Las demás explicaciones, por el contrario, centran su atención fundamentalmente en las características del segundo polo de la relación, es decir, el parlamentario. Los diversos ordenamientos de los «estados», su rivalidad interna o bien su capacidad de colaboración en un frente común, la disponibilidad o la inexistencia para éstos de otros canales de acción política son todos ellos elementos que pueden haber tenido una incidencia en el mantenimiento de un peso significativo de una parte de los parlamentos medievales²².

Como conclusión de esta rápida incursión en las instituciones y en la representación medievales queda por discutir la cuestión de los nexos entre éstos y sus correspondientes modernos. Las respuestas a los interrogantes sobre la existencia y la naturaleza de estos vínculos no son simples. Una primera observación de carácter general es la siguiente: las instituciones parlamentarias de la representación moderna se desarrollan de un modo efectivo dentro del área del mundo que ha conocido una sólida tradición de formas parlamentarias de tipo medieval. No, por ejemplo, en los sistemas políticos igualmente desarrollados en Oriente (más que en un segundo momento y bajo la influencia occidental). Pasar de este vínculo más bien general a relaciones más directas y específicas requiere respuestas diferenciadas de país a país. Ante todo el vínculo anteriormente establecido no significa siempre y necesariamente una continuidad institucional ininterrumpida entre las dos experiencias políticas. En efecto, bajo esta óptica, se dan situaciones más bien distintas. En un extremo tenemos el máximo de la continuidad institucional ilustrada por el caso inglés: todavía hoy el parlamento británico conserva en la Cámara de los Lores un vestigio formalmente intacto del parlamentarismo medieval, «momificado» dentro de una institución representativa que, por lo demás, ha podido transformarse profundamente, pero por medio de correcciones graduales que no han interrumpido jamás la continuidad. Y en el otro extremo encontramos países como el reino de Cerdeña, España, Francia, en los cuales entre el parlamentarismo medieval y el moderno existe una amplia ruptura institucional y no se puede hablar en modo alguno de una continuidad institucional²³. Pero existe otra serie no despreciable de países (Polonia, Hungría, Wuerttemberg, Suecia, Países Bajos) para los cuales, si no se puede hablar de continuidad institucional en un sentido tan estricto como en el caso inglés, ciertamente la fase de los parlamentos de los «estados» está históricamente bastante próxima a la de los parlamentos modernos²⁴. Por lo tanto, estos últimos nacen dentro de un contexto sociopolítico en el cual no se ha podido consolidar plenamente el absolutismo monárquico.

²¹ ELIAS, N., *Über den Prozess der Zivilization. II. Wandlungen der Gesellschaft Entwurf zu einer Theorie der Zivilization*, op. cit.

²² KOENIGSBERGER, H. G., *Dominium regale or dominium politicum et regale? Monarchies and Parliaments in Early Modern Europe*, op. cit.

²³ MARONGIU, A., *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età Moderna*, op. cit.; KOENIGSBERGER, H. G., *Dominium regale or dominium politicum et regale? Monarchies and Parliaments in Early Modern Europe*, op. cit.

²⁴ KOENIGSBERGER, H. G., *Dominium regale or dominium politicum et regale? Monarchies and Parliaments in Early Modern Europe*, op. cit.; CARSTEN, F. L., *The German Estates in the Eighteenth Century*, en AA. VV., *Gouvernés et Gouvernants*, op. cit., pp. 227-238; LOEWENTHAL, R., *Kontinuität und Discontinuität: zur Grundproblematik der Symposions*, en K. BOSL y K. MOECKL (ed.), *Der Moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der staendischen Repraesentation*, Berlín, Dunker y Humblot, 1977, pp. 341-356.

El tema de la continuidad o la discontinuidad no concierne tanto al aspecto temporal de la secuencia entre estructuras institucionales, sino también e incluso aún más al tema de la naturaleza sustancial de las instituciones de las que se discute. ¿Qué semejanzas existen, y cuáles son las diferencias, entre la representación parlamentaria medieval y la moderna? La respuesta a estos interrogantes no puede ser sino compleja. En el plano de la continuidad se registra, ciertamente, una lógica de representación por lo menos en sentido amplio: tanto el parlamentarismo premoderno como el moderno corresponden a una exigencia de «hacer presente» de algún modo al «país» ante las instancias supremas de gobierno. Es decir, tienen como presupuesto una concepción del cuerpo político dotado de subjetividad y no como puro objeto de dominio (tal y como aparece en la óptica del despotismo). En segundo lugar, este cuerpo político capaz de expresar de forma autónoma intereses y orientaciones políticas se interpreta como realidad pluralista, compuesta. El parlamento, es decir, una estructura de carácter asambleario, es el lugar en donde esta pluralidad del país puede reproducirse y permanece presente. Las diferencias en la traducción concreta de esta exigencia fundamental tienen básicamente su origen en la estructura real y percibida del cuerpo político para ambos casos, pero es necesario añadir en este momento que se trata de una pluralidad de distinto tipo. La sociedad que expresa el parlamentarismo premoderno está profundamente caracterizada por el fenómeno de la desigualdad y de la diversidad; tanto verticalmente, en el sentido de una estratificación jerárquica del estatus superpuesto y subordinado, como, horizontalmente, en el sentido de una disparidad de tratamiento y de una autonomía recíproca de grupos, comunidades, centros urbanos, corporaciones que si no estaban ordenadas realmente de forma paritaria, tampoco estaban encuadradas por lo general de un modo jerárquico. La sociedad del parlamentarismo moderno está, por el contrario, profundamente imbuida de un grado de homogeneidad bastante mayor, al menos en el plano del derecho. Se distingue tendencial y progresivamente por un único estatus político para los ciudadanos adultos: el de los súbditos mientras que permanece el absolutismo, el de los ciudadanos electores con el advenimiento de la democracia²⁵. La pluralidad moderna es, por lo tanto, de un tipo distinto de la premoderna: no es una pluralidad de posiciones en la sociedad, sino pluralidad de opiniones, de intereses referibles a individuos y grupos situados en un plano de igualdad legal.

Estas distintas bases sociopolíticas se reflejan directamente en la estructura de las respectivas asambleas parlamentarias. Mientras que los parlamentos medievales tienen, por lo general, una estructura bi- o pluricameral y se componen de individuos presentes en base a títulos y procedimientos bastante diferentes (de los magnates y altos prelados que figuran a título propio y con *plena potestas* a los representantes de ciudades, pequeña nobleza, bajo clero, etc., que con un mandato más o menos limitado «hacen presentes» a sectores del cuerpo político que no pueden participar directamente)²⁶; los parlamentos modernos están compuestos tendencialmente por representantes definidos en base a un mismo título. Es cierto que con frecuencia también éstos poseen una estructura bicameral; pero, como

²⁵ DAHL, R., *La democrazia procedurale*, en «Rivista italiana di scienza politica», 9, 1979, pp. 3-36.

²⁶ BUCHDA, G., *Reichstände und Landstände in Deutschland im 16. und 17. Jahrhundert*, en AA. VV., *Gouvernés et Gouvernants*, op. cit., pp. 193-226; LOUSSE, E., *Gouvernés et Gouvernants en Europe Occidentale durant le Bas Moyen Age et les Temps Modernes*, en AA. VV., *Gouvernés et Gouvernants*, op. cit., pp. 15-42.

se verá mejor más adelante, ésta puede ser en gran medida considerada como un legado histórico, y, por lo menos, una de las dos cámaras, la que expresa de forma más directa el mecanismo representativo moderno, tiene un papel dominante. En todo caso, los representantes representan a sectores del cuerpo político delimitados territorialmente y no definidos en términos de diferencia de estatus jurídico y político. Las articulaciones internas fundamentales de los parlamentos modernos seguirán, por lo tanto, líneas «de partido» siguiendo el pluralismo de las opiniones en lugar de seguir líneas de estatus. De forma resumida se puede contraponer, por consiguiente, una representación de tipo corporativo (en el parlamentarismo premoderno) y una representación de tipo individualista (en el parlamentarismo moderno)²⁷.

En relación a estas distintas concepciones del cuerpo político y de la representación, los procesos formativos de las asambleas parlamentarias se caracterizan de distinta forma: mientras que la competitividad de las elecciones aparece como elemento clave del parlamentarismo moderno²⁸, su relevancia en el parlamentarismo premoderno es decididamente secundaria. Lo que cuenta fundamentalmente es que los distintos segmentos del cuerpo político estén representados por sus fiduciarios: con respecto a este hecho es menos relevante su modo de selección en el interior de este grupo.

El último elemento distintivo surge de la distinta situación sistémica del parlamento: mientras que en el parlamentarismo premoderno el rol de autoridad política central permanece generalmente en manos del poder monárquico y el parlamento es más bien el instrumento de contención de éste (por lo que el sistema político se convierte básicamente en dualista), en el moderno, por el contrario, el parlamento, como expresión más directa de la soberanía popular tiene un papel de *protagonista* más que de *antagonista*. Sobre éste recae la tarea no sólo de la representación de los intereses particulares, sino también la de su composición.

Como conclusión de esta somera exposición se introduce una nota de cautela. Si la delimitación de las características distintivas de los dos tipos ideales es ampliamente aceptada, las realidades empíricas son obviamente un poco menos nítidas. La imagen de la ruptura clara entre premoderno y moderno es en parte más ideológica que real. Se adapta mejor a las respectivas teorías que a la realidad de los hechos. Se han indicado, en efecto, algunos elementos de continuidad; pero incluso para los aspectos que atestiguan más la separación entre la forma premoderna y la moderna ha de decirse que la transición no ha tenido lugar necesariamente sin pasos intermedios. Es cierto que el cuerpo político representado en los parlamentos medievales está compuesto por estados diferenciados mientras que aquel que está representado en los parlamentos modernos está compuesto por ciudadanos iguales ante el derecho; y a pesar de todo durante un período más o menos largo según los países, pero en todas partes significativo, los nuevos parlamentos se basan en un electorado no universal sino determinado por el grupo social. La presencia difusa, en esta fase de la transición, de segundas cámaras que se apartan del principio de la elección popular introduce además otro elemento de atenuación de la contraposición. En cuanto al carácter competitivo de la representación moderna que posee como presupuesto un cuerpo político individuali-

²⁷ LOEWENTHAL, R., *Kontinuität und Discontinuität: zur Grundproblematik des Symposions*, en K. BOSL y K. MOECKL (ed.), op. cit., pp. 341-356.

²⁸ LOEWENTHAL, R., *Kontinuität und Discontinuität: zur Grundproblematik des Symposions*, en K. BOSL y K. MOECKL (ed.), op. cit., pp. 341-356; FISICHELLA, *Sul Concetto di rappresentanza politica*, en D. FISICHELLA (ed.), op. cit., pp. 3-51.

zado en el que prevalecen opiniones e intereses «móviles» respecto a un cuerpo político en el cual los intereses son esencialmente fijos y dependen de la identidad social (del grupo social) de los individuos, no se pueden ignorar algunos límites relevantes de la adecuación del primer modelo a la realidad. Incluso en la vida política moderna juegan un papel nada desdeñable las identidades colectivas profundamente enraizadas y organizadas (por ejemplo de clase, pero incluso de confesión o lingüísticas) para las cuales prevalece un modelo de representación más próximo al premoderno de la representación de grupos sociales y no al moderno de la representación de opiniones²⁹. Tanto es así que, allí donde en las circunscripciones electorales prevalece una de estas identidades organizada, la competición desaparece o es meramente formal. En conclusión, la contraposición de los dos modelos de representación y de parlamentarismo no debe hacer olvidar que se trata de dos tipos ideales construidos (como todos los tipos ideales) por medio de una selección y acentuación de las características específicas de cada uno de éstos. De este modo, quedan, inevitablemente, un poco en la sombra los aspectos menos distintivos, que, sin embargo, no por ello son menos reales.

3. Alternativas a la representación parlamentaria: el modelo neocorporativo

Hasta este momento se ha hablado de la representación moderna y de la representación democrática y parlamentaria como si estos términos pudieran ser considerados, sin problemas, como intercambiables. Este punto no puede, a partir de ahora, darse por descontado. No podemos, de hecho, ignorar que el modelo de la representación identificado por características típico-ideales que se han indicado en los párrafos precedentes está sometido hoy a la competición con otros modelos. En particular deseamos referirnos en este momento al modelo de la representación funcional, o (neo)corporativa. A decir verdad el tema de «otra» forma de representación acompaña toda la historia de la representación moderna constituyendo una especie de segunda voz que atraviesa las más diversas culturas políticas³⁰. Esta presencia significativa en el plano doctrinal, a la que corresponden conspicuas realidades de hecho, aunque no necesariamente en las formas planteadas por sus teóricos, se explica con la manifestación de un problema crucial para la funcionalidad de la representación moderna. Es la realidad de la economía industrializada y después terciarizada con sus grandes grupos de interés organizados.

El modelo típico ideal de la representación moderna, construido a la medida de una sociedad compuesta por individuos «libres» de vínculos y diseminados territorialmente (una dimensión ciertamente no irreal pero de ningún modo absoluta) debe enfrentarse a una realidad en la cual pesa de modo creciente otra dimensión, la de las grandes organizaciones para la tutela de los intereses originados en la esfera productiva³¹. Estas organizaciones actúan en la esfera «privada»

²⁹ MAIER, C. S., «*Vincoli fittizi... della ricchezza e del diritto*»: *teoria e pratica della rappresentanza degli interessi*, en BERGER, S. (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, ed. italiana (1983), pp. 47-101.

³⁰ SCHMITTER, P., *Still the Century of Corporatism?*, en «*The Review of Politics*», 36, 1974, pp. 85-131.

³¹ MAIER, C. S., «*Vincoli fittizi... della ricchezza e del diritto*»: *teoria e pratica della rappresentanza degli interessi*, en BERGER, S. (ed.), op. cit., ed. italiana (1983), pp. 47-101; PIZZORNO, A., *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, en BERGER, S. (ed.), op. cit., ed. italiana (1983), pp. 351-413.

de la negociación económica pero también de modo creciente en la pública en el momento en que el estado (no importa aquí establecer si por iniciativa propia o porque es «llamado» precisamente por estos grupos organizados) interviene para regular o para mediar en la conflictividad económica³². De este modo, se origina una situación caracterizada por la presencia de más circuitos representativos: por un lado el circuito electores-representantes, previsto por la teoría democrática, mediado por los partidos como factores de organización y reducción de la pluralidad de opiniones en alternativas simplificada y decidido por el cómputo de votos; por otro lado, un circuito basado en la actividad de presiones de grupos organizados según líneas funcionales y decidido por el cálculo de los recursos (diferentes de la expresión democrática del principio un hombre un voto)³³. Los problemas que se plantean una vez descubierta esta realidad son, por lo menos, dos: 1) qué formas asume este segundo circuito; 2) qué relaciones establece con el primero.

En relación al primer punto la literatura, por medio de una discusión en la cual la constatación empírica se ha mezclado con frecuencia con la prescripción normativa³⁴, ha distinguido esencialmente dos modelos de organización y de representación de los intereses: el pluralista y el corporativo. Los dos modelos se contraponen en base a características comunes: el número de unidades organizativas en juego y su relación con las categorías de interés, la competitividad o su inexistencia en el interior de las categorías de intereses, la presencia o ausencia de un orden jerárquico entre los grupos, la presencia o ausencia de una autoridad «representativa» oficial. Por ejemplo, en la definición de uno de los autores más significativos, el corporativismo sería: «un sistema de representación de los intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, sin competición entre sí, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el estado que, de forma deliberada, les concede el monopolio de la representación en el seno de las respectivas categorías...». El pluralismo, al contrario, podría definirse como «un sistema de representación de los intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples voluntarias, en competencia entre sí, no ordenadas jerárquicamente y autodeterminadas (en relación al tipo o al ámbito de interés), que no son autorizadas de manera especial, ni reconocidas, apoyadas o creadas... por parte del estado y que no ejercen el monopolio de la actividad de la representación en el seno de las respectivas categorías»³⁵. Estas definiciones se sitúan en la vertiente del *input* del sistema político en una perspectiva que a grandes rasgos puede inscribirse en el modelo eastoniano y almondiano de *input-output*: es decir, hacen referencia a los problemas y procesos de la mediación de los intereses (articulación y agregación, pero también control)³⁶. Pluralismo y corporativismo así entendidos son ciertas formas de «representación» de los intereses, con todo aquello de más

³² BERGER, S. (ed.), *Organizing Interest in Western Europe*, op. cit.

³³ ROKKAN, S., *I voti contano, le risorse decidono*, en «Rivista italiana di scienza politica», 5, 1975, pp. 167-176.

³⁴ MARAFFI, M. (ed.), *La società neo-corporativa*, Bologna, Il Mulino, 1981.

³⁵ SCHMITTER, P., *Still the Century of Corporatism?*, op. cit.

³⁶ LEHMBRUCH, G., *Liberal Corporatism and Party Government*, en «Comparative Political Studies», 10, 1977, pp. 91-126; MARAFFI, M. (ed.), *La società neo-corporativa*, op. cit.; SCHMITTER, P., *Teoria della democrazia e pratica neo-corporativa*, en «Stato e Mercato», 3, 1983, pp. 385-424.

elaborado y complejo que comporta este concepto en relación a un simple concepto de comunicación o de participación ³⁷.

Pero este aspecto de la mediación de los intereses o de su representación, por sí solo, no dice todavía casi nada sobre las relaciones con el circuito de la representación política democrática. Por sí mismas estas dos formas de organización de los intereses podrían además quedar confinadas a un ámbito no público, sino privado, como el ámbito económico del mercado, o insertarse, por lo general de forma subordinada, en el circuito democrático representativo. Cuando hablamos del circuito de la representación política democrática no nos referimos, sin embargo, únicamente a mecanismos de transmisión y de mediación de intereses y oiniones, sino también a un sistema de gobierno. O, mejor dicho, a un único circuito político que vincula estrechamente la autoridad del gobierno en sentido amplio (es decir, el binomio gobierno-parlamento) con la base del cuerpo político (es decir, los ciudadanos). Por lo tanto, tenemos un circuito de comunicación y de influencia «desde abajo» que actúa en virtud del hecho de ser al mismo tiempo también un circuito de «producción» (selección, legitimación, atribución del consenso y de autoridad) de las autoridades políticas; y que, por ello, para utilizar la imagen *input-output*, desde la vertiente del *input* ejerce su influencia sobre la vertiente del *output*. Cuando se habla de representación funcional y se plantea el problema de sus relaciones con la representación democrática (y más explícitamente si la primera constituye una alternativa, una amenaza o una integración de la segunda) es necesario tener presente toda la complejidad del circuito. Incluso si las referencias a estas relaciones y a las transformaciones del ordenamiento político que se derivan de éstas son frecuentes en la literatura sobre el neocorporativismo ³⁸ no se puede afirmar que se haya profundizado en el tema de una manera tan sistemática y explícita como en otros aspectos de la problemática neocorporativa (por ejemplo, el de sus orígenes).

De un modo esquemático parece haber dos posibilidades. La primera es aquella que ve las organizaciones de intereses fundamentalmente insertas en el circuito democrático electoral de la representación, limitada a la vertiente del *input*. De este modo se configuran como mediadoras entre los individuos y la clase política representativa (organizada tendencialmente en la forma partidista). Por consiguiente, desarrollan una actividad de articulación de los intereses difusos en la población y de selección y reducción de los mismos, conformando así, en buena medida, las bases sobre las cuales los partidos llevarán a cabo después la agregación política final ³⁹. Las organizaciones de interés actúan, por ello, preferentemente en el escenario electoral valiéndose de su capacidad de movilización de segmentos del electo-

³⁷ BÖCKENFÖRDE, E.-W., *Democrazia e rappresentanza*, op. cit.

³⁸ MAIER, C. S., «*Vincoli fittizi... della ricchezza e del diritto*»: *teoria e pratica della rappresentanza degli interessi*, en BERGER, S. (ed.), op. cit., ed. italiana (1983), pp. 47-101; OFFE, K., *L'attribuzione dello status pubblico ai gruppi di interesse: osservazioni sul caso della Germania occidentale*, en BERGER, S. (ed.), op. cit., ed. italiana (1983), pp. 165-216; PIZZORNO, A., *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, en S. BERGER (ed.), op. cit., ed. italiana (1983), pp. 351-413; ANDERSON, C. W., *Political Design and the Representation of Interest*, en «*Comparative Political Studies*», 10, 1977, pp. 127-152; LEHMBRUCH, G., *Liberal Corporatism and Party Government*, op. cit.; SHMITTER, P., *Intermediazione degli interessi e governabilità nei regimi contemporanei dell'Europa occidentale e dell'America del Nord*, en S. BERGER (ed.), op. cit., ed. italiana (1983), pp. 385-424; PAPPALARDO, A., *Neocorporativismo, partiti e crisi economica*, en «*Stato e Mercato*», 3, 1983, pp. 207-250.

³⁹ ALMOND, G. A., y POWELL, B. G., *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Little, Brown and Co.; trad. castellana, *Política Comparada: una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

rado definidos funcionalmente. Se consigue de este modo, ciertamente, una modificación de la representación individualista, pero sin poner en cuestión el principio del cómputo de los votos para determinar los resultados del juego político. En definitiva, se habría tocado esencialmente la cuestión de la disposición de la organización de los intereses: más pluralista o por el contrario más monopolista y corporativista. El impacto de los grupos de interés sobre el *output* de la autoridad gubernativa estará determinado por medio de la amenaza de sanciones electorales, es decir, gracias a la capacidad de desviar el propio apoyo hacia otros actores políticos.

La segunda posibilidad prevee, por el contrario, la emergencia de un verdadero circuito al menos parcialmente alternativo al democrático-representativo. Las organizaciones de intereses no sólo intervienen como sedes de presentación de las demandas, sino que toman parte directamente en la verdadera y particular actividad del gobierno. Decisiones «públicas» para la sustancia y el conocimiento *erga omnes* son tomadas por medio de procedimientos de tipo negociador en los cuales las organizaciones de intereses (en particular el trabajo dependiente y el capital) participan en primera persona y sin reparos⁴⁰.

Por lo tanto, se crea una situación bien diferente de la precedente. Ahora los intereses ya no deben subordinarse a la criba electoral, sino que se representan ellos mismos y cuentan en este punto en base a una *ponderación* de hecho, más que de derecho, que depende de su fuerza en un escenario oligopólico en el cual mercado y la esfera pública han visto perder precisión a sus fronteras⁴¹. La corporativización de la mediación de los intereses se asociaría, por lo tanto, a la «concertación» en el plano de la elaboración política (*policy-making*). A este respecto algunos autores⁴² sugieren la posibilidad de que los dos aspectos varíen de un modo relativamente independiente; por lo que podría existir concertación incluso en presencia de una mediación más pluralista que corporativa. El elemento problemático de este segundo modelo viene dado por la permanentecia, junto al nuevo circuito representativo-decisional corporativo, o quizá también pluralista, del viejo circuito electoral, democrático con base territorial. Para valorar la naturaleza del régimen político, será crucial, pero al tiempo no siempre fácil, la valoración del peso respectivo de los dos circuitos.

La tercera posibilidad es aquella que ve surgir al circuito funcional, corporativo en sus dos vertientes de *input* y de *output* con un papel exclusivo ya sea en el plano sustancial como en el formal, mientras que la representación electoral territorial se margina. Tendremos aquí un verdadero régimen político corporativo no reconducible ya a la figura de la democracia (a menos que se dé una redefinición radical de nuestro concepto de *demos*). Nuestro siglo ha conocido, en efecto, un cierto número de programas de corporativización de la política y algunos intentos de traducción práctica de éstos que de forma deliberada se proponían una superación del modelo democrático. Son las experiencias definidas por algunos como corporativismo de estado o autoritario, para distinguirlo del corporativismo societario o liberal⁴³. Por otro lado, hay que observar que ninguna de estas expe-

⁴⁰ LEHMBRUCH, G., *Liberal Corporatism and Party Government*, op. cit.

⁴¹ PIZZORNO, A., *Sulla razionalità della scelta democratica*, en «Stato e Mercato», 3, 1983, pp. 3-46.

⁴² SCHMITTER, P., *Reflections on Where the Theory of Neo-corporatism Has gone and Where the Praxis of Neo-corporatism may Be Going*, en LEHMBRUCH, G., y P. SCHMITTER (ed.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Londres, Sage Publications, 1982.

⁴³ SCHMITTER, P., *Still the Century of Corporatism?*, op. cit.; LEHMBRUCH, G., *Liberal Corporatism and Party Government*, op. cit.

riencias comportó en realidad una corporativización total del régimen político y de sus circuitos fundamentales. Si los circuitos democrático-representativos han sido marginados y sustituidos por los corporativos, estos últimos tampoco se han convertido en el único fundamento y quizá tampoco en el principio de la autoridad política. Estructuras de poder autoritarias (partidistas, militares, burocrático-estatales) han afianzado siempre a las estructuras corporativas y por lo general las han dominado. Aunque sería interesante buscar las razones por las cuales el modelo corporativo de estas perspectivas autoritarias no se ha podido realizar más que parcialmente, estas experiencias son secundarias en relación a nuestra problemática porque en éstas las técnicas corporativas son únicamente un injerto en el tronco de una intervención autoritaria que ha sido, en mayor medida que aquéllas, la verdadera alternativa a los mecanismos de la democracia y de la representación electoral.

A causa de la ausencia de formas de corporativismo puro la tercera de las tres posibilidades elegidas vale forzosamente más como experimento mental que como modelo con referentes reales. Por lo tanto, son las situaciones híbridas las que se ofrecen a nuestro análisis y valoración. Formas híbridas en el interior de un contexto autoritario y formas híbridas en el interior de un contexto democrático (al menos formalmente). Para estas últimas nos referiremos, por consiguiente, a la segunda posibilidad indicada con anterioridad.

El primer interrogante que naturalmente se plantea frente a la unión del corporativismo con la democracia territorial es hasta qué punto se ha tendido en la realidad a la sustitución de la segunda por el primero. ¿Se trata de una sustitución parcial que deja a ésta todavía una existencia real o bien se ha dado una completa desaparición sustancial de la representación democrática de la que sobrevive, por consiguiente, sólo la forma (un poco como lo que ha sucedido con la monarquía)? ¿Y en el primero de los casos se trata del inicio de una tendencia destinada a desembocar en el segundo o bien existen límites a la transformación corporativa? ¿Son preguntas que requieren ante todo una respuesta en el plano de la confirmación empírica, pero necesitan además una reflexión sobre los presupuestos y significados de la representación en el seno de un régimen político no autoritario.

Las respuestas que proporciona la literatura en el plano empírico a estas preguntas no son sistemáticas; merecen mencionarse, sin embargo, algunos elementos. Un primer punto no muy controvertido es que si bien la problemática neocorporativa (y un cierto nivel de experimentación de formas neocorporativas) está presente en todos o casi todos los países democráticos, el grado alcanzado por la corporativización no es ni mucho menos homogéneo. Junto a países definidos bastante uniformemente por un alto nivel de corporativización (Austria, Suecia, Noruega) existen otros para los cuales ha de hablarse de un nivel bajo (Italia, Francia, USA). Entre ambos existe una gama más bien variada de posiciones⁴⁴. Esta diversidad de niveles es susceptible de dos interpretaciones distintas: 1) Existe un único recorrido «obligado» que se mueve en dirección a la corporativización y con respecto al cual algunos países están más avanzados y otros más retrasados; estos últimos, por lo tanto, no son una evidencia en contra, sino que muestran únicamente de las mayores o menores dificultades que puede encontrar el proceso en las diversas realidades políticas a causa de una serie de circunstancias particu-

⁴⁴ LEHMBRUCH, G., y SCHMITTER, P. (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Londres, Sage Publications, 1982; PARRI, L., *Svizzera: ancora un caso di neocorporativismo?*, en «Stato e Mercato», 4, 1984, pp. 97-130.

lares. ¿No ha ocurrido, en el fondo, lo mismo con el proceso de democratización? 2) Existen, en realidad, más recorridos independientes que producen niveles distintos de corporativización y que no están destinados necesariamente a homogeneizarse. Como ha ocurrido, por ejemplo, para el grado y la forma de intervencionismo estatal en la economía que han seguido siendo extremadamente heterogéneos en los países democráticos.

Naturalmente, el examen de los países en los cuales la corporativización ha ido más lejos ofrece un campo de verificación privilegiado para estas interpretaciones. Si acaso se pudiera demostrar que incluso en estos casos la transformación en sentido corporativo de los circuitos representativo-decisionales es incompleta y la elecciones, los partidos y el parlamento mantienen un papel significativo, y que, por el contrario, en algunos casos vuelven a apropiarse de competencias ya administradas de forma corporativa, lograremos tener automáticamente una imagen menos determinista e inevitable y más problemática del proceso de corporativización de los sistemas políticos occidentales. Un resultado similar en el plano empírico requeriría un examen en el plano teórico de los respectivos elementos de fuerza y de debilidad de los dos circuitos políticos, el de la representación democrática y el de la representación corporativa. Y en particular de su capacidad de legitimar y mantener un ordenamiento político en su globalidad.

En efecto, no faltan resultados empíricos que apuntan en esta dirección. Una primera observación bastante corriente es que la transformación corporativa está bien lejos de cubrir todos los intereses activos en la escena política y todas las áreas de políticas concretas (*policies*) que debe de afrontar el proceso de toma de decisiones. Si bien implica fuertemente a los intereses fundamentales para el ordenamiento capitalista (es decir, aquellos de lo que dan trabajo y los que ejecutan el trabajo) no hace desaparecer ciertamente aquellos que están en juego en la comunidad política. La razón estaría en el hecho de que no todos los intereses y problemas se prestarían de la misma forma al tipo de representación y de decisión postulado por el modelo corporativo⁴⁵. Además, según algunos autores los últimos años y los que han de venir habrían visto y habrán de ver aún más la explosión de intereses menos ligados que en el pasado al proceso económico, es decir, intereses postmaterialistas difícilmente corporatizables⁴⁶. Pero incluso omitiendo considerar la esfera de los intereses no «corporativizados» y su mayor o menor amplitud, existe otro factor de limitación que emerge entre las líneas de la misma literatura que lo adopta: se trata del tema del «estatus público» de las organizaciones de interés implicadas en la negociación corporativa. Este estatus que les confiere una particular autoridad en las relaciones con sus seguidores y con las organizaciones implicadas presupone una autoridad política capaz de atribuirlo. La literatura neocorporativa hace referencia a este respecto al estado, aunque después por lo general no se especifica con suficiente precisión qué aspecto de la realidad estatal entra en juego en el otorgamiento de dicho estatus privilegiado y, por consiguiente, de dónde extraen éstos su propia legitimidad. ¿Es el estado como ordenamiento burocrático dotado de los instrumentos de intervención y control en la esfera económica al que se aferran los intereses, o bien es el estado en un sentido más estrictamente político, es decir, son el conjunto de las autoridades legítimas, y, por lo tanto, en un régimen democrático esencialmente los órganos representativos y el sistema de partidos estrechamente vinculados a éstos?

⁴⁵ LEHMBRUCH, G., *Liberal Corporatism and Party Government*, op. cit.

⁴⁶ INGLEHART, R., *The Silent Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

En el primer caso se permanecería más en el plano de una legitimación funcional del corporativismo, en el segundo caso, por el contrario, se establecería una relación de dependencia con el circuito de la representación democrática electoral. No faltan, en efecto, autores que han llamado la atención sobre las relaciones entre la afirmación de las estructuras corporativas y la fuerza de los partidos socialistas⁴⁷. Esta asociación, puede indicarse por un lado la posibilidad que tienen las organizaciones funcionales de interés de influir sobre los sujetos de la competición democrática, revela, por otro lado, también una relación de dependencia inversa. Los grupos de interés (y en particular los del trabajo asalariado) pueden afirmarse con un rol público gracias al apoyo de los partidos «amigos» que han conquistado en el circuito electoral un consenso gracias al cual pueden hacerse garantes de la legitimidad democrática de éstos. Pero este apoyo no existirá sin contrapartidas: de hecho los partidos deberán tener en cuenta el «mercado electoral» y el contexto parlamentario en la definición de su propia posición política y no sólo responder a la «corporación» amiga. Como se ha mostrado por el estudio de algunos casos empíricos significativos⁴⁸, los partidos, y por lo tanto el circuito representativo democrático, frente a las exigencias de llevar a cabo elecciones drásticas a causa de la crisis económica del último decenio, han retomado en varios países en sus propias manos la responsabilidad delegada con anterioridad a compañeros corporativos, demostrando de este modo la reversibilidad del proceso de corporativización⁴⁹.

Los datos disponibles del cuadro empírico (pero es necesario repetir que falta una investigación sistemática) sugieren, por lo tanto —como, por otro lado, ha sido reconocido incluso por algunos partidarios del modelo neocorporativo—, que, si bien en todas las democracias de los países económicamente avanzados puede observarse la presencia de elementos de corporativismo en los circuitos representativos y de toma de decisiones, su peso no es ni mucho menos homogéneo y constante y que en ningún caso puede hablarse, hoy en día, de una sustitución integral de los circuitos representativos y de toma de decisiones democrático-territoriales-electorales por circuitos funcional-corporativos⁵⁰. Por otra parte, tampoco existen elementos suficientes para pronosticar de manera determinista un desarrollo futuro que transforme las democracias en regímenes corporativos.

La discusión sobre las relaciones entre corporativismo y circuito representativo-parlamentario no plantea únicamente un problema de constatación empírica de la respectiva incidencia de los dos fenómenos en la experiencia política, sino que suscita además una reflexión teórica sobre las relaciones entre estos fenómenos, con sus aspectos estructurales y funcionales por un lado y el sistema político en su globalidad por otro. Se plantean, con particular relevancia, interrogantes sobre los requisitos funcionales de los regímenes políticos democráticos en los países de economía capitalista avanzada. Están en juego las cuestiones del consenso y de la legitimación de la autoridad política, pero también del control sobre aquellos que detentan el poder y de la libertad de disentir, de la relación entre

⁴⁷ KORPI, W., *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, Londres, Routledge and Keagan Paul, 1978; LANGE, P., *Sindicati, partiti, stato e liberal-corporativismo*, en «Il Mulino», 28, 1979, pp. 943-972; LEHMBRUCH, G., *Liberal Corporatism and Party economica*, op. cit.

⁴⁸ PAPPALARDO, A., *Neocorporativismo, partiti e crisi economica*, op. cit.

⁴⁹ ROKKAN, S., *I voti contano, le risorse decidono*, op. cit.

⁵⁰ SCHMITTER, P., *Reflections on Where the Theory of Neo-corporativism has gone and Where the Praxis of Neo-corporativism May be Going*, en LEHMBRUCH, G., y SCHMITTER (eds.), *Patterns of Corporation Policy-Making*, op. cit.

los intereses particulares y los generales, entre intereses a corto plazo y a largo plazo, pero también de la eficacia y efectividad de las políticas públicas. En otras palabras, ¿puede considerarse la emergencia de aspectos del corporativismo como una respuesta eficaz a ciertos déficits funcionales propios de los regímenes democráticos en su forma tradicional y, por ello, además, como un factor de estabilización; o por el contrario se debe recordar que el proceso de corporativización introduce elementos de contradicción con el régimen democrático que, más allá de un cierto punto, pondrían en cuestión su permanencia? En la literatura sobre los ordenamientos neocorporativos no faltan reflexiones, más optimistas o pesimistas, según los autores, sobre estos interrogantes. Más de un autor ha sacado a la luz las potencialidades positivas de los ordenamientos neocorporativos ante el problema de la ingobernabilidad, por su capacidad de actuar tanto en el frente de los intereses, construyendo agregaciones, desplazando la perspectiva del corto al largo plazo⁵¹, equilibrando de este modo la demanda, tanto en el plano de la producción y actuación de las políticas concretas (*policies*), tomando decisiones que, por haber sido elaboradas y permitidas directamente por las partes que después serán afectadas por ellas y deberán de seguir las, estarán dotadas de un alto grado de eficacia y efectividad⁵². Por el contrario, en ambos aspectos se puede tender a una interpretación bastante menos optimista. El modelo de la representación de los intereses típico del neocorporativismo entra en conflicto con aspectos relevantes de la deontología democrática, como el principio de igualdad, en la medida en que más que en el *cómputo* paritario de los votos se basa en el *peso* fuertemente desigual de los intereses, o en los principios de participación y de libertad de elección a causa de la estructura fuertemente jerárquica y monopolista de las organizaciones de representación de los intereses⁵³. Por otro lado, desde el punto de vista de la disposición institucional el corporativismo amenaza con reducir a roles secundarios al parlamento, es decir, a la institución clásica de la democracia moderna (y, por ejemplo, hacer desaparecer ciertas garantías de publicidad del proceso de toma de decisiones que ésta había desarrollado ampliamente). Por último, no falta incluso la perplejidad acerca de los límites de eficiencia de un sistema de toma de decisiones que se apoya fundamentalmente sobre la regla de la unanimidad.

Como conclusión de este rápido examen de las alternativas funcionales a la representación democrática (y en particular de la neocorporativa) pueden formularse las siguientes observaciones. Incluso en los regímenes políticos que pueden definirse como democracias representativas el circuito electoral-parlamentario no monopoliza íntegramente la función de representación. Junto a éste se han afianzado, a lo largo de este siglo, en medida significativa pero bastante variable de país a país, circuitos de tipo diferente de naturaleza funcional. Entre éstos es, sobre todo, relevante el corporativo por su potencial (mayor que el pluralista) de unir las vertientes de *input* y de *output* de la propia representación. A este respecto queda, sin embargo, abierta la discusión de que si se debe mantener este

⁵¹ PIZZORNO, A., *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, en S. BERGER (ed.), op. cit., ed. italiana (1983), pp. 351-413.

⁵² STREEK, W., y SCHMITTER, P., *Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, en «Stato e Mercato», 5, 1985, pp. 47-86. SCHMITTER, P., *Intermediazione degli interessi e governabilità nei regimi contemporanei dell'Europa occidentale e dell'America del Nord*, en S. BERGER (ed.), op. cit., ed. italiana (1983), pp. 385-424.

⁵³ SCHMITTER, P., *Teoria della democrazia e pratica neo-corporativa*, op. cit.; PIZZORNO, A., *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, en S. BERGER (ed.), op. cit., ed. italiana (1983), pp. 351-413.

fenómeno confinado a una fase temporalmente limitada, y, quizá, además, en vías de conclusión en la historia de los regímenes democráticos o bien éste está destinado a posteriores desarrollos. Desde una perspectiva valorativa el interrogante sobre su compatibilidad con el modelo democrático parece poder tener una respuesta positiva sólo en la medida en que el circuito corporativo se asiente en ámbitos limitados del circuito elecciones-partidos-parlamento sin sustituirlo íntegramente y permaneciendo, en última instancia, subordinado a los resultados de éste. Incluso en los países en los cuales ha sido más pronunciado el proceso de corporativización no parece que esta condición haya sido violada hasta el momento. El análisis de las estructuras y de la funcionalidad del circuito representativo electoral-parlamentario sigue siendo, por consiguiente, determinante para comprender los regímenes democráticos.

4. Las estructuras parlamentarias de la representación

Como ya se ha dicho, la representación política democrática es una relación, o mejor un sistema de relaciones entre gobernantes y ciudadanos caracterizado por un elevado grado de articulación institucional. Por el contrario, para ser más precisos, el circuito de la representación constituye el eje institucional central de los regímenes democráticos. Ciertamente, desde el punto de vista normativo éste es un aspecto no controvertido. Desde el punto de vista empírico, de lo que son o en lo que se están convirtiendo realmente los regímenes que llamamos democráticos, el discurso es más problemático. No faltan, de hecho, por un lado, los descubrimientos de la emergencia de canales alternativos y por otro las revelaciones (más o menos alarmistas) de una pérdida tendencial de «peso» de las instituciones representativas y, en particular, del «declinar de los parlamentos». Se volverá sobre este punto en el próximo apartado tratando de precisar los términos del problema para lograr que la discusión sea más concluyente, lo cual no sucede con frecuencia cuando se aborda este tema. Por ahora basta, sin embargo, con señalar unos pocos elementos de hecho significativos: en todos los países normalmente definidos como democráticos las elecciones políticas, es decir, el procedimiento de constitución de las instituciones representativas, siguen siendo un acontecimiento cuyo desenlace, que no se da por descontado, se considera generalmente de un relieve de primer orden en la vida política; en segundo lugar, el vértice de la clase política nacional está compuesto predominantemente (aunque con variaciones de un cierto relieve entre países de tipo parlamentario y países de tipo presidencialista) por individuos con una prolongada experiencia parlamentaria a sus espaldas (y en su mayoría todavía en curso); en tercer lugar, la gran mayoría de las decisiones políticas de mayor relieve deben obtener una sanción parlamentaria que no puede considerarse adquirida *a priori*. Dicho en otras palabras, las instituciones parlamentarias, aunque marcadas por profundas transformaciones a lo largo de la evolución de la democracia contemporánea, siguen siendo en los países regidos por este régimen una sede obligada del proceso de toma de decisiones, un canal privilegiado de reclutamiento de los políticos y, por lo tanto, una puesta en juego significativa de la competición electoral.

Las asambleas parlamentarias no son necesariamente la única expresión institucionalizada del circuito de la representación democrática, dada la posibilidad de que incluso el vértice del ejecutivo (como en los regímenes presidencialistas) esté ligado directamente y de forma autónoma al proceso electoral y, por lo tanto,

asuma un valor representativo independiente. De aquí que sea, sin embargo, una articulación institucional no fungible y, por lo tanto, siempre presente, mientras que no se puede decir lo mismo de la presidencia electiva. No existe, de hecho, una democracia «sólo presidencial» en la cual sea electivo únicamente el vértice del ejecutivo. Por el contrario, existe una democracia «sólo parlamentaria» en el sentido en que únicamente el parlamento es elegido directamente. La razón esencial de este distinto grado de indispensabilidad puede encontrarse precisamente en la estructura asamblearia de los parlamentos que es una condición necesaria para asegurar el carácter pluralista a la representación.

Esta centralidad en el diseño constitucional de la democracia se traduce en un rol bifronte característico del parlamento: por un lado instrumento de expresión muy directa de la sociedad y de sus *inputs* en el sistema político, por otro lado del poder de toma de decisiones y, por lo tanto, situado ya en la vertiente del *output*. La reflexión sobre la estructura y sobre el funcionamiento de dicha institución debe, por lo tanto, tener presente esta situación peculiar. En términos por el momento muy generales, se puede decir que la estructura de los parlamentos refleja por un lado el «estado» de los procesos representativos (y las transformaciones cualitativas que sufren éstos en el tiempo) y por otro los problemas de los procesos de toma de decisiones en su conjunto.

Si las características estructurales que se han indicado al comienzo (asamblearidad, carácter permanente, pluralismo interno, carácter representativo) son suficientes para distinguir el mínimo común denominador de los parlamentos democráticos, éstas no ocultan naturalmente sus variaciones. No hay que asombrarse, por otra parte, de que una institución tan relevante para el ordenamiento político-constitucional de los últimos dos siglos haya sido objeto de una experimentación organizativa intensísima y extremadamente variada. Aquí no se intentará ilustrar en los detalles y de modo completo todas las variaciones de las formas parlamentarias; para una amplia referencia véanse, por ejemplo, el volumen de la Inter-Parliamentary Union⁵⁴ y Hedlund⁵⁵. Nos limitaremos a los aspectos más relevantes para definir los modelos estructurales fundamentales.

Al decir estructura se desea hacer referencia no a una forma abstracta, «formal», sino a una forma concreta, «sustancial». Ello significa hacer referencia a los esquemas organizativos definidos por un complejo *corpus* de normas jurídicas (constitucionales, legislativas, reglamentarias y consuetudinarias), pero combinando este dato con otro elemento esencial para «leer» la estructura de un parlamento, es decir, la naturaleza y las características de los sujetos que lo componen. De hecho, si bien es cierto que un parlamento está formado por individuos, éstos pueden poseer características bastante diferentes y sobre todo dar lugar a formas bastante distintas a sujetos colectivos, determinando, de este modo, en la realidad, reinterpretaciones significativas del sistema de normas y de los modelos organizativos formales.

Comenzaremos por una serie de características que reflejan directamente la modalidad específica del circuito representativo dentro del cual se sitúan las asambleas parlamentarias.

En primer lugar hay que mencionar una dimensión clásica de variación estructural: la de la articulación del parlamento en una o más cámaras. Mientras

⁵⁴ Inter-Parliamentary-Union, *Parliaments of the World, A Reference Compendium*, op. cit.

⁵⁵ HEDLUND, R. D., *Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources*, en «Legislative Studies Quarterly», 9, 1984, pp. 51-121.

que el modelo unicameral corresponde al predominio de un criterio único de organización de la relación representativa, el modelo bicameral refleja la exigencia (por lo general manifestada en determinadas fases históricas de la democratización y, por ello, a partir de este momento, puramente tradicional, pero en algunos casos todavía actual) de «acomodar» y equilibrar criterios distintos a los que no es posible renunciar completamente. Por lo tanto, por medio del examen de los distintos tipos de bicameralismo se pueden reconstruir los «problemas de representación» afrontados y resueltos con este instrumento institucional en la historia de los diversos sistemas políticos. Un primer grupo de modelos bicamerales, típicos de la primera fase de la democratización, y que ha desaparecido hoy de la escena salvo la excepción inglesa, corresponde a la exigencia de conservar vivas formas de representación predemocrática junto a la nueva forma en vías de consolidación. Se trata de atenuar el carácter innovador de ésta y de garantizar su aceptación por parte de los viejos estratos políticos dominantes (aristocracia, alto funcionario de los aparatos estatales monárquicos, etc.). Un segundo grupo importante de modelos bicamerales está ligado, por el contrario, a la necesidad de un compromiso representativo entre la concepción unitaria y policéntrica (federal, descentralizada, regionalista) de la comunidad política; en este caso una cámara se basa fundamentalmente en el principio de la paridad representativa de los individuos que componen la comunidad política en su conjunto, mientras que la otra cámara se basa en el principio de la paridad representativa (o de una mayor o menor aproximación a ésta) de las unidades subnacionales (estados, regiones, etc.), o bien en una forma de representación de segundo grado que asigna a los organismos del gobierno local un papel de anillo intermedio en el circuito representativo. Un caso bastante excepcional desde este punto de vista es el bicameralismo italiano del período republicano que en la práctica acabó por perder todo significado de equilibrio de los diferentes principios representativos (como, por el contrario, se había propuesto a lo largo de la discusión constituyente) para llevar a cabo únicamente modestas variaciones en los mecanismos electorales entre las dos cámaras.

La característica que se ha señalado como específica de los parlamentos de forma bicameral, es decir, el «compromiso representativo», introduce en la disposición parlamentaria un factor de relativa falta de determinación en el equilibrio entre las dos cámaras. En base a los poderes y las relaciones entre las dos ramas del parlamento, más allá de las prescripciones jurídico-constitucionales, se determinarán las evoluciones de hecho de la funcionalidad y de la «autoridad» de los distintos principios representativos adoptados. La pérdida de legitimidad de uno de éstos se traducirá en el debilitamiento (*de facto* y después por lo general también *de iure*) de la cámara correspondiente. El carácter paritario o su inexistencia en las dos ramas parlamentarias, por lo tanto, podrá variar a lo largo del tiempo. Con el fin de definir la disposición de los parlamentos bicamerales ha de atribuirse, por lo tanto, una relevancia fundamental a los partidos en cuanto principales agentes mediadores de los procesos representativos. Pensemos, por ejemplo, en la diferencia que entrañará en los bicameralismos de tipo federal la presencia de un sistema de partidos con estructura centralizada o por el contrario con un carácter de coaliciones poco cohesionadas de grupos subnacionales. Y, en general, en la diferencia entre una situación en la cual los partidos están capacitados para organizar a la clase parlamentaria «transversalmente» a la división entre las dos cámaras, y una en la cual éstos tienen capacidad para ello.

La cuestión de los agentes mediadores del proceso representativo tiene, obviamente, una relevancia crucial para la forma de las instituciones parlamentarias. La evolución histórica y las variaciones nacionales de las modalidades organizativas, del *modus operandi* y del propio rol político de los parlamentos en el ámbito de los regímenes democráticos ha estado fuertemente condicionada por esta variable. De ésta dependen, de hecho, no sólo una serie de características individuales bastante relevantes de los componentes de las asambleas parlamentarias, sino sobre todo las modalidades de agregación colectiva en el interior de éstos. Los numerosos estudios de largo alcance sobre el personal parlamentario y sobre sus características han revelado la incidencia que ha tenido la afirmación de los partidos como principales actores de la mediación representativa. Los diferentes modelos organizativos de los partidos —desde el partido de opinión al partido de aparato— han dado lugar a clases parlamentarias profundamente diferentes no sólo por su entorno (*background*) social y por su estilo de vida, sino incluso por sus modalidades de comportamiento político en todos los principales campos de actividad parlamentaria (desde la formación de los gobiernos a la actividad legislativa⁵⁶). Pero es sobre todo en el paso de la acción individual a la acción colectiva, un aspecto crucial en organismos numerosos y no jerárquicos, como son en la mayor parte de los casos los parlamentos, en donde la incidencia de los partidos aparece como un factor de particular relevancia. En líneas generales los parlamentos contemporáneos se configuran como asambleas de sujetos colectivos, es decir, de partidos, de una forma bastante más clara de lo que había sucedido en el siglo XIX. Respecto a este modelo el Congreso norteamericano, con su fuerte caracterización individualista, se presenta como un caso bastante desviado. En éste el escaso grado de estructuración de los partidos permite a los parlamentarios individuales gozar de márgenes de autonomía bastante más amplios de lo que existen normalmente en los demás parlamentos, incluso si esto no anula completamente la línea de división partidista que sigue siendo siempre un elemento significativo de articulación de la institución parlamentaria⁵⁷.

La estructuración más claramente partidista de los demás parlamentos, por otro lado, no ha de ser interpretada de un modo excesivamente simplista como a veces lo ha sido en la literatura acerca del «declinar de los parlamentos». En primer lugar, como han podido señalar algunos estudios empíricos, incluso en los parlamentos tradicionalmente considerados más partitocráticos como el inglés, no podemos reducir totalmente la estructura parlamentaria a su articulación partidista. La cohesión de los partidos en el parlamentos no es absoluta como testimonia la presencia significativa de disidencias individuales y de grupo en cuestiones de voto⁵⁸. Además estos fenómenos, lejos de poder ser considerados como un puro residuo histórico, mostrarían en los últimos tiempos una tendencia al crecimiento. La presencia de disidencias puede asumir un peso importante en parlamentos sin

⁵⁶ DUVERGER, M., *Les partis politiques*, París, Colin, 1951; trad. castellana, *Los Partidos Políticos*, México, FCE, 1981; DOGAN, M., *Les filières de la carrière politique en France*, en «Revue Française de Sociologie», 7, 1967, pp. 468-492; FARNETI, P., *Sistema politico e società civile*, Turín, Giappichelli, 1971; PEDERSEN, M. N., *Political Development and Elite Transformation in Denmark*, Sage Professional Paper in Contemporary Sociology, n. 06-018, Londres, Sage Publications, 1976; PUTNAM, D., *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1976.

⁵⁷ MAYHEW, D. R., *Congress. The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.

⁵⁸ NORTON, P., *Dissension in the House of Commons, 1945-74*, Londres, Macmillan, 1975; NORTON, P., *Dissension in the House of Commons, 1974-79*, Oxford, Clarendon Press, 1980.

embargo caracterizados normalmente por la disciplina partidista cuando las reglas de procedimiento de la asamblea fomentan las formas secretas de voto respecto a las públicas, debilitando de este modo el control de los grupos parlamentarios sobre sus miembros. A este respecto el caso italiano es significativo.

Se debe de añadir, en segundo lugar, que la estructura efectiva de las asambleas parlamentarias no puede reconstruirse únicamente sobre la base de las manifestaciones más visibles de las complejas actividades en las que están comprometidas, es decir, los votos. Incluso permaneciendo en el ámbito de la actividad legislativa sería necesario además del comportamiento del voto señalar todo aquello que sucede anteriormente, desde la presentación de las propuestas legislativas, a las enmiendas presentadas a lo largo de su examen, a la rapidez del iter legislativo, para poder valorar de forma menos esquemática la relación entre sujetos parlamentarios individuales y colectivos. Indicadores como el número de proposiciones de ley de iniciativa parlamentaria (en lugar de las gubernativas) o incluso mejor la tasa de éxito de aquellas aprobadas, pero también el número y el éxito de las enmiendas introducidas por los partidos en los enfrentamientos de la legislatura oficial (es decir, esencialmente la de la iniciativa gubernamental) y la facilidad y la prontitud con que éstas alcanzan la meta pueden proporcionar un cuadro más completo del peso respectivo de los dos tipos de sujetos⁵⁹.

Hay que decir, finalmente, que la cuestión de la relación entre el nivel individual y el nivel colectivo (partidista) de articulación del parlamento no se resuelve en el grado de autonomía de los parlamentarios individuales con respecto a las agrupaciones partidistas y a su liderazgo. Igualmente crucial es valorar cuáles son las bases de la autoridad de los partidos y de su liderazgo en el ámbito del parlamento. Al respecto se pueden trazar dos modelos polarizados: el del partido cuyo liderazgo tiene su fuente de legitimación esencialmente en el grupo parlamentario, que representa, por ello, el verdadero centro de gravedad del propio partido (como en el caso del partido conservador inglés)⁶⁰; y el del partido cuyo liderazgo extrae su investidura formal y sustancial del aparato organizativo extraparlamentario y la dirección del grupo parlamentario, por cuanto que formalmente puede ser elegida por los miembros de éste, esencialmente no es otra cosa, ni más ni menos, que la proyección del «partido de los afiliados» (el caso del partido comunista italiano, al menos hasta épocas recientes, podría aproximarse a este modelo)⁶¹. En el primer caso los parlamentarios constituyen efectivamente la base de la autoridad del partido como estructura colectiva de la vida parlamentaria; su importancia efectiva (aunque no necesariamente distribuida de forma paritaria) tenderá a manifestarse bastante más en la capacidad de influir en la formación de las decisiones del grupo que en la de sustraerse a su disciplina partidista⁶². En el segundo caso los parlamentarios se presentan, por el contrario, como el brazo ejecutivo de un partido que define su posición en ámbitos extraparlamentarios. Ambos modelos son, por lo tanto, compatibles con una estructuración «partitocrática» del parlamento, pero expresan dos variantes profundamente distintas desde el punto de vista del significado de la propia institución parlamentaria. Sin

⁵⁹ CANTELLI, F.; MORTARA, V., y MOVIA, G., *Come lavora il Parlamento*, Milán, Giuffrè, 1974; CAZZOLA, F., *Governo e opposizione nel Parlamento italiano*, Milán, Giuffrè, 1974; DI PALMA, G., *Surviving Without Governing*, Berkeley, University of California Press, 1977.

⁶⁰ PANEBIANCO, A., *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino, 1982.

⁶¹ COTTA, M., *Classe Politica e Parlamento in Italia: 1946-1976*, Bologna, Il Mulino, 1979.

⁶² KING, A., *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and Western Germany*, en «Legislative Studies Quarterly», 1, 1976, pp. 11-36.

embargo, hay que decir que, si en principio la definición de estos dos modelos puede ser bastante clara, su traducción práctica será probablemente menos nítida. En los casos que más sea cercano al primer modelo el hecho de que el liderazgo partidista se base en el grupo parlamentario no excluye que éste pueda lograr por medio de la victoria electoral una legitimación que, en cualquier caso, trasciende el ámbito parlamentario y pueda contar, gracias al control sobre el aparato del partido, con recursos extraparlamentarios. En cuanto al otro modelo, el de la subordinación del grupo parlamentario al aparato del partido, adoptado en principio por casi todos los partidos de origen externo⁶³, en la práctica se ha revelado muy difícil mantener su pureza. El hecho es que ello presupone un estrecho control sobre las carreras políticas del personal parlamentario por parte del partido externo para evitar la consolidación de espacios de autonomía de los elegidos. Pero en presencia del objetivo de la maximización del consenso electoral e incluso de las exigencias de profesionalización planteadas por la acción parlamentaria ello no puede ser fácil de realizar (el ejemplo del partido socialista italiano en el período prefascista es significativo). El resultado más probable es, por ello, un modelo más híbrido en el cual la autoridad del partido externo es ciertamente preeminente pero en ningún caso absoluta y para afirmarse debe adquirir por medio de la negociación el consenso de una clase parlamentaria con recursos autónomos a no omitir en términos de séquito electoral, pero incluso, y más aún, en términos de dominio de las técnicas de acción parlamentaria y de control de las posiciones de autoridad en el seno de la institución. La manifestación de las disidencias parlamentarias, claras u ocultas, en relación al liderazgo de los grupos partidistas, será el signo de una falsa solución de este problema.

Otros aspectos tanto técnicos como políticos de los procesos de representación se reflejan en la estructura de las asambleas parlamentarias. Todo el capítulo, ampliamente analizado por la ciencia política contemporánea, de las relaciones entre sistemas electorales y sistemas de partidos⁶⁴ tiene una relevancia inmediata desde el momento en que la estructura concreta de una asamblea parlamentaria está fuertemente condicionada por las modalidades de agregación de sus miembros y, entre éstas, en particular por aquellas de naturaleza partidista. En la medida en que el potencial más o menos manipulador y reduccionista de los diferentes sistemas electorales, asociándose a ciertas características de los partidos (nivel de estructuración, difusión a escala nacional, etc.) es capaz de influir en el grado de fraccionamiento del sistema de partidos, repercutirá también automáticamente en el grado de fragmentación de la asamblea parlamentaria.

Pero las características estructurales de los parlamentos no se definen únicamente en relación al proceso representativo y a sus modalidades organizativas, sino también en relación al proceso de toma de decisiones y de gobierno en cuyo centro se sitúa el parlamento. En concreto, en lo que se refiere a esta responsabilidad los parlamentos han desarrollado tradicionalmente algunas importantes articulaciones estructurales. Pretendemos referirnos por un lado a las relaciones mayoría-oposición, y por otro al sistema de las comisiones.

La primera dimensión, con toda la intensa carga de politización que conlleva, ha representado y representa todavía hoy, sin riesgo de error alguno, la contribución institucional más significativa del parlamentarismo a la solución de la difícil-

⁶³ DUVERGER, M., *Les Partis Politiques*, op. cit.

⁶⁴ DUVERGER, M., *Les Partis Politiques*, op. cit.; FISICHELLA, D., *Elezioni e democrazia*, op. cit.; SARTORI, G., *Le «leggi» sull'influenza dei sistemi elettorali*, en «Rivista italiana di scienza politica», 14, 1984, pp. 3-40.

tad crucial de la democracia moderna: el logro de un equilibrio entre el reconocimiento de la disensión y la exigencia de consenso a la cual incluso este régimen no se sustrae⁶⁵. Veamos con más detenimiento cómo se traduce esto en la forma de la organización del parlamento.

El primer dato, y el más obvio, del que partir es el de la estructura pluralista de los parlamentos democráticos. En cuanto única institución que consiente la presencia conjunta, no saludable pero continua, de todos los sujetos políticos (que superan el umbral de la representación establecida por los mecanismos electorales) los parlamentos son, de un modo muy evidente, la «vitrina» del pluralismo. Este hecho, fundamental para la vida parlamentaria, tiene como contrapartida un complejo y sofisticado instrumental de reglas y procedimientos para permitir a esta pluralidad de sujetos modalidades ordenadas de expresión. En este primer nivel se puede mantener que la estructura del parlamento es la estructura del sistema partidista canalizada en su dinámica por el *corpus* reglamentario. No obstante, en cuanto el parlamento no es sólo un lugar de expresión de la pluralidad, sino también un lugar de toma de decisiones, sobre este nivel se superpone un segundo que corresponde a las exigencias de la decisión política.

En base al tipo de reglas de toma de decisiones (formales o informales) que prevalecen se determinan modalidades específicas de articulación de las asambleas parlamentarias. A este respecto hay que observar que si en el texto constitucional la regla mayoritaria simple es dominante (salvo en aquellos campos en los que está en juego la tutela de las minorías), en la práctica de los regímenes democráticos este predominio es menos claro. Junto a sistemas políticos caracterizados (y no sólo en el plano parlamentario) por el principio mayoritario encontramos otros que recurren a mayorías ampliadas hasta aproximarse a la regla de la unanimidad⁶⁶. Cuanto más prevalece en la práctica la regla mayoritaria simple, tanto más clara será también la articulación del parlamento en «mayoría» y «minoría». Por el contrario, cuanto más se aproxima a la regla de la unanimidad menos relevante será la distinción entre estos dos polos, uno de los cuales —la minoría— tenderá a desaparecer. Además, en la hipótesis de la existencia de grandes coaliciones la modalidad de gestión y de mantenimiento de éstas adquirirá mayor relieve. En las formas de gobierno parlamentarias esta dimensión de la articulación estructural de los parlamentos (independientemente de la forma concreta que asumirá después) está vinculada de un modo particularmente estrecho a la exigencia de «producir» y legitimar al ejecutivo. La pareja mayoría-minoría tiende a adquirir incluso el valor del binomio gobierno-oposición. Por el contrario, en las formas puras de gobierno presidencial con el distanciamiento del ejecutivo de la mayoría parlamentaria las dos articulaciones mayoría/minoría y gobierno/oposición no son necesariamente superponibles: la posición del gobierno puede también coincidir sistemáticamente con la posición de la minoría parlamentaria y, por lo tanto, la mayoría parlamentaria puede asumir el rol de la oposición. Además, dada la necesidad que tiene el ejecutivo de disponer de una mayoría parlamentaria para realizar su propio programa de gobierno, una situación de disparidad entre presidencia y mayoría parlamentaria se traducirá en un fuerte incentivo para atenuar la línea de estructuración del parlamento en mayoría y minoría mediante técnicas de negociación que atraviesan esta línea de división.

⁶⁵ FISICHELLA, D., *Elezioni e democrazia*, op. cit.

⁶⁶ LIJPHART, A., *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

Volviendo a las formas parlamentarias de gobierno se debe mencionar el caso de los gobiernos minoritarios que en algunos países tienen una relevancia no despreciable. En su base está generalmente la ausencia de una mayoría positiva en el parlamento, y por lo tanto se permite operar a una minoría como si gozase del estatus de ésta y en consecuencia expresar el gobierno. Se trata, por ello, de una situación distinta de la que se presenta en un régimen presidencialista cuando la mayoría presidencial y la parlamentaria no coinciden. Pero incluso este caso determina la necesidad que tiene el gobierno (y su base parlamentaria) de negociar con la oposición o con parte de ésta⁶⁷.

El hecho de que en las formas parlamentarias de democracia el gobierno se adhiera profundamente al parlamento hasta convertirse en un elemento fundamental de su estructura no significa, sin embargo, que ésta pueda reducirse íntegramente al binomio gobierno/oposición. En particular los límites se manifiestan en la vertiente gubernamental de esta polaridad: la identificación gobierno-mayoría, tanto desde el punto de vista del gobierno como del parlamento, es una simplificación de la realidad. El gobierno no es únicamente la mayoría ni la mayoría está toda dentro del gobierno (al menos en términos personales). La imagen simplificada es aceptable únicamente hasta que se eleva la compatibilidad de la mayoría, y el control del equipo de gobierno sobre ésta es total. En el momento en que esto no se pueda mantener se hace necesario recurrir a un modelo estructural más complejo que, junto al dualismo gobierno-oposición, introduzca la posibilidad de un dualismo gobierno-mayoría. En resumen, podemos razonar en términos de un *continuum* de la dimensión estructural «control del gobierno sobre la propia mayoría». Al polo del máximo control le corresponde la identificación de lo que se ha dicho y, por ello, puede recurrirse al modelo simplificado gobierno-oposición. Cuanto más nos alejemos se hace más relevante, para interpretar la realidad parlamentaria, introducir la dinámica relativa al dualismo gobierno-mayoría. Si no por su existencia, sí por la eficacia de la acción programática, la adquisición del consenso de la mayoría parlamentaria se convierte en una variable crítica para el gobierno. Además se puede añadir otro punto del que hay que hablar, en lugar de una mayoría, una pluralidad de mayorías, una mayoría de gobierno, más mayorías legislativas diferenciadas según las políticas concretas (*policies*).

La búsqueda de los factores que están en la base de estas variaciones estructurales nos remite, en primer lugar, a variables que atañen a la dimensión partidista de la organización del parlamento. La cohesión interna del partido (de los partidos) del gobierno es obviamente relevante, al igual que la tipología del sistema partidista en cuanto se traduce en modalidades diversas de «composición» de la mayoría parlamentaria que mantiene a un gobierno. Hasta el momento en que el sistema partidista permite gobiernos con mayoría parlamentaria (lo que sucede, evidentemente, en el caso del bipartidismo, e incluso en algunas situaciones de pluripartidismo moderado) la variable determinante para definir las relaciones gobierno-mayoría parlamentaria es el grado de cohesión del partido del gobierno. Cuando el sistema partidista impone gobiernos de coalición pluripartidistas el problema de la cohesión de los partidos se inscribe en un contexto particular, el de los procesos de acomodación entre los programas políticos de la pluralidad de sujetos que componen la coalición. La necesidad de negociar un

⁶⁷ STROM, K., *Governi di minoranza e democrazie parlamentari*, en «Rivista italiana di scienza politica», 15, 1985, pp. 167-204.

programa común sacrificando parte de las propias plataformas iniciales es una base potencial de tensiones entre el liderazgo partidista y parlamentario, además del acuerdo y de la inclusión de personas entre los miembros del gobierno, por un lado, y las respectivas bases por otro. La elevada probabilidad de que los grupos parlamentarios de la mayoría expresen un abanico de posiciones políticas más amplias que el representado en el gobierno hace particularmente delicada la relación entre gobierno y mayoría parlamentaria en los gabinetes de coalición. La variable determinante (para lo problemático de este problema) será la extensión del espectro político de la coalición aún más que el número más o menos grande de los partidos implicados. Cuanto más elevado sea el espectro político de la coalición gubernativa tanto mayor será la distancia de los grupos parlamentarios individuales del mínimo común denominador programático expresado por el gobierno. El número de los que participan en la coalición, por sí solo, aparece desde este punto de vista como menos relevante, desde el momento en que no introduce por sí solo elementos de variación en el nivel del gobierno y el nivel parlamentario de la mayoría. Por lo tanto, para una consideración de esta dimensión de la estructura parlamentaria, se deben utilizar aquellos instrumentos tipológicos de análisis de los sistemas de partidos que no se basan tanto en las características numéricas y cuantitativas de éstos sino que prevén también la valoración de la extensión del espacio político⁶⁸.

La cuestión de la relación entre gobierno y base parlamentaria se tornará particularmente delicada en situaciones de recurso a «grandes coaliciones». Estas, a pesar de prescindir de consideraciones específicas acerca de la extensión del espacio político, amplían obviamente el espectro político de la mayoría hasta hacerlo coincidir, o casi, con el abanico de las fuerzas parlamentarias. No parece casual que quien ha tratado de reconstruir las condiciones de estabilidad de fórmulas semejantes haya señalado el papel de dicha actitud cultural diferenciada en los enfrentamientos de vértices de las fuerzas políticas sin la cual el acuerdo en la cima entre las élites no podría contener la tendencia centrífuga de un espectro político tan amplio. Desde nuestro punto de vista este dato cultural podría interpretarse como un factor de control de un dualismo de otro modo destinado a hacerse muy marcado entre gobierno y base parlamentaria en una situación de grandes coaliciones.

Otra dimensión estructural de particular importancia, y basada además en las exigencias operativas de las instituciones parlamentarias, es la de la articulación en comisiones. Las dimensiones numéricamente amplias de las asambleas, el volumen y la tecnificación del trabajo parlamentario han producido en todos los parlamentos, junto a la modalidad asamblearia de organización, la de la organización en comisiones. Los parlamentos difieren, sin embargo, significativamente de la importancia asignada a esta forma de descentralización en relación al trabajo en el pleno⁶⁸. Planteando la hipótesis de un *continuum* entre un máximo de descentralización y un máximo de centralización tendremos en un extremo los parlamentos caracterizados por un sistema de comisiones fuerte e institucionalizado y en el otro extremo los parlamentos con comisiones débiles y poco estables y un predominio del *plenum*.

Entre los factores que son relevantes para determinar la importancia del sistema de las comisiones se debe citar su especialización funcional y la duración

⁶⁸ SARTORI, G., *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976; trad. castellana, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

de las mismas, además de una serie de características de los *miembros* y del *liderazgo* entre los que la estabilidad tiene un peso similar. En líneas generales, será más fuerte un sistema de comisiones con comisiones especializadas en lugar de no especializadas, un sistema con comisiones permanentes en lugar de uno con comisiones constituidas *ad hoc*. En cuanto al liderazgo, los aspectos a controlar conciernen a los criterios de selección y al grado de consolidación institucional. Si normalmente la presidencia de las comisiones es competencia de los partidos de la mayoría, recordando de este modo en cierta forma esta dimensión estructural a la precedente, en algunos parlamentos los demás partidos participan también en el reparto de estos cargos⁶⁹. A igualdad de las demás condiciones esta última solución acentúa posteriormente el potencial de dispersión del propio poder del sistema de las comisiones. Pero para lograr una valoración no puramente formal de estas diferentes soluciones y de su incidencia es importante tener en cuenta la composición en términos de personal parlamentario de las comisiones en su conjunto y de su liderazgo en particular. Cuanto más estable sea la composición de las comisiones en el tiempo tanto más probable será que la especialización funcional de estos organismos se asocie a una especialización ya sea técnica o política (es decir, en el sentido de una representación de intereses particulares) de los parlamentarios que las componen. En cuanto al liderazgo, además de su duración será interesante señalar en qué medida la especialización, expresada por una carrera interna en una comisión, pesa en los criterios de la selección. Comisiones con un elevado grado de estabilidad en su propia composición y que expresan un liderazgo de extracción interna y duradera tendrán una identidad institucional y una autonomía mucho más marcada que comisiones caracterizadas por un rápido *recambio* * de los componentes y por un liderazgo impuesto desde el exterior.

La presencia de un sistema de comisiones fuerte parece estar directamente en contradicción con el modelo del control gubernativo sobre el parlamento. Mientras que el segundo supone una fuerte concentración de los recursos políticos en un único centro de autoridad que corresponde al liderazgo partidista-parlamentario dislocado en la institución del gobierno y un ocultamiento tendencial de la mayoría parlamentaria sobre éste, un sistema fuerte de comisiones favorece una redistribución de los recursos hacia la base parlamentaria de la mayoría o, más aún, en cierto modo hacia componentes parlamentarios ajenos a la mayoría. La pérdida de control del ejecutivo está ligada además al *modus operandi* de las comisiones; generalmente éstas operan en condiciones de publicidad bastante inferiores a las del *plenum* parlamentario, con procedimientos menos formales y sin la presencia institucional del representantes del gobierno; todos ellos elementos que favorecen la asunción de posiciones autónomas por parte de sus componentes y la erosión del límite entre mayoría y oposición, haciendo difícil un constante control por parte del ejecutivo.

Utilizando conjuntamente estas distintas dimensiones de variación estructural de las asambleas parlamentarias se pueden dibujar y establecer algunos tipos de particular relevancia. En un extremo podremos situar el tipo de parlamento *policéntrico*, en el cual se suman las variables más centrifugas de todas las dimensiones. Por lo tanto, un bicameralismo real, partidos poco cohesionados y/o en número elevado, una limitada relevancia del binomio gobierno/oposición, un fuerte

⁶⁹ HERMAN, V., y MENDEL, F., *Parliaments of the World. A Reference Compendium*, op. cit.

* «Turnover» en el original. (N. del T.)

dualismo gobierno-mayoría y un sistema de comisiones fuerte. Una aproximación real bastante elevada a este tipo tiene lugar en el Congreso estadounidense (además a causa de la forma presidencial de gobierno). En el extremo opuesto podremos configurar el tipo *adversativo* que combina las variables más centripetas. Surgirá, de este modo, un verdadero monocameralismo o un bicameralismo únicamente formal, un sistema bipartidista con partidos cohesionados, una estrecha identificación entre gobierno y mayoría parlamentaria y un sistema de comisiones débil. La articulación gobierno-oposición será, en este modelo, la línea fundamental de estructuración y de funcionamiento de la institución parlamentaria. El parlamento inglés en las fases de mayor cohesión de los dos partidos principales se ha aproximado muchísimo a este modelo⁷⁰. Entre estos dos polos se pueden situar después múltiples combinaciones de las distintas dimensiones de variación estructural. Y es en este terreno intermedio donde se encuentran la mayor parte de los parlamentos.

El análisis de las diferentes dimensiones de articulación estructural de los parlamentos, además de proporcionar la base para ejercicios tipológicos, suscita interrogantes acerca de las relaciones que existen entre cada una de éstas. En particular se plantea la cuestión de la relación entre las dimensiones estructurales determinadas por la realidad partidista y aquellas formales-institucionales. ¿Hasta qué punto podemos considerarlas recíprocamente independientes? ¿Y si no son independientes qué dirección tomarán las hipótesis que estableceremos entre estas relaciones? A falta de investigaciones empíricas adecuadas y sistemáticas sobre estos problemas parece bastante plausible formular una hipótesis como la siguiente. Si ordenamos cada dimensión de variación en relación a la mayor o menor «fuerza estructural» de las distintas soluciones posibles en su interior, podremos plantear la hipótesis bastante razonable de que el peso de una dimensión estructural sobre la otra y sobre el modelo global del parlamento será tanto más elevado cuanto más se manifieste ésta en una de sus dos variantes «fuertes»; viceversa, cuanto más asuma la forma de una de sus variantes «débiles» tanto más probable será que esté condicionada por las otras dimensiones estructurales. De este modo, la dimensión partidista será tanto más relevante en el condicionamiento de la eficacia de las demás dimensiones (como la del número de las cámaras o la organización por comisiones) y en determinar la estructura global del parlamento cuando exprese las propias variantes fuertes, tales como un bipartidismo o un pluripartidismo moderado con partidos cohesionados. Mientras que un pluripartidismo extremado con partidos poco cohesionados tendrá poca incidencia sobre las demás dimensiones de la estructura parlamentaria; con mayor razón, naturalmente, si éstas asumen formas fuertes como un bicameralismo con dos cámaras con legitimación diferenciada pero con la misma fuerza y/o un sistema de comisiones altamente especializadas.

5. Las funciones de las instituciones representativas

El tema de la funcionalidad de los procesos representativos no atañe naturalmente únicamente a los parlamentos, sino también un poco a todas las demás estructuras del sistema político democrático, en particular las elecciones y los partidos. Por ello resulta algo arbitrario separar esta realidad en la cual todos

⁷⁰ WALKLAND, S. A., y RYLE, M. (eds.), *The Commons Today*, Londres, Fontana, 1981.

los elementos se condicionan mutuamente. A pesar de todo, por exigencias de profundización, este apartado se centrará en aquellos aspectos que pueden advertirse a partir de la perspectiva ofrecida por las instituciones representativas por antonomasia, es decir, en concreto por los parlamentos.

Una valoración de la contribución específica de dichas instituciones a la funcionalidad de los sistemas políticos democráticos no puede naturalmente dejar de tener en cuenta el hecho de que este tema está fuertemente influido por esquemas tradicionales muy enraizados que definen las «funciones del parlamento», al menos como contrapuestas a las de los demás órganos constitucionales. Estos esquemas, de naturaleza bastante más normativa que empírica, y que se remiten a la concepción más general de lo que debe de ser la democracia (pero también en buena medida a tradiciones predemocráticas como la del gobierno mixto o atemperado) se han traducido con frecuencia en prescripciones de los textos constitucionales manteniendo de este modo una particular fuerza de sugestión. Pero el examen de la funcionalidad de los parlamentos no puede concluir en este nivel, incluso si es aquel que aparece más formalizado y de fácil lectura para su «constitucionalización». Al igual que para la democracia también para los parlamentos es necesario confrontar la teoría normativa y la teoría empírica; por lo tanto, es necesario añadir al examen de las funciones prescritas por la primera la constatación de las funciones observadas por la segunda. No se afirma que estas últimas sean necesarias y radicalmente diferentes de las primeras. Pero es probable que sus límites sean menos formales y claros además de más variables, que el papel específico del parlamento en relación a tales funciones sea menos exclusivo y que, respecto a éstos, además de al parlamento en su conjunto, haya que referirse por separado a sus distintos componentes que pueden delimitar campos de acción preferencial diferenciados.

Las clasificaciones de las funciones parlamentarias son naturalmente múltiples. Entre tantas nos limitaremos aquí a recordar la clásica de Bagehot. En ella, de hecho, se han inspirado muchos otros y ha sido considerada casi como una unidad de medida para valorar el declive de los parlamentos. En el libro *The English Constitution*⁷¹ el autor inglés enumera las siguientes funciones: 1) la electiva (es decir, de designación del ejecutivo); 2) la expresiva (es decir, de transmisión de las orientaciones populares); 3) la educativa (es decir, de elevación de las opiniones populares); 4) la informativa (es decir, de comunicación de los intereses de las minorías); 5) la legislativa, y 6) la financiera. De un modo sintético se podría hablar de funciones de representación (funciones 2, 3 y 4); de control sobre el gobierno (función 1) y de elaboración política (*policy-making*) (funciones 5 y 6).

Como ya se ha visto al analizar la estructura incluso en el examen de las funciones de las instituciones parlamentarias se debe partir de su situación en el vértice entre el *input* y el *output* del sistema político. Es decir, podemos observarlas a grandes líneas desde la perspectiva de la representación o desde la de la decisión política. No es quizá inútil repetir que se trata de puntos de vista diferentes a los cuales se recurre para lograr una simplicidad de análisis, no de actividades realmente distintas, casi como si en un momento el parlamento representase y en otro decidiese.

Comencemos con el punto de vista de la representación que posee un valor constitutivo para los parlamentos. Aquí el modelo normativo, expresado casi siempre explícitamente en los textos constitucionales, es extremadamente simple: los

⁷¹ BAGEHOT, W., *The English Constitution*, 1867.

parlamentos (el parlamento) representan a la nación (o al pueblo). Pero así formulado el modelo de la función representativa permanece en un nivel tal de abstracción que lo hace de poca utilidad empírica. En particular se pasan por alto o se dan por resueltos con una fórmula normativa precisamente algunos de los aspectos más problemáticos de la relación representativa. En primer lugar está la cuestión del sujeto de la acción representativa: ¿los parlamentarios individuales o el parlamento en su conjunto? Es necesario preguntarse hasta qué punto estas dos realidades pueden ser consideradas equivalentes e intercambiables. En cuanto al objeto de la representación, los conceptos de pueblo o de nación, sometidos a la criba de la observación empírica, deben dejar lugar a una pluralidad de entidades distintas y que se componen y se interseccionan mutuamente de modos bastante distintos. Su significado sigue siendo más el de los modelos prescriptivos que el de los descriptivos. Reagrupamientos territoriales, categorías funcionales, corrientes más o menos organizadas de opinión, alineamientos partidistas e incluso interpretaciones diversas de los intereses generales son las entidades en competición para obtener representación en el panorama pluralista de las sociedades democráticas. Por ello, se trata de una pluralidad de entidades particulares (y potencialmente particularistas) no reducibles inmediatamente las unas a las otras; una realidad que plantea la exigencia de una representación que dé voz a una pluralidad de demandas y al mismo tiempo plantea el problema de una reducción de esta misma pluralidad dentro de ciertos límites (definidos por las exigencias de la convivencia social, de la compatibilidad financiera, etc.). Queda, por último, la cuestión de la naturaleza y cualidad de la relación entre representantes y representados. Si ésta consiste en un «actuar en el puesto de y en interés de» dentro de un contexto institucionalizado de control de los representados sobre los representantes queda por verificar el grado de restricción de este control y cuáles son, por el contrario, los márgenes de independencia que éste deja al representante. A este respecto sigue siendo relevante el dilema clásico de Burke entre *delegate* y *trustee*, entre delegado fiduciario⁷², incluso si se interpretan no tanto en términos prescriptivos como observados.

Si lo que se busca es cuál es la relevancia de las instituciones parlamentarias en este campo, una primera respuesta bastante obvia es que éstas no son la sede exclusiva de la representación. Muchas otras estructuras más o menos institucionales (desde el gobierno a los partidos, a la burocracia, a los grupos de interés organizados más fuertes) operan en el proceso representativo o incluso constituyen circuitos representativos autónomos con respecto a los parlamentarios de indudable relevancia. La especificidad del circuito parlamentario es todavía tal que le hace difícilmente sustituible en el interior del diseño democrático.

La primera razón es naturalmente que el parlamento junto con los mecanismos electorales de los que depende su vida lleva a cabo el contexto del control institucionalizado de la ciudadanía sobre la clase política más sistemática y de mayor alcance. Sin embargo, con todos los límites que la literatura sobre elecciones ha señalado, si comparamos la realidad de éste no con un modelo ideal de lo que debería ser, sino con la realidad de los mecanismos de control propios de otros circuitos representativos, no se puede pasar por alto su relevancia.

⁷² BURKE, E., *Speech to the electors of Bristol*, 177; EULAU, H., *Changing Views of Representation*, en I. DE SOLA POOL, *Contemporary Political Science; Toward Empirical Theory*, Nueva York, McGraw-Hill, 1967, pp. 53-85.

La segunda razón es que las instituciones parlamentarias, a causa de su estructura, permiten una disposición pluralista de la representación y al mismo tiempo ofrecen mecanismos formales e informales de reducción del pluralismo (aunque no son condiciones suficientes para que estas dos exigencias fundamentales del régimen democrático se realicen). El carácter asambleario del parlamento constituye un contexto propicio para la presencia de una pluralidad de intereses, opiniones y puntos de vista como no son capaces de ofrecer los demás ámbitos de la política: gobierno, vértices de los aparatos partidistas o de los grupos de interés organizados (incluso cuando en su interior existen estructuras asamblearias están bien lejos de poseer el nivel de institucionalización y de incidencia de los parlamentos). La peculiaridad de la contribución de la institución parlamentaria al desarrollo de la función representativa se manifiesta con claridad en cuanto se compara con los efectos de una estructura representativa monocrática como la que existe, por ejemplo, en las formas de gobierno presidenciales. Mientras que en las elecciones directas a la presidencia el proceso electoral reduce drásticamente la pluralidad de las posiciones determinando un único vencedor y dejando fuera a todos los demás, la presencia del parlamento hace, al menos parcialmente, posible reenviar la reducción de la pluralidad de alternativas a un momento posterior al electoral y proyectar dicha pluralidad de alternativas al interior del proceso de toma de decisiones. Naturalmente, si el parlamento constituye la condición institucional para permitirlo, otros factores, entre los cuales, como se ha mencionado, los sistemas electorales y la realidad de los partidos influirán de modo determinante en el tipo de esta presencia pluralista. El caso extremo es obviamente aquel en el cual un sistema monopartidista con un partido único altamente cohesionado reduce a cero la expresión del pluralismo incluso en el parlamento. Entonces se asiste a una situación que constituye una verdadera contradicción de los principios estructurales fundamentales del parlamentarismo y es tal que hace del parlamento una parodia en sí mismo. En realidad estamos fuera del *continuum* de la representación democrática, el que aquí interesa y que presupone la expresión del pluralismo. Pero si permanecemos en el terreno del pluralismo encontraremos expresiones continuas en el seno del parlamento (y, por lo tanto, de las instituciones centrales del gobierno) de una pluralidad de posiciones políticas que, en relación con los factores antes mencionados, podrán variar entre el extremo representado por las dos posiciones cohexionadas, definidas en términos de partidos y en términos de alternativas ideológicas generales, y el otro extremo de una atomización de posiciones definida ante todo en términos de varios tipos de intereses fuertemente particularistas y sólo débilmente reconducibles a vagas alternativas partidistas generales.

El alcance de la contribución institucional de los parlamentos a la vida política democrática no debe ser evaluado únicamente (y, por tanto, tampoco de modo primordial) en términos de expresividad pluralista. Precisamente en la medida en que ofrecen una sede permanente y de alta definición institucional para el pluralismo político los parlamentos se plantean como un factor fundamental de regulación de lo que es indudablemente el elemento más delicado y crítico de la democracia moderna: la competición pluralista. Esta es, ciertamente, un mecanismo fundamental del régimen democrático, pero únicamente en la medida en que sigue siendo «competición», es decir, una forma de conflicto limitada (en los medios y en los fines) y no se transfiere a formas más radicales de antagonismo. La contribución de las asambleas parlamentarias a la limitación del conflicto político (cuyos sujetos son representantes en su seno) se lleva a cabo por un lado por

medio de una sofisticada ritualización del propio conflicto que atribuye a las partes oponentes (y, por lo tanto, incluso a las minorías) roles, poderes y formas de expresión específicas, por otro lado incentivando un cierto grado de colaboración entre estos mismos partidos. Ciertamente los parlamentos democráticos varían entre sí significativamente en las formas y en la importancia respectiva de estos dos mecanismos; de este modo tendremos parlamentos más caracterizados por la ritualización del enfrentamiento «entre adversarios» y parlamentos caracterizados fundamentalmente por la dimensión de la cooperación entre las partes, parlamentos más mayoritarios y parlamentos más consensuales. Pero ninguno prescinde completamente del recurso a ambas técnicas.

Los incentivos para un cierto grado de cooperación entre las fuerzas políticas representadas en el parlamento nacen de la propia forma organizativa de la institución y de su responsabilidad en la toma de decisiones. En cuanto órganos de toma de decisiones, los parlamentos son «máquinas» extremadamente pesadas en primer lugar a causa de sus dimensiones, después por su carácter poco jerárquico que permite a todos sus miembros individuales amplias posibilidades de intervención, y finalmente por el carácter público y dialogante de sus procedimientos. Si a esto se añade el creciente volumen de decisiones que requieren los programas políticos de la era del estado intervencionista, se dibuja una situación en la cual la mayoría, incluso si posee los instrumentos para prevalecer, debe darse cuenta inmediatamente de que un prolongado obstruccionismo a grupos significativos de la oposición podría en serio peligro la realización de su propio programa⁷³. La oposición tiene en sus manos el recurso del tiempo. Para quien gobierna puede resultar, por lo tanto, más beneficioso, e incluso necesario, acceder a una cierta cooperación de procedimiento e incluso sustancial con ésta. En cuanto a la oposición, a favor de su disponibilidad a la cooperación juega la posibilidad de realizar por esta vía una parte, aunque sea reducida, de su propio programa, reduciendo de este modo los efectos negativos de la derrota electoral (y pudiendo así demostrar al propio electorado que su voto no ha sido inútil). La eficacia de estos incentivos a la colaboración se manifiesta bastante claramente, por ejemplo, en la frecuencia de leyes aprobadas por mayorías amplísimas y que, en consecuencia, testimonian una colaboración entre la mayoría y (sectores) de la oposición⁷⁴. Incluso en los parlamentos normalmente considerados como «mayoritarios», es decir, parlamentos caracterizados por una distinción precisa entre mayoría y oposición, este fenómeno resulta extremadamente significativo⁷⁵. Un análisis más detallado de los procesos legislativos, que controlase no sólo los votos finales sino también las enmiendas aceptadas y las adaptaciones que anticipan las demandas de la oposición, revelaría probablemente una extensión todavía mayor de este área de colaboración⁷⁶.

La relevancia del papel de las instituciones parlamentarias en la limitación del conflicto entre los actores políticos emerge con claridad del examen de algunos casos extremos. Un buen ejemplo es la trayectoria de aquellos partidos que han aparecido en la escena política democrática con posiciones de contestación de las formas de la democracia representativa y parlamentaria, como muchos de los partidos socialistas europeos entre el final del siglo XIX y los inicios del siglo XX.

⁷³ LOEWENBERG, G., y PATTERSON, S. C., *Comparing Legislatures*, Boston, Little, Brown and Co., 1979.

⁷⁴ CAZZOLA, F., *Governo e opposizione nel Parlamento italiano*, op. cit.

⁷⁵ LOEWENBERG, G., y PATTERSON, S. C., *Comparing Legislatures*, op. cit., p. 225.

⁷⁶ DI PALMA, G., *Surviving Without Governing*, op. cit.

En general, se puede advertir que en el seno de su dirección ha sido precisamente el componente parlamentario, es decir, el más expuesto a estos incentivos, el que ha preparado el terreno para la aceptación recíproca de las demás fuerzas políticas.

Desde este punto de vista adquieren una relevancia particular aquellos aspectos de la institucionalización del parlamento que atañen más directamente a las características de las élites políticas y se manifiestan en forma de un elevado grado de continuidad de la clase parlamentaria y de carreras políticas en las cuales la fase parlamentaria se distingue por su duración y por el alto grado de estructuración respecto a experiencias políticas externas⁷⁷. Se trata de aspectos que, considerados desde un punto de vista distinto, pueden interpretarse con la categoría conceptual de la «parlamentarización» de la clase política partidista⁷⁸.

De cuanto se ha dicho se desprende, por lo tanto, un cuadro en el cual más que atribuir al parlamento un papel exclusivo en el desarrollo de la función representativa, se le reconoce un papel estratégico en relación a algunas características cualitativas básicas de tales funciones (pluralismo y control del conflicto). Pero, como ya se ha anticipado, este papel de la institución parlamentaria está estrechamente ligado a su participación en los procesos de la toma de decisiones política. Y es a éstos a los que debemos dedicarnos en este momento.

El segundo gran «vínculo funcional» es aquel que concierne a la relación entre las instituciones parlamentarias y las gubernamentales. Este encuentra también su fundamento en el papel representativo de los parlamentos, pero evidencia su proyección en la dirección de la vertiente de *output* de la actividad política. La teoría democrática clásica de signo normativo interpreta generalmente este tema por medio de la categoría funcional del «control parlamentario sobre el ejecutivo». Se trata de una formulación que está fuertemente influida por un contexto histórico pasado, ve a los parlamentos afirmar su propia pretensión de control precisamente sobre gobiernos surgidos del poder monárquico y, por lo tanto, separados ya sea formal o sustancialmente de éstos⁷⁹. En el contexto de la plena democratización, que ve, por lo tanto, ejecutivo o reconducido al interior del circuito representativo, el significado de la expresión se hace más ambiguo y pierde mucho de su agudeza originaria, en la medida en que se entiende por gobierno más la faceta burocrática que la política. La vigilancia del parlamento sobre los aparatos burocráticos del estado es lo que más se acerca al sentido originario del concepto de control del parlamento sobre el gobierno. Pero en presencia de un gobierno político en el vértice de estos aparatos dicha actividad significaría también la competencia entre dos autoridades políticas democráticas (el parlamento y el propio gobierno) por el control sobre la burocracia.

Pero limitémonos al tema de la relación entre parlamento y gobierno en su «faceta» política⁸⁰. La máxima aproximación al modelo tradicional del control parlamento-ejecutivo se realiza allí donde, como en el caso de los sistemas presidenciales, la forma de gobierno determina la separación entre las dos instituciones y en particular cuando la mayoría parlamentaria y la presidencial no coinciden. Salvo que en este caso no se enfrenten un poder con legitimación democrática

⁷⁷ POLSBY, N. W., *The Institutionalization of the U.S. House of Representatives*, en «American Political Science Review», 63, 1968, pp. 144-168.

⁷⁸ COTTA, M., *Classe Politica e Parlamento in Italia: 1946-1976*, op. cit.

⁷⁹ VON BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme*, Munich, Piper, 1970.

⁸⁰ CASESE, S., *Is There a Government in Italy? Politics and Administration at the Top*, en R. ROSE y E. N. SULEIMAN (eds.), *Presidents and Primer Ministers*, Washington, American Enterprise Institute, 1980, pp. 171-202.

y otro privado de ésta, sino dos poderes ambos legitimados democráticamente. De aquí se deriva una reversibilidad de las relaciones de control. Al igual que el parlamento se siente legitimado para controlar al ejecutivo, la presidencia (democráticamente elegida) se cree autorizada a controlar el parlamento. Como atestigua bastante significativamente el caso americano la opinión popular común, pero también la de la comunidad científica, puede dar un vuelco radical a sus convicciones respecto a cuál sea el vector de control a privilegiar desde una óptica de maximización de la democracia. En realidad en este caso la fórmula conceptual más apta para interpretar las relaciones parlamento-ejecutivo, más que la del control, parece ser la de la *concurrent majority*, es decir, la de la atenuación del principio de la mayoría simple en la gestión del gobierno y de la concertación entre dos mayorías distintas.

En el contexto de las formas de gobierno parlamentarias los problemas son, una vez más, distintos. La atracción del gobierno a la órbita parlamentaria, que se lleva a cabo entre el final del siglo XIX y los primeros decenios del siglo XX en los países europeos⁸¹, da lugar a una situación en la cual interpretar el parlamento y el gobierno como dos entidades distintas no se adecua a la realidad⁸². El dato del que es necesario partir es el de la compenetración en lugar del de la separación entre las dos instituciones.

El primer aspecto que se desprende del propio ordenamiento constitucional de la forma de gobierno parlamentaria es que, debiendo contar el gobierno con la confianza explícita o implícita del parlamento, entre la mayoría de éste (o en algunos casos particulares la minoría victoriosa) y el propio gobierno se establece un vínculo muy estrecho. De este modo, por un lado, el gobierno puede ser visto como expresión (de la mayoría) del parlamento, y por otro constituye el órgano más significativo de guía del propio parlamento por medio del liderazgo que ejerce sobre la mayoría (y por medio de ésta sobre el parlamento en su conjunto). El segundo aspecto que refuerza esta compenetración es la preponderante coincidencia del personal político de las dos instituciones. Salvo limitadas excepciones de gobiernos técnicos, que en algunos países asumen tareas de transición en situaciones en las que los partidos tienen dificultad en llegar a acuerdos de coalición, las formaciones ministeriales de los países con formas de gobierno parlamentarias están compuestas en su gran mayoría por parlamentarios en activo (o dimisionarios cuando una cláusula constitucional establece la incompatibilidad entre cargo ministerial y parlamentario)⁸³.

¿Qué ocurre entonces con la noción de control? Ante todo es necesario extenderse sobre el tema del control en sí mismo. Si éste se refiere al parlamento en su conjunto se puede hablar de su control sobre el gobierno en una acepción muy general y más estructural que funcional de la palabra: es decir, en el sentido de que determina el carácter «parlamentario» del propio gobierno en el doble significado que se ha mencionado con anterioridad (un gobierno de parlamentarios y que se apoya sobre la mayoría parlamentaria). Pero si se quiere ir más allá de este significado para referirse a actividades específicas (vigilancia, examen, investigación) no se puede hablar ya de un modo genérico de parlamento, sino que

⁸¹ VON BEYME, K., *Die parlamentarischen Regierungssysteme*, op. cit.

⁸² KING, A., *Modes of Executive-Legislative Relations, Great Britain, France and Western Germany*, op. cit.

⁸³ COLLIARD, J. C., *Les régimes parlementaires contemporains*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978; trad. castellano, *Los Regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981.

es necesario especificar sus partes. Por lo menos será necesario hablar de mayoría y de oposición; y eventualmente se podrá distinguir posteriormente dentro de la primera (y de la segunda) entre liderazgo y base (*backbenchers* en la terminología anglosajona)⁸⁴. En la medida en que precisamente el carácter «parlamentario» del gobierno exige un control de éste sobre la mayoría parlamentaria, la función parlamentaria de control entendida como examen público de la actividad del gobierno será básicamente una prerrogativa de las fuerzas de la oposición. Mientras que por otra parte de la mayoría se deberá esperar más bien un apoyo público a la acción del gobierno. Además, en la medida en que el gobierno es una expresión inevitablemente reduccionista de las posiciones de la propia mayoría, podrá desarrollarse por parte de sectores minoritarios de ésta una acción sobre el gobierno más parecida a la de la oposición. Pero normalmente la acción de la mayoría asumirá más bien la forma de presiones y consultas en privado con el gobierno.

Por lo tanto, en sentido técnico la función de control del parlamento sobre el gobierno es esencialmente una función llevada a cabo por las «minorías» parlamentarias. En consecuencia, se confía en los instrumentos de los cuales éstas pueden disponer: por un lado, el instrumento de la publicidad; por el otro, el de la posibilidad de obstaculizar y ralentizar la actuación de los programas del gobierno; en ocasiones, realizando alianzas de hecho con los sectores descontentos de la mayoría. Desde este punto de vista el instrumento del voto (por ejemplo, sobre las mociones de censura al gobierno o a un ministro, pero también sobre los presupuestos o sobre otras leyes de iniciativa gubernamental) será utilizado por la oposición más que por su eficacia en dar lugar a una caída del gobierno (a excluir salvo en una situación de descomposición de la mayoría), por la posibilidad que ofrece de sacar a la luz las tensiones internas de la mayoría. En la discusión de las relaciones gobierno-parlamento la atención se concentra de una forma exagerada en la cuestión de la capacidad del gobierno de poner fin a la vida del gobierno con un voto. Al ver en este instrumento la garantía fundamental del control parlamentario y al verificar que la caída de los gobiernos como consecuencia de un voto parlamentario es un acontecimiento hoy en día bastante raro⁸⁵ se ha afirmado con frecuencia el declive del parlamento. Esta tesis es demasiado formalista y está ligada a un modelo «individualista» del parlamento. En un contexto parlamentario organizado según partidos y en el cual, por lo tanto, los alineamientos políticos son bastante más fácilmente predecibles que cuando los parlamentarios son individuos fuertemente autónomos, existe una necesidad mucho menor de aguardar a un voto explícito para conocer las orientaciones de la mayoría parlamentaria. Se tratará más bien de comprender si estos instrumentos expresan la voluntad de sujetos internos o bien externos al parlamento; en otras palabras, si los sujetos colectivos son los partidos, la cuestión no será tanto si éstos recurren más o menos al voto parlamentario, sino si los procesos de determinación de sus elecciones están controlados predominantemente por la clase partidista parlamentaria o bien por aquella que es la expresión de los aparatos extraparlamentarios.

La dimensión funcional asociada de manera más significativa a las asambleas parlamentarias es naturalmente la legislativa. La forma más elevada de producción normativa se atribuye, en el ordenamiento constitucional de todos los países democráticos (y por lo general incluso de aquellos no democráticos) al parlamento.

⁸⁴ KING, A., *Modes of Executive-Legislative Relations, Great Britain, France, and Western Germany*, op. cit.

⁸⁵ COLLIARD, J. C., *Les régimes parlementaires contemporains*, op. cit.

Realmente ello no excluye que otras disposiciones normativas o decisiones también relevantes sean tomadas en contextos procedimentales distintos; sin embargo, se establece una jerarquía que asigna la preeminencia a las decisiones parlamentarias. Pero si el significado procedimental de esta atribución es explícito (de las disposiciones que para adquirir el rango de ley deben pasar a través de una vía de toma de decisiones prefijada, que se desarrolla en el seno del contexto institucional parlamentario) y no presenta variaciones excesivas en los países democráticos, el significado sustancial está bastante menos predeterminado. En otras palabras, el *cómo* se hacen las leyes tiene una confirmación bastante más inmediata que el *quién* las «escribe».

Entendida en sentido procedimental, la expresión según la cual la función legislativa incumbe al parlamento es en lo fundamental exacta. Si consideramos, por el contrario, la determinación del contenido sustancial de las leyes, es bastante más problemática. A diferencia de cuanto sucede con frecuencia es necesario, por lo tanto, precisar de manera explícita a cuál de los dos aspectos se hace referencia. De otro modo es fácil llegar a valoraciones contradictorias sobre el papel del parlamento en este campo.

Es frecuente la observación acerca de una tendencia de hecho a la desposesión del parlamento por parte del ejecutivo en el campo de la función legislativa. Esta afirmación contiene elementos de verdad, pero requiere algunas precisiones. Para centrar con exactitud su significado es oportuno hacer referencia a las articulaciones fundamentales del procedimiento legislativo. La primera es la de la iniciativa de las leyes, la segunda la de la deliberación. Entre ambas se vuelve a plantear la distinción entre aspectos de procedimiento y sustanciales. Con respecto a la iniciativa legislativa se puede observar que ésta entérminos de procedimiento es, salvo limitadas excepciones, prerrogativa o de los parlamentos o del gobierno. En realidad, esta distinción no es muy exacta: la iniciativa gubernamental es además una iniciativa con una «componente parlamentaria». Tanto es así que generalmente esta atribución está ausente en los gobiernos presidenciales. Más que hablar de iniciativa parlamentaria y gubernativa se debería, por lo tanto, de hablar de iniciativa parlamentaria gubernamental y no gubernamental (éste es, por ejemplo, el sentido transmitido por la expresión inglesa *private members bills*). Desde el punto de vista sustancial los sujetos titulares del poder de iniciativa (gubernativos o no) pueden, por lo tanto, naturalmente, ser portavoces de muchos otros sujetos —partidos, sindicatos, grupos de interés, gobiernos locales y naturalmente sectores de la administración central y periférica. Además también de instituciones políticas centrales: el caso más evidente es ciertamente el estadounidense, en el cual la presidencia, al no disponer de la iniciativa legislativa en términos procedimentales (por la lógica de la separación de los poderes), debe «pasar» a través de los canales de la iniciativa legislativa parlamentaria.

Aquí no se podrá profundizar en los aspectos sustanciales de la iniciativa legislativa que van mucho más allá del tema de este capítulo. El aspecto de procedimiento al cual nos limitamos no es, por lo demás, un dato puramente formal, proporciona algunas indicaciones relevantes sobre el grado de centralización o descentralización del proceso de elaboración política (*policy-making*) (y también, en la medida en que está estrictamente vinculado a él, de la representatividad). A este respecto es interesante valorar el peso respectivo de la iniciativa gubernamental y de la no gubernamental (o en aras de la brevedad parlamentaria). En líneas generales el predominio de la iniciativa gubernamental es bastante claro.

En este marco no faltan, por lo demás, variaciones relevantes. Mientras que en algunos países la iniciativa legislativa no gubernamental es casi irrelevante, en otros, sin embargo, sigue siendo significativa o incluso mayoritaria. El caso italiano está entre aquellos que hoy en día quizá son el ejemplo más significativo de esta última posibilidad. El dato de la iniciativa es, sin embargo, todavía demasiado parcial. Sepamos, de hecho, que una parte de la iniciativa legislativa puede tener un significado únicamente simbólico (leyes-bandera) y han de entenderse desde el comienzo como destinadas a no convertirse en ley⁸⁶. Y, en todo caso, el grado de éxito legislativo de las iniciativas es muy variable.

En líneas generales se puede señalar que el dominio gubernamental sobre la actividad legislativa se debe además de al peso en materia de iniciativa al mayor grado de éxito de sus propuestas de ley. En algunos países, sin embargo, o bien por un grado de éxito superior a la norma (como en el caso de Alemania Federal) o por el enorme volumen de la iniciativa parlamentaria (como en el caso italiano) la legislación de origen no gubernamental es, finalmente, una parte no despreciable del producto legislativo total⁸⁷.

El tema de la centralización o descentralización del proceso legislativo no está libre, evidentemente, de un examen de la iniciativa y de la aprobación final de las leyes. Entre los dos momentos, inicial y final, del proceso es necesario considerar la posibilidad de que se aporten modificaciones a los proyectos de ley. El examen de las enmiendas aportadas a la legislación de iniciativa gubernamental es, por lo tanto, un elemento posterior necesario para evaluar la distribución de la influencia sobre la producción legislativa entre los distintos componentes parlamentarios. A este respecto nos podríamos plantear si el poder de enmienda constituye una alternativa, para ciertos componentes parlamentarios, al poder de iniciativa del cual han sido privados en gran medida. Los datos de que se disponen no parecen confirmar esta hipótesis: la frecuencia y el éxito de las enmiendas no gubernamentales en la legislación que tiene su origen en el ejecutivo son mayores allí donde es también más relevante la iniciativa legislativa no gubernamental⁸⁸. Ambas son, por lo tanto, indicadores de un mismo fenómeno de descentralización legislativa.

Sobre la base de estos datos se puede dibujar un *continuum* de centralización-descentralización de la actividad legislativa. Se acercan al polo de la centralización aquellos países en los cuales el proceso legislativo está controlado fundamentalmente por el gobierno y las posibilidades de intervención sustancial por parte de los demás componentes parlamentarios son extremadamente limitadas; en cambio, gravitan hacia el polo de la descentralización aquellos países en los cuales, junto al gobierno, tienen también un papel significativo en las distintas fases del proceso legislativo (iniciativa, enmiendas y deliberación final) otros componentes parlamentarios (ya sea que se trate de la oposición como de sectores de la mayoría que escapan al control del gobierno). Más que de un papel mayor o menor del parlamento, se debería hablar probablemente de papeles diversos de los distintos componentes del subsistema parlamentario (gobierno, oposición, actores principa-

⁸⁶ CANTELLI, F.; MORTARA, V., y MOVIA, G., *Come lavora il Parlamento*, op. cit.; PREDIERI, A., *Parlamento 1975*, en PREDIERI, A., *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milán, Comunità, 1975, pp. 11-90.

⁸⁷ DI PALMA, G., *Surviving Without Governing*, op. cit.

⁸⁸ DI PALMA, G., *Surviving Without Governing*, op. cit.

les y secundarios [*frontbenchers* y *backbenchers*], etc.⁸⁹, e igualmente también de estilos distintos del proceso legislativo.

Después de este breve examen de las principales funciones desarrolladas por los parlamentos en los regímenes democráticos no se puede por menos de señalar una tesis que ha tenido una amplia difusión en los países europeos (pero escasa o nula en los Estados Unidos): la del declive de los parlamentos. Aunque no se le pueden negar elementos de verdad, en su conjunto esta tesis casi puede ser tomada como ejemplo del tipo de argumentación científica a evitar. El punto de partida respecto al cual ha sido «medido» el declive de los casos reales ha sido generalmente un modelo ideal reconstruido sobre la base de concepciones doctrinales más que de observaciones empíricas. Los elementos de juicio han sido más las atribuciones funcionales de los textos constitucionales o de los modelos doctrinales que las actuaciones efectivas de los parlamentarios de la supuesta *edad de oro*. Por lo demás, la atención a las funciones ha sido con frecuencia fuertemente selectiva, privilegiando algunas de ellas a costa de las demás. Otra limitación de esta tesis es el haber identificado una tendencia general de los parlamentos en base a un número limitado y no suficientemente significativo de casos reales, sin tener en cuenta las variaciones, en ningún modo irrelevantes, que se manifiestan apenas se amplía el análisis a una muestra más representativa. Por último, no se ha puesto tampoco en discusión la posibilidad de que los procesos de transformación puedan tener desarrollos no lineales y conocer paradas o incluso inversiones de tendencia.

Las insuficiencias de esta tesis se hacen todavía más manifiestas cuando se observa quién se beneficiaría de este declive de los parlamentos. Normalmente se hace referencia a los partidos o al ejecutivo. Pero, ¿qué significa exactamente hablar de declive del parlamento a favor de los partidos o del gobierno cuando tanto los unos como el otro (al menos en los regímenes parlamentarios) no son, de hecho, entidades claramente diferenciables del parlamento, sino que, por el contrario, están presentes y operan dentro del propio contexto parlamentario? La cuestión de las relaciones entre parlamento, partidos y gobierno, que ciertamente es crucial para los parlamentos (de ayer y de hoy), requiere unas «lentes» un poco menos simplificadoras si se desea tratar de descifrar las relaciones en su verdadera efectividad y no por medio de esquemas preconstituidos sobre la base de teorías y doctrinas bastante más normativas que empíricas. Basta con reseñar aquí dos puntos, el primero relativo a los partidos, el segundo al ejecutivo. Si bien no se puede desdeñar ciertamente el hecho de que los partidos con aparatos organizativos extraparlamentarios han asumido un peso relevante en la gestión de los parlamentos (pero no en todos en la misma medida), es necesario señalar también que la clase política de una gran parte de estos partidos, nacida fuera y con frecuencia contra el parlamento, se ha parlamentarizado progresivamente (tanto en el sentido de haber aceptado esta institución como en el de haber entrado a formar parte de ella). En cuanto al ejecutivo, si bien es cierto que su control sobre el desarrollo de la actividad parlamentaria es generalmente fuerte (¡pero de nuevo no en todos los países en la misma medida!), esta situación parece ser precisamente el resultado de la afirmación definitiva del parlamento como canal de legitimación del gobierno. Mientras que no se desmiente que en el siglo XIX, mítica edad de oro

⁸⁹ KING, A., *Modes of Executive-Legislative Relations, Great Britain, France, and Western Germany*, op. cit.

del parlamentarismo según esquemas bastante difusos, en buena parte de los países europeos este control del parlamento sobre el ejecutivo era bastante contestado.

Realmente, allí donde se habla de un modo genérico de declive de los parlamentos, se deberían señalar sobre todo transformaciones en la estructura de estas instituciones ligadas fundamentalmente al nuevo papel asumido en el interior de éstos por parte del ejecutivo y de los partidos organizados⁹⁰. Ciertamente se trata de transformaciones que se reflejan en buena medida en el estilo y en la esencia de las funciones parlamentarias. Pero que a todo ello se adapte la definición del declive es una cuestión que no parece deber darse por descontada.

Referencias bibliográficas

- ANDERSON, C. W., *Political Design and the Representation of Interests*, en «Comparative Political Studies», 10, 1977, pp. 127-152.
- ALMOND, G. A., y POWELL, B. G., *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Little, Brown and Co., 1966; trad. castellana, *Política Comparada: una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- BAGEHOT, W., *The English Constitution (1867)*, Londres, Oxford University Press, 1968.
- BERGER, S. (ed.), *Organizing Interest in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- VON BEYME, K., *Die parlamentarischen Regierungssysteme*, Munich, Piper, 1970.
- BLOCKMANS, W. P., *A Typological of Representative Institutions in Late Medieval Europe*, en «Journal of Medieval History», 4, 1978, pp. 189-215.
- BLONDEL, J., *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973.
- BÖCKENFÖRDE, E.-W., *Democrazia e rappresentanza*, en «Quaderni costituzionali», 5, 1985, pp. 227-264.
- BUCHDA, G., *Reichstände und Landstände in Deutschland im 16. und 17. Jahrhundert*, en *Gouvernés et Gouvernants*, Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, t. XXV, Bruselas, 1965, pp. 193-226.
- BURKE, E., *Speech to the electors of Bristol, 1774*, en *Textos Políticos*, México, FCE, 1984 (1.ª reimpr.).
- CANTELLI, F.; MORTARA, V., y MOVIA, G., *Come lavora il Parlamento*, Milán, Giuffrè, 1974.
- CARSTEN, F. L., *The German Estates in the Eighteenth Century*, en AA. VV., *Gouvernés et Gouvernants*, pp. 227-238, op. cit.
- CASSESE, S., *Is There a Government in Italy? Politics and Administration at the Top*, en R. ROSE y E. N. SULEIMAN (eds.), *Presidents and Primer Ministers*, Washington, American Enterprise Institute, 1980, pp. 171-202.
- CAZZOLA, F., *Governo e opposizione nel Parlamento italiano*, Milán, Giuffrè, 1974.
- COLLIARD, J. C., *Les régimes parlementaires contemporains*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978; trad. castellana, *Los Regímenes Parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981.
- COTTA, M., *Classe Politica e parlamento in Italia: 1946-1976*, Bolonia, Il Mulino, 1979.
- D'AGOSTINO, G. (ed.), *Le istituzioni parlamentari nell'ancien régime*, Nápoles, Guida, 1980.
- DAHL, R., *La democrazia procedurale*, en «Rivista italiana di scienza politica», 9, 1979, páginas 3-36.
- DI PALMA, G., *Surviving Without Governing*, Berkeley, University of California Press, 1977.
- DOGAN, M., *Les filières de la carrière politique en France*, en «Revue Française de Sociologie», 7, 1967, pp. 468-492.
- DUVERGER, M., *Les partis politiques*, París, Colin, 1951; trad. castellana, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1981.

⁹⁰ LOEWENBERG, G. (ed.), *Modern Parliaments: Change or Decline?*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

- OFFE, K., *L'attribuzione dello status pubblico ai gruppi di interesse: osservazioni sul caso della Germania occidentale*, en BERGER, S. (ed.), op. cit. (ed. italiana, 1983, pp. 165-216).
- PANEBIANCO, A., *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- PAPPALARDO, A., *Neocorporativismo, partiti e crisi economica*, en «Stato e Mercato», 3, 1983, pp. 207-250.
- PARRY, L., *Svizzera: ancora un caso di neocorporativismo*, en «Stato e Mercato», 4, 1984, pp. 97-130.
- PEDERSEN, M. N., *Political Development and Elite Transformation in Denmark*, Sage Professional Paper in Contemporary Sociology, n. 06-018, Londres, Sage Publications, 1976.
- PITKIN, H. F., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.
- PIZZORNO, A., *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, en BERGER, S., op. cit. (ed. italiana, 1983, pp. 351-413).
- , *Sulla razionalità della scelta democratica*, en «Stato e Mercato», 1983, pp. 3-46.
- POLSBY, N. W., *The Institutionalization of the U.S. House of Representatives*, en «American Political Science Review», 63, 1968, pp. 144-168.
- PREDIERI, A., *Parlamento 1975*, en PREDIERI, A. (ed.), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milán, Comunità, 1975, pp. 11-90.
- PUTNAM, R., *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1976.
- RIGGS, F. W., *Legislative Structures: Some Thoughts on Elected National Assemblies*, en A. KORNBERG (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, Nueva York, McKay, 1973, pp. 39-93.
- ROKKAN, S., *I voti contano, le risorse decidono*, en «Rivista Italiana di scienza politica», 5, 1975, pp. 167-176.
- , *Nation-Building, Cleavage Formations and the Structuring of Mass Politics*, en S. ROKKAN et al., *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, Universitetsforlaget, 1970, pp. 72-144.
- SARTORI, G., *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976; traducción castellana, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.
- , *Le «leggi» sull'influenza dei sistemi elettorali*, en «Rivista italiana di scienza politica», 14, 1984, pp. 3-40.
- SCHMITTER, PH., *Still the Century of Corporatism?*, en «The Review of Politics», 36, 1974, pp. 85-131.
- , *Reflections on Where the Theory of Neo-corporatism Has gone and Where the Praxis of Neo-corporatism May Be Going*, en LEHMBRUCH y SCHMITTER, op. cit. (1982).
- , *Intermediazione degli interessi e governabilità nei regimi contemporanei dell'Europa occidentale e dell'America del Nord*, en BERGER, S. (ed.), op. cit. (ed. italiana, 1983, páginas 385-424).
- , *Teoria della democrazia e pratica neo-corporativa*, en «Stato e Mercato», 3, 1983, páginas 385-424.
- STREECK, W., y SCHMITTER, P. C., *Comunità, mercato, stato e essorazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, en «Stato e Mercato», 5, 1985, pp. 47-86.
- STROM, K., *Governi di minoranza e democrazie parlamentari*, en «Rivista italiana di scienza politica», 15, 1985, pp. 167-204.
- ULLMANN, W., *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, Londres, Methuen, 1966; trad. castellana, *Principios de Gobierno y política en la Edad Media*, Madrid, Revista de Occidente, 1971.
- WALKLAND, S. A., y RYLE, M. (ed.), *The Commons Today*, Londres, Fontana, 1981.