
PARLAMENTO Y CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA EN LA EUROPA DEL SUR

Ulrike Liebert

Instituto Universitario Europeo, Florencia

RESUMEN. Este ensayo trata de enlazar las teorías sobre la consolidación democrática y las conceptualizaciones del parlamento, planteando como cuestión central cuáles son las estructuras fundamentales desarrolladas por los parlamentos en el proceso de consolidación de la democracia y cómo valorar sus principales funciones. En segundo lugar, se intenta aplicar estas teorías a la práctica de los parlamentos en Italia, España, Portugal, Grecia y Turquía. Los parlamentos europeos han respondido a retos y requerimientos inherentes a la consolidación de la democracia en sus respectivos países de modos estructuralmente muy diferentes, pero todos ellos —con algunas reservas en el anómalo caso turco— han salido reforzados de esos procesos. En este área, los parlamentos han demostrado ser un determinante decisivo —aun cuando no único— para el logro de la consolidación de la democracia.

INTRODUCCION

Tras décadas de crisis y declive de los parlamentos en algunas de las democracias consolidadas¹, esta crucial institución de la democracia liberal

¹ Entre las quejas, pasadas y presentes, a propósito de la «crisis del parlamento» cabe mencionar, en Gran Bretaña, la de que «es más bien el Ejecutivo quien controla a los Comunes, y no al revés», así como el fracaso de las comisiones especializadas (cfr. S. A. WALKLAND/M. RYLE, eds., *The Commons in the 70s*, Fontana, 1977); en la República Federal Alemana, desde una perspectiva neomarxista, la falta de transparencia del proceso de toma de decisiones y del trabajo de las comisiones especializadas, la insuficiente participación de los ciudadanos y la oligarquización interna de los partidos (cfr. J. AGNOLI/P. BRÜCKNER, *Die Transformation der Demokratie*, Berlín, 1967; W. ABENDROTH, *Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie*, Neuwied y Berlín, 1967).

ha experimentado una revalorización en el área del sur de Europa durante los años setenta y en parte de los ochenta. Con la transición a la democracia desde regímenes autoritarios en Grecia, Portugal y España, y con las reformas parlamentarias introducidas en Italia en el marco de una profunda crisis política, la posición del legislativo en esta región —con la excepción de Turquía— se vio considerablemente realizada, al parecer no sólo en el plano simbólico.

El nuevo reglamento de la Cámara baja italiana (integrada por 630 diputados) se aprobó en 1971. En el mismo se subraya la «centralidad del parlamento», entendido en aquellos días desde la óptica de un parlamentarismo asambleario con sus principios de acusada proporcionalidad y escasa unidad y autoridad del ejecutivo, en contraste con un parlamentarismo mayoritario (Long, 1986: 8). Entre otras medidas, se multiplicaron los instrumentos de vigilancia y control del ejecutivo y se dotó a la cámara de poderes de gobierno directo, al tiempo que quedaba facultada para mantener relaciones directas de consulta con sujetos externos.

Aunque el debate sobre la reforma institucional abierto en 1982 no creó el consenso necesario, tras el final del Gobierno de *Solidarietà Nazionale* (1976-79), fueron impulsadas numerosas reformas parlamentarias que redujeron nuevamente los enormes poderes de los grupos parlamentarios minoritarios y los tiempos de discusión de los proyectos y proposiciones de ley, fortaleciendo paralelamente la acción del ejecutivo.

En el caso español, desde el comienzo de la transición las nuevas Cortes fueron percibidas no como un símbolo de ruptura, sino de cambio pacífico. Durante el período constituyente se convirtieron en el escenario principal para la elaboración detallada de las nuevas normas del régimen, sobre la base de una amplia gama de alianzas alternativas y cambiantes entre los 350 diputados y 226 senadores de centro, derecha e izquierda, amén de los de fuerzas políticas periféricas (1977-78) (Capo Giol, 1983). El intento de golpe de Estado llevado a cabo en 1981 por el coronel Tejero durante el transcurso de una sesión plenaria del Congreso y las «críticas elecciones» de 1982 tuvieron como resultado una mayoría absoluta socialista en ambas cámaras. Esto convirtió al Gobierno en el centro de la toma de decisiones en el que intereses sociales específicos son protegidos, mientras que el parlamento se convierte más bien en una formalidad (López Garrido/Subirats, 1987: 25).

— En Portugal, donde mediante la transición «revolucionaria» y la Constitución de 1976 había sido instaurado un conflictivo régimen semipresidencial, los 250 diputados de la Asamblea de la República inicialmente gozaron de escaso prestigio y padecían unas malas condiciones de trabajo, siendo débil el impacto de sus decisiones. Sólo las modificaciones constitucionales de 1982 «neutralizaron» a los militares, al tiempo que aumentaban los poderes formales de la Asamblea, entre otros aspectos, en el proceso pre-

supuestario, así como en algunas áreas bien definidas, y le transferían competencias que anteriormente pertenecieron al Consejo de la Revolución. De ese modo, el parlamento pasó a ser, ya que no sede hegemónica del poder, sí al menos una «figura prominente y muy a menudo protagonista de las escenas más importantes del drama político» (Braga da Cruz/Lobo Antunes, 1987: 31).

— Durante el debate constitucional en Grecia, al principio hubo poca preocupación acerca de las prerrogativas de la Asamblea, compuesta por 300 diputados, y muchos énfasis en una «democracia de tipo-ejecutivo», con unos poderes presidenciales reforzados. La alternancia en el poder y la mayoría absoluta obtenida por el PASOK favorecieron la reforma constitucional, que en 1986 transfirió los poderes presidenciales casi completamente a manos del primer ministro. De ahí que algunos de los *checks and balances* acordes con el modelo americano de gobierno fueran abolidos y sustituidos por la fórmula de los poderes de la oposición parlamentaria como salvaguardia contra los abusos del poder por parte del ejecutivo. Como consecuencia de ello, los reglamentos parlamentarios tuvieron que ser renegociados en un proceso que duró hasta el pasado año (Alivizatos, 1987).

— Turquía constituye un caso diferente. Allí la transición a la democracia, guiada por los militares, comenzó de nuevo en 1981 y todavía no ha concluido. La posición del parlamento durante su primera legislatura (1983-1987) estaba aún refrenada dentro del esquema constitucional de un sistema mixto parlamentario-presidencial con una difusa división de competencias, y, lo que es más importante, con un militar ocupando la Presidencia hasta el final del período de transición, previsto para 1989. La Gran Asamblea Nacional turca, reducida a una sola cámara desde un sistema bicameral, con 400 diputados, se encuentra en la posición más difícil en comparación con la de sus equivalentes sureuropeos.

De esta evidencia empírica derivan varios interrogantes: i) ¿la tendencia al reforzamiento de los parlamentos en el sur de Europa es con todo transitoria, de índole coyuntural, o, por el contrario, indica un cambio político-institucional duradero?; ii) ¿la misma tiene que ver realmente con el papel instrumental de los parlamentos, o más bien con sus funciones simbólicas?; y iii) hasta el presente, ¿en Turquía, está sólo contenida y retardada, o este país representa un caso contrario y especial con respecto a la evolución parlamentaria en el resto del sur de Europa? Sobre todo, hemos intentado responder a estas cuestiones a la luz de nuestro juicio convencional acerca de la pérdida de prestigio y del declive de los parlamentos en democracias más consolidadas.

Las teorías sobre la consolidación de la democracia formuladas en años recientes con respecto a las experiencias de redemocratización en el sur de

Europa y América Latina², proporcionan algunas respuestas provisionales. Las mismas sugieren que los parlamentos, junto con las asociaciones de intereses, son el «lugar central» a la hora de generar legitimidad para el nuevo régimen, y por lo tanto, son cruciales para la consolidación de la democracia (Schmitter, 1987). Los parlamentos son considerados tan importantes en la medida que «encapsulan» el conflicto político y ganan capacidad de toma de decisiones con respecto a los problemas políticos urgentes, la neutralización de los militares y la reforma del orden jurídico heredado (Morlino, 1986 *a*). Por medio de su propia estructuración e institucionalización, los parlamentos contribuyen, si no a su establecimiento, sí a la reproducción del acuerdo democrático entre la élite (Di Palma, 1988).

En las páginas que siguen pretendemos examinar algunos de los principales argumentos con objeto de evaluar y explicar el reforzamiento del papel de los parlamentos en el sur de Europa durante los años setenta y primeros ochenta, y dar cuenta del «anómalo» caso turco. En la primera parte presentaremos una panorámica de las teorías sobre la consolidación de la democracia y sus propuestas con respecto al papel y funciones del parlamento. En la segunda parte examinaremos algunos de los hallazgos más importantes en el campo de la investigación y teoría parlamentarias, lo cual nos permitirá desarrollar y hacer más operativas estas hipótesis. En las conclusiones pondremos en relación la teoría con algunos de los resultados de la investigación sobre la práctica parlamentaria en el sur de Europa. Una apreciación comparativa más extensa y sistemática del papel de los parlamentos sureuropeos —y posiblemente latinoamericanos— en la consolidación de la democracia exige algo más de investigación empírica sistemática, que por el momento no ha hecho más que comenzar³.

² Cfr. J. SANTAMARÍA (ed.), 1982; G. PRIDHAM (ed.), 1984; G. O'DONNELL/P. C. SCHMITTER/L. WHITEHEAD (eds.), 1986; L. MORLINO, 1986 *a*; *ibid.*, 1986 *b*; G. DI PALMA, 1988.

³ Cfr. los trabajos de W. Opello sobre el Parlamento portugués; las actas de la reunión del Grupo de Estudios sobre «Parlamentos en el sur de Europa», con las aportaciones de N. Alivizatos sobre la Cámara de Diputados griega, de E. Kalaycioglu sobre la Gran Asamblea Nacional turca, de M. Braga da Cruz y M. Lobo Antunes sobre la Asamblea de la República portuguesa, de M. Cotta y G. Longo sobre el Parlamento italiano, y de J. Subirats, J. Capo, D. López Garrido y R. García Cotarelo sobre las Cortes españolas, que están siendo preparadas para su publicación. Sobre las asambleas legislativas latinoamericanas se están realizando unas investigaciones por el grupo de especialistas en torno a L. de Riz (cfr. L. DE RIZ, M. GORETTI, A. MUSTAPIO y M. PANOSYAN, *El Parlamento hoy*, Buenos Aires, Cepes, 1986).

I. TEORIAS SOBRE LA CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA Y EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS

Los procesos de liberalización y democratización que tuvieron lugar en la década que va desde mitad de los setenta a mitad de los ochenta en diferentes áreas del mundo, sobre todo en el sur de Europa y América Latina, han estimulado el esfuerzo de una serie de politólogos en orden a cubrir la laguna que presenta la teoría de la democracia con respecto a las formas, condiciones y requisitos de la consolidación de estas nuevas instituciones. Hasta el presente, no se ha desarrollado una «teoría de la consolidación de la democracia» comúnmente admitida. Pero existen diferentes criterios y enfoques predominantes: la obra de Rustow (1970) y Pridham (1984) permite una distinción entre las diferentes secuencias implicadas en el cambio de un régimen hacia la democracia y el desarrollo de un modelo de democracias liberales del sur de Europa basado en ello; Morlino (1986 *a* y *b*) avanza el concepto y análisis empírico de la consolidación democrática entendida como «congelación» de las estructuras del régimen, haciendo énfasis en la estructuración del régimen; Schmitter (1987) pone un énfasis mayor en la legitimación e institucionalización; Di Palma (1988) traslada el centro de análisis al establecimiento del acuerdo original y plantea algunas hipótesis sobre los diversos tipos de institucionalización posterior. En lo que sigue clasificaremos algunos de los principales resultados de estas reflexiones teóricas sobre la consolidación de la democracia, prestando especial atención a sus implicaciones con respecto al papel del parlamento en particular.

1. *La consolidación de la democracia como fase de «habitación»*

Geoffrey Pridham (1984), en su intento de identificar el específico «modelo de democracia liberal mediterránea» surgido en Grecia, Portugal y España desde mitad de los setenta, adoptó el «modelo dinámico» de transiciones a la democracia previamente desarrollado por Dankwart Rustow (1970). En particular, encontró que su secuencia de la *fase preparatoria*, *fase de decisión*, *fase de habituación*, resultaba útil en su aplicación al sur de Europa y para «determinar cuándo finaliza un proceso de transición y separar este proceso del período de consolidación» (Pridham, 1984: 25). De acuerdo con esto la *fase preparatoria* consiste en confrontaciones graves (luchas), y en polarización más que pluralismo; en ella, un país «afronta honestamente sus particulares conflictos e... idea o adapta procedimientos efectivos para su acomodación». En la *fase de decisión* se toma una decisión deliberada por parte de los líderes políticos para institucionalizar algunos aspectos cruciales del procedimiento democrático, una «decisión consciente» que resulta de la interacción de varias fuerzas que establecen un consenso explícito

En la subsiguiente *fase de habituación* el «acuerdo alcanzado durante la fase de decisión es transmitido a los políticos profesionales y a los ciudadanos en general».

Pridham comprobó que las tres nuevas democracias que acabamos de citar se encontraban «aparentemente en algún punto de la fase de habituación», habían afrontado elecciones con regularidad y mostraban «algunos signos... de que élites políticas... antes escépticas... se habían convertido en mayor grado al nuevo juego democrático de la política». Aunque —ante la falta de criterios claros— encontró «difícil estimar exactamente hasta qué punto habían avanzado», esperaba que el proceso de consolidación llevara «un tiempo muy largo» (*ibid.*: 26). El «modelo mediterráneo de democracia liberal» resultante consistiría, según él, en un esquema político-institucional (semi-)parlamentario, en muchos aspectos semejante al de otras democracias liberales occidentales, mientras que las culturas políticas —cruciales para la eventual institucionalización de las nuevas democracias— aún no estarían lo suficientemente «reconvertidas» como para servir de apoyo a las nuevas estructuras y consolidar las nuevas democracias (*ibid.*: 26).

Con respecto al papel del parlamento u otras instituciones estatales, ni Pridham ni Rustow adoptaron una postura explícita. Pridham tiende a identificar la decisiva tarea de construir una cultura política sostenedora del sistema con la consolidación de los partidos y del sistema de partidos.

Sin embargo, el modelo de tres secuencias de Rustow nos permite formular algunas cuestiones fundamentales que merecen una investigación comparada más minuciosa para el sur de Europa: i) ¿cuál fue el papel asumido por la escena parlamentaria en el estallido de los conflictos concretos en la *fase preparatoria* de la democratización, y por lo tanto su importancia como lugar —simbólico o efectivo— de conflicto ideológico, etc., bajo regímenes autoritarios, en Italia, España, Portugal, Grecia y Turquía?; ii) ¿pertenecen las élites parlamentarias italianas, españolas, portuguesas, griegas o turcas a los grupos de influencia que establecieron en la fase de decisión el consenso explícito en beneficio de los «aspectos cruciales del proceso democrático»? Giuseppe Di Palma sostiene que en el inicial establecimiento de un acuerdo democrático los parlamentos son institucionalmente insuficientes, o un añadido innecesario: si no existe un entendimiento previo entre los actores pertinentes, elecciones y parlamentos pueden perder considerable eficacia en cuanto instrumentos de contención de estrategias involucionistas. Sí, no obstante, los partidos importantes han llegado ya a un entendimiento antes de las elecciones, las acciones del parlamento, «aunque necesarias para articular más, eventualmente renegociar y constitucionalizar finalmente el acuerdo», pueden ser «más a menudo de lo que pensamos, sobredeterminantes» (Di Palma, 1988: 84); iii) ¿cuál es el papel real de los parlamentos en la transmisión de las reglas del juego democrático a los políticos profesionales y a los

ciudadanos en general y por lo tanto su función de socialización política y de conseguir apoyo público para el régimen globalmente considerado?

2. *La consolidación democrática como congelación-adaptación del régimen democrático y ampliación de su legitimidad*

La contribución de Leonardo Morlino (1986 *a* y *b*) al debate sobre la consolidación de la democracia avanza una serie de propuestas e hipótesis más detalladas acerca del papel del parlamento. Según el profesor italiano, la consolidación de la democracia consiste en la «congelación» y adaptación de los modos pacíficos de *resolución de conflictos* en un proceso en el cual no sólo son consolidadas las estructuras y normas del régimen, sino que la *legitimación* del régimen con respecto a la sociedad civil resulta ampliada. Por consiguiente, la consolidación democrática es algo distinto, tanto del fluido y confuso período de la transición como del período de *instauración* en el que las nuevas instituciones, y procedimientos, son definidas, estructuradas, formadas y articuladas. La consolidación es muy parecida a la *fase de habituamiento* de Rustow, pero, además de la transmisión de las nuevas normas y estructuras a la ciudadanía, incluye su posible adaptación y cambio, por lo menos en algunos aspectos no fundamentales (*ibid.*: 210).

La consolidación democrática tiene lugar y ha de lograrse en una serie de *áreas (ambiti)* distintas —en particular a nivel de: *a*) las instituciones del Estado democrático; *b*) las relaciones existentes entre éstas; *c*) los partidos y el sistema de partidos; *d*) las asociaciones de intereses; *e*) las relaciones de los partidos y asociaciones con la sociedad civil; y *f*) las relaciones de los partidos y asociaciones con las instituciones del Estado—, para cada una de las cuales Morlino propone varios indicadores empíricos al objeto de medir el *grado de consolidación alcanzado* (1986 *a*: 216 y ss.).

Según los principales agentes de la consolidación y las áreas donde ésta es alcanzada, Morlino distingue tres *tipos de consolidación*: consolidación a través de los partidos; consolidación «simbiótica» por medio de las asociaciones de intereses y partidos; y en tercer lugar, «consolidación carismática» por medio de un líder carismático (1986 *a*: 222 y ss.).

Morlino concluye con un inventario de hipótesis empíricas en el que recoge los factores y variables que a su entender fortalecen o entorpecen la consolidación de la democracia (Morlino, 1986 *b*). En particular, son las modalidades de transición e instauración, la tradición política previa y el papel de los actores políticos institucionales y no institucionales, los elementos que determinan la velocidad y grado de consolidación de un régimen democrático determinado.

Los parlamentos asumen un importante papel, aunque, según su concep-

ción, la mayor parte de los procesos contemporáneos de consolidación democrática son casos de consolidación a través de los partidos:

i) en principio, las estructuras y procedimientos parlamentarios sirven para contener, regular y encajar los conflictos;

ii) existe un subtipo de «consolidación democrática a través de los partidos» en el que el parlamento, y no otras instituciones de gobierno o las propias estructuras partidistas, se convierte en el *escenario central de las decisiones* para los partidos y grupos (Morlino, 1986 a: 233);

iii) en algún caso, el parlamento gana importancia y fortalece la consolidación democrática en la medida que desarrolla una *capacidad de decisión* que le permite resolver problemas sustanciales y modificar el orden jurídico heredado del régimen autoritario, capacidad que requiere la inmediata regulación de las relaciones entre mayoría y oposición mediante procedimientos de resolución pacífica de los conflictos (Morlino, 1986 b: 211, 217);

iv) además, los parlamentos pueden contribuir sustancialmente a la estabilidad del gobierno y a la neutralización de los militares (*ibid.*);

v) finalmente, las relaciones entre el parlamento y las fuerzas intermedias (grupos de interés) pueden aumentar la legitimación de las estructuras del régimen (Morlino, 1986 a: 216).

En concreto, Morlino apunta cuatro rasgos estructurales del sistema parlamentario que pueden capacitarle especialmente para desempeñar un papel importante en el proceso de consolidación del régimen: un régimen parlamentario sin institución presidencial y sin sufragio directo para la Jefatura del Estado; unos diputados elegidos según un sistema electoral proporcional, lo que permite la representación de las minorías; una relación legislativo-ejecutivo que no esté desequilibrada en favor de este último (Morlino, 1986 b: 447); y que las decisiones tomadas sean por consenso, en vez de por mayoría (*ibid.*: 448).

Estos prerequisites parlamentarios para la consolidación de la democracia están formulados claramente a partir de la experiencia italiana, revelando un «sesgo» contrario al modelo parlamentario anglosajón. Ha de ser la investigación empírica comparada la que demuestre si son realmente generalizables al conjunto del área sureuropea.

3. *La consolidación de la democracia como estructuración de regímenes parciales*

La teoría de Schmitter acerca de la consolidación de la democracia otorga un lugar preeminente al parlamento, aunque al mismo tiempo su punto de vista relativista no le permite dar a la cámara ni a ninguna institución singular

o conjunto de instituciones un *status* particularmente democrático o de norma para una feliz consolidación: «Una teoría adecuada de la consolidación democrática debe ser sensible» al hecho de que la democracia «puede ser (y ha sido) puesta en práctica a través de una amplia gama de reglas de decisión, criterios de elegibilidad y foros específicos» (Schmitter, 1987: 16).

En su opinión, la consolidación es un proceso sinónimo de «estructuración», «rutinización», «estabilización», «institucionalización» o «reificación». La consolidación de la democracia, en particular, consiste en la transformación de «pautas *ad hoc*» —característica del período de transición— «en estructuras estables, de tal modo que las consiguientes formas/canales de acceso, inclusión/exclusión de actores, recursos/estrategias de acción y reglas sobre toma de decisiones concuerden con el principio básico de ciudadanía y un «procedimiento mínimo»» (Schmitter, 1987: 12; 16).

El problema de la legitimidad, según Schmitter, reside esencialmente en la conversión de pautas en estructuras: las pautas deben llegar a ser valoradas en sí mismas, no por los beneficios instrumentales que proporcionen, tanto por quienes actúan en ellas como por quienes son afectados por las mismas, en el caso de que persistan (*ibid.*: 28; 40-41).

Tres son los niveles en los que cabe determinar el grado de consolidación democrática: el nivel de instituciones y organizaciones moderadas que experimentan procesos de estructuración; el de «estructuración del régimen», donde surgen redes de poder entre instituciones interdependientes o jerárquicamente ordenadas, y que se subdivide en una serie de «régimenes parciales», entre otros, el «régimen electoral», el «régimen de presión», el «régimen de concertación», el «régimen de clientelas» y el «régimen de representación» (*ibid.*: 55 y ss.; 58-59); y el nivel de «estructuración hegemónica», que significa el «enraizamiento» del régimen emergente en los grupos sociales cuyo respaldo, o consentimiento al menos, es esencial para su supervivencia a largo plazo (*ibid.*: 43-44).

La capacidad de estos régimenes de garantizar una participación satisfactoria, de dar cuenta a los ciudadanos y de responder a las preferencias de los individuos y grupos son factores que determinan esencialmente la «legitimidad y, por tanto, la viabilidad a largo plazo de un determinado régimen democrático». En particular esto tiene un impacto sobre la consolidación de un tipo de democracia más «socialmente-centrada» o «estatalmente-centrada», mayoritaria o consociacional (*ibid.*: 60). Un régimen democrático, una vez que logra consolidarse, no perdurará únicamente reproduciéndose a sí mismo dentro de sus «limitadas condiciones» iniciales, sino que se expandirá más allá de ellas, debido a su «genérica capacidad para modificar consensual y progresivamente sus normas e instituciones en respuesta a circunstancias cambiantes» (Schmitter, 1987: 111).

El parlamento adquiere importancia con independencia de su debilidad o fuerza en términos de toma de decisiones, y al margen de su posición en la

configuración del nuevo marco institucional, por razones tanto formales y simbólicas como sustanciales:

— Ante todo, «la convocatoria de una legislación ordinaria está ligada a la puesta en funcionamiento de procesos que definan, entre otros, la naturaleza y papel de la representación territorial, la relación entre partidos electorales y partidos en el parlamento, el grado de disciplina parlamentaria y/o la respuesta a las presiones del electorado, la forma de responsabilidad del ejecutivo, la autonomía de las agencias estatales y paraestatales, las estrategias de las asociaciones de interés, etc.» (Schmitter, 1987: 18). Por consiguiente, el parlamento sirve de «catalizador» para el cambio sistémico.

— En segundo lugar, el parlamento puede resultar clave en el proceso de definición del *status* externo y de regulación de las estructuras internas de las instituciones básicas del régimen, «tanto en el sentido de que éste tendrá que estructurar sus propias operaciones como de que será invitado (aunque de modo formalista) a ratificar muchos de los códigos y estatutos que estructurarán el funcionamiento de otras instituciones democráticas», en especial, partidos, asociaciones de intereses, y el ejecutivo, lo cual necesitará aproximadamente tres legislaturas (*ibid.*: 26); de ahí que el parlamento asuma un papel de instancia de reglamentación.

— En tercer lugar, sólo si las normas y recursos de las instituciones democráticas básicas —v. gr., el parlamento— están «suficientemente... protegidas por sí mismas y por otros intereses creados, y suficientemente dotadas de trascendencia simbólica y de consentimiento normativo para resistir previsibles cambios en su entorno, la consolidación de la democracia habrá terminado; por tanto, el nivel de institucionalización parlamentaria constituye un indicador de la etapa en que se encuentra la consolidación democrática y, eventualmente, de su fin.

— En cuarto lugar, el parlamento está implicado en la estructuración del llamado «régimen electoral», mediante el establecimiento de vínculos con los partidos, y en la constitución del «régimen de presión», debido a sus interacciones con los grupos de interés. Ambos determinan la «legitimidad y, por lo tanto, la viabilidad a largo plazo de un régimen democrático dado» (*ibid.*: 58, 59 y sss.). En las democracias contemporáneas, el régimen de presión pasa a ser «menos relevante, dado que la interacción de los grupos de interés en su mayor parte tiene lugar directamente con las instancias estatales implicadas. Sin embargo, se da entrada al parlamento cuando es necesario introducir cambios en la legislación fiscal, medidas de asistencia social, etc., y para sellar contratos sociales preparados en otra parte» (*ibid.*: 86).

La teoría de Schmitter tiene el mérito de desligar en gran medida la noción de consolidación democrática de todo modelo o patrón, sea del sistema democrático norteamericano o de cualquier otro; no existe un único conjunto de instituciones que defina la democracia política. Ello no le impide plantear

hipótesis sobre una variedad de *roles* potenciales del parlamento con respecto a la consolidación de la democracia, desde la puesta en marcha del proceso de organización social y política, pasando por la oportuna institucionalización, la estructuración de algunos de los «régimenes parciales» y la regulación de instituciones sociales esenciales, a la dirección de los cambios políticos fundamentales, y finalmente la contribución a la legitimación del régimen en su conjunto, hipótesis que, junto a las propuestas de Morlino, Rustow, Pridham y Di Palma (teoría que no referimos aquí, dada su publicación en este mismo número de la *REIS*, p. 67), estimulan a continuar la reflexión teórica y la investigación empírica.

II. INVESTIGACION PARLAMENTARIA Y CONSOLIDACION DE LA DEMOCRACIA

El interés por el tema de la consolidación democrática no es nuevo en la investigación parlamentaria, pero ha sido abordado bajo diferentes rútilos y desde diversas perspectivas teóricas. En los Estados Unidos cabe mencionar la obra teórica y empírica de sociólogos y politólogos como Samuel Huntington, sobre institucionalización política (1968); de Loewenberg y Patterson (1979) y de Mezey (1979), sobre estructuras y funcionamiento de los parlamentos desde una perspectiva comparada a escala mundial; y de Mishler y Hildreth (1984), sobre las relaciones entre asambleas legislativas, circunstancias ambientales y estabilidad política. También la investigación en la tradición europea occidental de análisis histórico e institucional sobre el régimen parlamentario se ha centrado a veces en aspectos relacionados con la consolidación de la democracia, como el estudio comparado de Klaus von Beyme sobre génesis y funcionamiento de los sistemas parlamentarios de gobierno en Europa, con particular énfasis en las crisis parlamentarias y técnicas de gestión de la crisis (1970), la atención prestada por Maurice Duverger al problema de las mayorías parlamentarias estables (1974) y el análisis de Jean-Claude Colliard sobre la estructuración y estabilización de los grupos parlamentarios como condición para la estabilidad gubernamental (1978)⁴.

Desde luego, el campo de la investigación parlamentaria es enorme. Un manual de reciente publicación advierte al lector que «el acelerado ritmo de la investigación sobre el legislativo ha producido un cuerpo de conocimientos que resulta imposible de describir por un solo especialista» (Loewenberg/Patterson/Jewell, 1985: V). Se ha dicho que los parlamentos no sólo cumplen un conjunto fijo de funciones, sino que poseen una curiosa *all purpose flexibility* (Polsby, 1975): en distintos momentos y circunstancias las cáma-

⁴ Para el caso del sistema parlamentario italiano, véase, por ejemplo, *Surviving without Governing* (1976), de Giuseppe Di Palma, y, para España, el estudio de José Ramón Montero sobre el papel del parlamento para la estabilidad política y gubernamental (1985).

ras hacen muchas y diferentes cosas, se insertan en una variedad de contextos ambientales, resisten a los cambios externos, o adaptan sus estructuras internas en respuesta a los mismos. Desde una perspectiva neoinstitucionalista, más amplia, percibimos las instituciones parlamentarias como producto de las interacciones políticas, además de como factores que estructuran procesos políticos y sociales ⁵.

De ahí que haya diferentes vínculos posibles entre las teorías sobre la consolidación de la democracia y la teoría parlamentaria:

— si adoptamos una perspectiva funcionalista, la teoría parlamentaria puede servirnos para conceptualizar, definir y «operacionalizar» las funciones que la teoría de la consolidación de la democracia exige que los parlamentos cumplan para medirlos empíricamente;

— si elegimos una perspectiva estructuralista, podemos tratar de identificar y clasificar las características resultantes de los parlamentos, los modos en que estructuran sus actividades y sus relaciones con otras instituciones, con organizaciones sociales y con los ciudadanos;

— finalmente podemos consultar la teoría parlamentaria con objeto de informarnos acerca del impacto de determinadas variables ambientales y de diferentes propiedades organizativas de los parlamentos, sobre la influencia de factores externos y de los requisitos internos previos a la actuación parlamentaria con respecto a la consolidación democrática.

En la siguiente sección trataremos con carácter selectivo algunas obras recientes de la investigación parlamentaria:

— que permitan en una perspectiva estructuralista una comparación empírica sistemática, proporcionando conceptos y clasificaciones para los diferentes tipos de regímenes parlamentarios que aparecen durante la transición y consolidación democráticas en el sur de Europa. Por consiguiente: 1) para

⁵ La tradición funcionalista en la teoría parlamentaria ha encontrado una de sus clásicas formulaciones en Walter Bagehot. A mitad del pasado siglo, el constitucionalista inglés estimaba que para que «a House of Commons may work well it must perform... five functions well: it must elect a Ministry well, legislate well, teach the nation well, express the nation's will well, bring matters to the nation's attention well» (Bagehot, 1983). La importancia, pero hasta cierto punto también la sustancia, de este catálogo de funciones ha cambiado considerablemente en los últimos ciento veinte años, entre otras cosas como consecuencia de la introducción del principio de la soberanía popular y del sufragio universal y de la aparición de los partidos políticos de masas, representando identidades y escisiones (*cleavages*) de clase, religión, etnia y otras. El enfoque neoinstitucionalista, orientado de modo más práctico que formal, ha sustituido al enfoque jurídico de las instituciones, durante mucho tiempo característico del *comparative politics*. También ha trasladado el énfasis desde el comportamiento político individual a la elección de estrategias, a los procesos de negociación y a los rasgos, acciones de e interacciones entre unidades colectivas organizadas, como grupos parlamentarios, mayorías y oposición, comisiones permanentes y otros órganos como la presidencia de la cámara, etc., además de entre éstos y las corporaciones u órganos externos (organizaciones de partido, grupos de interés, gabinetes, ministerios) (March/Olson, 1984).

las vías por las que fueron establecidos; 2) la manera de estructurar sus relaciones con el ejecutivo; 3) el modo en que organizan y son organizados a través de los partidos; 4) el tipo de lazos que surgen con la ciudadanía; y 5) su estructuración interna y nivel de institucionalización;

— que al propio tiempo encajen con los datos e información disponibles sobre los parlamentos sureuropeos;

— que nos permitan identificar los parámetros más significativos para una apreciación de la actuación de los parlamentos del sur de Europa con respecto a su contribución a la legitimación y consolidación del régimen.

1. *Modo de transición e instauración del parlamento*

Fred W. Riggs en su *case study* sobre los orígenes del parlamento en diez naciones del sudeste asiático nos muestra la importancia del modo de transición para explicar la clase de régimen que surge y el papel que el parlamento asume en el mismo. Riggs halló que el modo estructural de la génesis de las asambleas elegidas en estos casos venía determinado principalmente por las *policies* seguidas por los gobernadores imperiales en sus posesiones, por el hecho de que el sistema surgiera o no por el desplazamiento de la elite gobernante, y por el peso de la burocracia. Estas variables, según el autor, explican el cambio en los *roles* asumidos por los parlamentos mucho mejor que factores como la naturaleza de la cultura indígena, la geografía, los niveles de industrialización y urbanización, y la movilización social (Riggs, 1975). Esta hipótesis concuerda con la suposición de Schmitter de que el *tipo y el alcance de la consolidación democrática* es algo determinado por el *modo de transición a la democracia*: si la transición se ha logrado mediante pacto, es decir, por una acomodación patrocinada por la elite; por imposición (violencia promovida por la elite); por reforma (adaptación protagonizada por las masas) (*mass driven-accomodation*), o por una revolución (violencia protagonizada por las masas) (*mass-driven violence*) (Schmitter, 1987: 101). Cabría esperar, por consiguiente, que, en el proceso político posterior, aquellos parlamentos surgidos en el sur de Europa durante una transición efectuada mediante reforma o pacto (Italia, España y Grecia) adquirieran mayor notoriedad que los instaurados por imposición o como consecuencia de una revolución (Turquía y Portugal, respectivamente), puesto que estas últimas vías indican un nivel de conflicto social que puede ser demasiado grave para ser resuelto por los modos normales de acomodación abierta y pacífica, centrada en el parlamento.

Viendo las cosas desde la perspectiva opuesta, podríamos esperar que cuanto mayor sea el papel desempeñado por órganos de tipo parlamentarios en la elaboración de la Constitución, y menor el papel de comisiones de técnicos y/o del gobierno, más probabilidades habrá de llegar a un texto constitucio-

nal que, aunque sea menos coherente, exprese compromisos entre las diferentes posiciones, y por lo tanto, más posibilidades de que la Constitución sea aceptada por todas las fuerzas políticas relevantes; asimismo, mayor será la probabilidad de que la Constitución esté más orientada hacia el parlamento que hacia el gobierno; y mayor también el papel de las proclamaciones reconducibles a principios democráticos frente a medidas más técnicas, con la posibilidad de despertar apoyo popular, tanto para la nueva Constitución como para el nuevo sistema de instituciones (cfr. Cotta, 1987 *b*: 7).

2. *La estructuración de las relaciones gobierno-parlamento*

El modelo concreto de relaciones parlamento-gobierno que se establece durante el proceso de cambio e institucionalización de un régimen democrático, sólo de un modo imperfecto aparece configurado por (i) la elección constitucional de una forma de gobierno y por la división formal de competencias entre el ejecutivo y el legislativo, y también resulta insuficientemente concedido en términos de (ii) las relaciones informales existentes entre ambas instituciones. En lo sustancial depende más bien de (iii) factores de política de partido y de competencia que determinan la efectiva distribución de poder entre las fuerzas políticas y dentro de cada una de ellas, lo que en las democracias contemporáneas traspasa en gran medida los límites institucionales (King, 1976; Colliard, 1978; Cotta, 1987 *a*). Los diferentes modelos de relaciones parlamento-gobierno en función del sistema de partidos pueden ser válidos para ejercer un importante impacto sobre funciones tales como (iv) la estabilidad del régimen y del gobierno, y (v) la influencia del parlamento en la toma de decisiones.

i) De acuerdo con la doctrina constitucionalista clásica, la opción por el sistema parlamentario augura la creación de un modelo ideal de frenos y contrapesos (*checks and balances*) entre el poder ejecutivo y el poder legislativo: «Básicamente, el gobierno parlamentario es el intento de crear entre dos poderes a la vez independientes y separados —el parlamento y el ejecutivo— un equilibrio tal que ninguno pueda obtener la supremacía sobre el otro», según la formulación que Karl Loewenstein realizara en 1938. Pero «en la historia del constitucionalismo desde 1789 —añade el mismo autor— la búsqueda de una fórmula mágica que permita un equilibrio estable entre parlamento y gobierno ha sido vana; en todas las épocas, uno y otro de los poderes ha prevalecido en la dinámica del poder» (Loewenstein, 1938: 680 y ss.).

Por otra parte, la adopción de un sistema presidencialista o semi-presidencialista supone ventajas en lo que respecta a la estabilidad del ejecutivo. Buena muestra de ello es el caso de la V República francesa, donde

esta fórmula constitucional, unida a la sustitución del sistema electoral proporcional por el mayoritario, puso fin a las numerosas, fluctuantes y frágiles coaliciones entre los 11 grupos representados en la Asamblea Nacional durante el régimen parlamentario de la IV República. Ello contribuyó finalmente a la formación de gobiernos estables (Duverger, 1983: 269 y ss.; 237-238).

ii) El grado de influencia parlamentaria en la toma de decisiones, con respecto a la del ejecutivo, ha sido un criterio frecuente de clasificación de las relaciones informales entre parlamento y gobierno, como cuando Blondel distingue entre «legislativo truncado», «inhibido», «naciente o rudimentario» (*inchoate legislature*) y «legislativo auténtico», de los cuales sólo el último posee «diversos medios de intervención para vetar algunas de las propuestas más desorbitadas del ejecutivo o para introducir nuevas ideas, incluso en materias de índole general» (Blondel, 1973: 137 y ss.).

También Weinbaum adopta la «relación característica» del legislativo con el ejecutivo como parámetro fundamental para su quintuple distinción entre tipos de legislativo con sus diferentes pautas de comportamiento y estructura: las «asambleas legislativas coordinadas», con sus relaciones cooperadoras e interdependientes con el ejecutivo, se encontrarán en sistemas con mayorías fluidas y partidos poco disciplinados; los partidos mayoritarios disciplinados son característicos de la «asamblea subordinada», mientras que los abusos de poder de tal mayoría crean el tipo «sumiso» de parlamento; las «asambleas indeterminadas», con su característico faccionalismo sin partidos consolidados o multipartidismo exacerbado, son deficientes en las estructuras y valores necesarios para estabilizar las relaciones ejecutivo-legislativo, presentando una amplia difusión del poder, mayorías parlamentarias fluctuantes e inmovilismo en su alienación del ejecutivo; finalmente, la «asamblea predominante competitiva» muestra un conflicto interno muy rutinario y reajusta constantemente sus relaciones con el ejecutivo, a causa de su débil —pero menos fragmentado— sistema de grupos parlamentarios (Weinbaum, 1975: 35 y ss.).

Las tipologías de relaciones legislativo-ejecutivo en lo que se refiere a la división formal o informal de competencias entre uno y otro poder o en términos de comportamiento resultan, en principio, insuficientes para proporcionar una comprensión de la efectiva distribución de poder entre, dentro y a través de las dos instituciones. Con todo, muchas de estas clasificaciones se basan en un modelo dualista de ambas instituciones, gobierno y parlamento. Este modelo revela su insuficiencia descriptiva y prescriptiva desde el momento en que los partidos políticos organizados aparecen en escena. El decisivo paso histórico en la redefinición del significado del parlamento y del gobierno y de sus relaciones se da cuando los partidos afirman su control sobre el proceso electoral, convirtiéndose al mismo tiempo en sus *objetos* (son «elegidos» en cuanto partidos) y *sujetos* (son los partidos los que

definen las campañas electorales y seleccionan los candidatos y futuros parlamentarios) (Cotta, 1987 a: 254).

iii) Los modelos partidistas (*party-political models*) de relaciones gobierno-parlamento representan relaciones de política de partido y de competencia. Estas pueden configurarse según tres modelos básicamente diferentes: a) «gobierno de partido» (*party-government*); b) el modelo «gran coalición»; y c) el «modelo policéntrico» (Cotta, 1987 a: 259 y ss.).

a) El «gobierno de partido» sigue la dinámica entre un partido en el gobierno, respaldado por una mayoría parlamentaria estable, unida y cohesiva, y una oposición parlamentaria relativamente fuerte. El parlamento es el escenario en que tiene lugar la contestación pública al gobierno y a su política; sólo en un grado muy limitado sirve de estímulo para la autocorrección de las *policies* gubernamentales; sin embargo, es el lugar fundamental donde se forman la elite del partido y la elite gobernante, mostrando una fuerte integración entre el liderazgo del grupo parlamentario y el del partido (*ibid.*: 258); en cambio, este modelo hace al gobierno directamente «responsable ante el gran público, al serle confiado a individuos organizados en partidos que deben sus posiciones a la aprobación del electorado» (Katz, 1982).

b) El «modelo gran coalición» carece de la relación antagónica entre mayoría gobernante y oposición, sustituida aquí por una relación coalicional. El gobierno de coalición sobredimensionado y compacto incluye a la totalidad de partidos con representación parlamentaria, marginando sólo a aquellos partidos de escaso peso. El parlamento se convierte en un escenario del que podemos prescindir. Ni siquiera sirve como plataforma para la competencia entre gobierno y oposición, aunque continúa siendo el sitio en el que la pérdida de cohesión de la gran coalición y la crisis del modelo pueden ponerse de manifiesto (Cotta, 1987 a: 259 y ss.).

c) El «modelo policéntrico» de organización del subsistema «gobierno-parlamento» es aplicable en las condiciones de un sistema de partidos policéntrico, donde el gobierno de coalición asiste a «connivencias» entre sectores de la propia mayoría parlamentaria (que no se sienten representados en el gobierno) y la oposición. En este modelo, escena y grupos parlamentarios pueden conquistar alguna influencia en el trabajo legislativo diario, mientras que las opciones más visibles y conflictivas dependen directamente de los líderes de los partidos (Cotta, 1987 a: 263 y ss.). Estos tres modelos tienen, como veremos más adelante, repercusiones muy diferentes sobre el tipo y grado de consolidamiento del nuevo régimen.

iv) Como ha señalado Von Beyme, si la estabilidad gubernamental puede servir como un indicador de la estabilidad del régimen, en modo alguno la inestabilidad de los gobiernos representa necesariamente una contribución a

la quiebra de un sistema democrático parlamentario (Von Beyme, 1978: 386 y ss.). Y a una y otra contribuyen hoy más las características de los partidos gobernantes que las prerrogativas y actividades del parlamento.

La inestabilidad de los gobiernos, algo endémica en los regímenes parlamentarios europeos entre las dos guerras mundiales y después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente en Italia, Finlandia, IV República francesa, y Bélgica, ha sido frecuentemente imputada a una perjudicial supremacía del parlamento sobre el ejecutivo, mediante un uso excesivo de los instrumentos parlamentarios de control y censura. Sin embargo, según cálculos recogidos por José Ramón Montero, de los 120 cambios de gobierno habidos entre 1917 y 1942 en 11 regímenes parlamentarios europeos, por causa distinta a las elecciones, no llegaban a la tercera parte los que tenían su origen en una votación de censura o en la derrota en una cuestión de confianza, mientras que más de la mitad de ellos fueron provocados por la crisis política en el seno del partido mayoritario o en el de la coalición en el gobierno (J. Ramón Montero, 1985: 48-50). Tras la Segunda Guerra Mundial, la proporción de cambios de gobierno con origen parlamentario continuó disminuyendo hasta constituir tan sólo una quinta parte de los casos, dándose la mayor parte de ellos durante la IV República francesa (Colliard, 1981: 261).

Para Colliard, la condición previa para la estabilidad gubernamental reside más bien en «una articulación estrecha entre la mayoría parlamentaria y el ejecutivo», y por lo tanto en la «definición del parlamento como elemento de referencia y *comité legislativo del gobierno*» (Colliard, 1981: 338). En este caso el gobierno se forma por un partido mayoritario o cuasimayoritario, o bien surge de una coalición preelectoral, que, al haberse efectuado delante del elector, en principio durará la legislatura (*ibid.*: 341). Expresado en los términos de Cotta, podríamos concluir que el gobierno de un solo partido, con su mayoría parlamentaria estable, unida y cohesiva, garantizaría mejor un gobierno estable, mientras que el «modelo gran coalición, con su gobierno sobredimensionado, contiene un alto potencial de crisis, y el «modelo policéntrico» cae con mayor facilidad, víctima de los enfrentamientos entre una parte de la mayoría parlamentaria y la oposición.

v) La importancia del «papel decisional» del parlamento⁶, o de la influencia del parlamento con respecto al ejecutivo⁷, medidas en términos cuantitativos, no guarda relación necesariamente con la legitimación y consolidación de la institución o del régimen, a no ser que esa influencia en las decisiones

⁶ Weinbaum proporciona una definición amplia del «papel decisional» de las cámaras, que incluye la facultad de iniciativa legislativa que tiene la institución, así como el poder de modificar, diferir o derrotar proyectos de ley, influenciar acciones administrativas a través de preguntas, interpelaciones e investigaciones, y de alterar presupuestos departamentales, autorizaciones y personal (Weinbaum, 1975: 45).

⁷ Blondel mide la influencia parlamentaria con arreglo a la importancia de los temas en que la cámara se encuentra implicada, en cuáles de ellos posee poderes de veto o en cuáles incluso tiene la iniciativa (Blondel, 1973).

se concrete algo más. Es decir, incluso en el caso de que cuestiones y temas nacionales importantes sean debatidos y decididos frecuentemente en el parlamento, habría que valorar también si esas decisiones responden —y de qué modo— a las demandas del electorado, y si son o no eficaces.

Con respecto a la sensibilidad (*responsiveness*), o «predisposición a la respuesta» por parte de los parlamentarios, Mishler y Hildreth demostraron en su análisis de la relación entre estructura legislativa, estabilidad política y marco legislativo en un centenar largo de países (democráticos y no democráticos) que el poder de incidencia de las cámaras en la estabilidad política depende directamente de su capacidad de influencia en la política y en la distribución de los recursos «de un modo sensible a los electores», pero que aquéllas son fácilmente arrolladas allí «donde las escisiones sociales son graves, los recursos limitados, o se carece de instituciones democráticas complementarias» (1984: 25).

Podemos formular la hipótesis de que la sensibilidad hacia el electorado en la toma de decisiones parlamentarias parece ser más factible en los modelos policéntricos de relaciones gobierno-parlamento, así como en el caso del modelo «gran coalición», en el que un número mayor de fuerzas políticas concurre en el proceso de toma de decisiones, se da una mayor negociación y compromiso, y existen más puntos de acceso a tal proceso. Por el contrario, bajo las condiciones propias de un sólido gobierno de partido cabe temer que aquella sensibilidad se resienta, al menos con respecto a las demandas de la parte de la población no representada en el gobierno, y especialmente allí donde no existe una oposición fuerte. Sin embargo, la medición y valoración de esta cualidad de decisión implica difíciles problemas metodológicos (véase la sección II.4.vi, más adelante).

La fragmentación de los poderes legislativos en el caso «policéntrico» explica al mismo tiempo los frecuentes retrasos en la tramitación de la legislación, las dificultades para alcanzar un consenso sobre los objetivos y medios de una política, etc.; es decir, la eficacia de la toma de decisiones por el parlamento, en principio, parece ser directamente proporcional a la concentración de poderes en manos de una mayoría parlamentaria cohesionada.

Los estudios parlamentarios comparados de que disponemos respaldan esta hipótesis e indican algunos otros rasgos organizativos del parlamento que inciden en su actuación en la toma de decisiones (Hedlund, 1985):

— un alto número de parlamentarios proporciona mayores recursos y talentos, con miembros preparados en la mayoría de los temas (Kornberg, 1967) y miembros más especializados, pero la dirección de los asuntos se hace más difícil de llevar (Onstein, 1981);

— un parlamento bicameral provoca mayores retrasos en la tramitación de la legislación (Loewenberg y Patterson, 1979; Cotta, 1974), pero es más

«expeditivo» en el tratamiento de los proyectos y proposiciones de ley, y asegura un estudio más profundo de la legislación (Galloway, 1953);

— la fragmentación del proceso de toma de decisiones aumenta si la organización legislativa está «abierta» a la influencia de diversos grupos, si el número de subunidades es grande o los partidos políticos débiles (Ripley, 1978);

— con una apertura mayor del proceso legislativo, las enmiendas parlamentarias aumentan, la disciplina de partidos disminuye y los presidentes de las comisiones pierden capacidad para bloquear las acciones individuales;

— la reducción en el número de comisiones y subcomisiones se traduce en una mayor eficacia, aligerando la agenda de los parlamentarios, mientras que el reforzamiento del papel de los subcomités en la toma de decisiones aumenta el faccionalismo;

— un elevado número de normas y procedimientos formales produce múltiples ocasiones de veto (Ripley, 1978), mientras que unas reglas de juego informales hacen más previsible la actuación de la cámara y facilitan su continuidad; las reglas y procedimientos rígidos y restrictivos retrasan la toma de decisiones y hacen que proliferen las estrategias para soslayar esas reglas y procedimientos (Jewell y Patterson, 1977), al tiempo que sitúan la toma de decisiones en escenarios más informales y flexibles, v. gr., las subcomisiones (Ornstein, 1981);

— un nivel alto de seguimiento de la norma facilita la elaboración de las leyes (Wahlke *et al.*, 1962);

— las normas que otorgan un mayor poder a la mayoría resultan más productivas en cuanto a la toma en consideración de proyectos y proposiciones de ley, evitan retrasos, son más expeditivas en la tramitación de los textos legislativos y más eficaces en el uso de los plazos de que se dispone (Hedlund y Hamm, 1976);

— la existencia de comisiones fuertes con mayor capacidad para decidir de forma autónoma y descentralizada, y por tanto con una amplia distribución de influencia, retrasan la toma de decisiones colectiva en la asamblea legislativa (Hinckley, 1978);

— la «democratización de la asamblea legislativa» (carácter electivo de la presidencia de las distintas comisiones, *caucus* democráticos activos, toma de decisiones descentralizada) produce mayor «ineficacia» en el proceso legislativo y hace más difícil la rápida actuación de las cámaras; por el contrario, un liderazgo fuerte acelera y hace más eficaz la elaboración de las leyes (Hedlund y Freeman, 1981);

— con la cantidad de gastos y recursos de la cámara aumenta el número de proyectos y proposiciones de ley admitidas y tramitadas, pero su aprobación sólo se ve incrementada moderadamente; en general, el parlamento se hace más independiente del gobierno (Ranney, 1981);

— unos niveles más altos en las tecnologías empleadas se traducen en un nivel más elevado de la actuación legislativa percibida y acelera la producción de las leyes (Hedlund y Freeman, 1981).

3. *La organización del parlamento a través de los partidos*⁸

La regulación y la práctica de la formación de los grupos parlamentarios, de su papel en las actividades parlamentarias, y de sus relaciones con los partidos revela uno de los indicadores más importantes de las relaciones entre el parlamento y las fuerzas políticas en un determinado país. En lo que sigue trataremos, en particular: (i) la naturaleza de los grupos parlamentarios; (ii) las interrelaciones entre ellos; y (iii) los vínculos existentes entre los grupos parlamentarios y los partidos externos. Las tres cuestiones están en relación con (iv) la valoración de la capacidad de los parlamentos para regular los conflictos y sus modos de hacerlo.

i) La naturaleza de los grupos parlamentarios, especialmente con respecto a su capacidad para formar mayorías estables y coherentes, y, con arreglo a ello, la distinción entre regímenes parlamentarios mayoritarios y aquellos sin mayoría, ha sido introducida por Maurice Duverger al objeto de captar las diferencias entre los tipos británico e italiano. Sin embargo, según Jean Colliard, «cualquiera que sea el régimen considerado, hay siempre una mayoría; en realidad la diferencia se halla en la estructura y solidez de ésta» (Colliard, 1981: 337-338). La mayoría de los parlamentos, por lo menos desde 1945, presentan unos grupos parlamentarios muy estructurados, con particularidades en los casos de Italia y Japón, en donde la disciplina de voto es puesta en cuestión por el juego de las tendencias. Para percibir esta transformación desde el «parlamentarismo de notables» al «parlamentarismo de partidos» que se produce con la aparición de *grupos parlamentarios disciplinados*, Colliard sugiere estudiar el *grado de estructuración* y el *grado de estabilidad* de los grupos que integran el parlamento. El tipo de «parlamentarismo estructurado y estabilizado» se da cuando los grupos disciplinados cumplen un papel esencial y «el sistema de partidos garantiza la alternancia de formaciones, en su momento, mayoritarias, o impone la realización de alianzas estables que durarán toda la legislatura» (Colliard, 1981: 338-339). En su estudio sobre 19 casos de regímenes parlamentarios y presidenciales

⁸ La naturaleza de los grupos parlamentarios y las interrelaciones existentes entre ellos y con los partidos «externos», especialmente la formación de coaliciones y la constitución de mayorías parlamentarias, han sido estudiadas dentro del contexto europeo, entre otros, por Duverger (1951) y Colliard (1978); para el «anómalo caso» italiano, entre otros, por Sartori (1973 y 1976), Leonardi/Nanetti/Pasquino (1978) y Gatti (1986), y, en el marco de los EE. UU., merecen ser citados los trabajos de Malcon Jewell (1973) y de Brady y Bullock (1985).

posteriores a la Segunda Guerra Mundial, Colliard halló que este tipo era el más frecuente. Sólo encontró un sistema no estructurado y no estabilizado en el caso de la IV República, considerándolo «la principal clave explicativa de la inestabilidad ministerial característica de ese régimen (*ibid.*: 340-341).

ii) Una tipología de seis clases diferentes de relaciones entre los grupos parlamentarios es la desarrollada por Brady y Bullock (1984). Se basa en una serie de parámetros que ambos autores toman de la teoría de la coalición y del esquema de Sartori sobre partidos y sistemas de partidos según su concentración numérica en la cámara y la dispersión de poder entre ellos (1976)⁹. En particular, Brady y Bullock distinguen entre:

— «monopolios de un partido», donde «el legislativo juega un reducido papel, o ninguno, en la fijación de los objetivos o en la elaboración de la política»;

— «monopolios de partido hegemónico», a los que aplica igual consideración;

— «sistemas de partido predominante», donde existe un partido parlamentario que ostenta el poder, pero hay una oposición legitimada y suficiente, de modo que podría plantearse una alternativa de poder (ejemplos: Japón; España);

— «sistemas bipartidistas», en los que tan sólo esos dos partidos se alternan en el poder (ejemplo clásico: Gran Bretaña; en el sur de Europa: Grecia);

— «sistemas multipartidistas con escasa fragmentación del poder» (ejemplo: República Federal de Alemania);

— «sistemas multipartidistas con elevada fragmentación del poder» (ejemplos: Italia; Portugal).

La clasificación de los parlamentos con arreglo al criterio de la concentración y dispersión del poder entre los grupos parlamentarios no sólo comprende las condiciones estructurales de la capacidad de los parlamentos para dar lugar a un gobierno estable, sino especialmente la posición de la oposición parlamentaria. Por consiguiente, esta tipología puede ser diferenciada distinguiendo entre los tipos de oposición¹⁰. La identificación de los tipos de

⁹ Los principales parámetros son: el número y tamaño de los grupos parlamentarios y facciones (sistemas multipartidistas, bipartidistas y de partido único); la homogeneidad de los miembros del grupo; la estabilidad de la pertenencia al grupo (responsabilidad y lealtad hacia el grupo, o cambios entre facciones); la actuación legislativa (que va desde «votos puramente partidistas» a «votos según el tema»); atributos organizativos (agrupaciones de fuerzas, centralización del poder o jerarquía), y objetivos (personales *versus* colectivos).

¹⁰ La «oposición clásica» de Otto Kirchheimer (desarrollada en Inglaterra durante el siglo XVIII), la «oposición en base a principios» (*principled opposition*) (típica de los partidos socialistas de finales del pasado siglo y de los partidos comunistas tras la II Guerra Mundial) y, finalmente, la «oposición esporádica» (en casos en los que el gobierno alcan-

oposición existentes dentro del parlamento, y de su posición estructural dentro del sistema de grupos parlamentarios, es, sin duda, de considerable importancia para la identificación de la pauta característica de la oposición, y por tanto, la valoración de la capacidad del parlamento para resolver y regular conflictos.

iii) Las pautas de las relaciones existentes entre grupos parlamentarios y partidos fuera del parlamento (*external parties*) han cambiado considerablemente desde la primera institucionalización y reconocimiento formal de los grupos parlamentarios a comienzos del siglo xx. En primer lugar, con la parlamentarización de aquellos partidos que tenían reservas frente al gobierno parlamentario (como los grupos derechistas e izquierdistas en el espectro de partidos), las anteriores diferencias en la distribución del poder entre los partidos burgueses y los socialistas disminuyeron (Von Beyme, 1983: 590). En segundo lugar, el papel general del partido se vio fortalecido a todos los niveles en detrimento de la autonomía individual del diputado y del conjunto del parlamento, debido sobre todo a tres factores: la profesionalización de los políticos; la creciente acumulación de funciones por los partidos; y el aumento de los poderes del primer ministro. En efecto, como afirma Von Beyme, «la complicada red de influencias» entre los partidos y los grupos parlamentarios «desafía cualquier generalización en el contexto europeo».

La concepción de Nelson Polsby de un *continuum* en el que se sitúan las asambleas legislativas, con el «tipo transformador» en un extremo y el «tipo plataforma» en el otro, puede servir como un instrumento para clasificar los parlamentos según su vínculo con los partidos externos. El profesor norteamericano percibe la «asamblea plataforma» «como un marco formalizado para la interacción de las fuerzas políticas importantes» (Polsby, 1975: 227), en el que los temas políticos y sociales son negociados entre actores externos, como los partidos, la administración pública y los grupos de presión. Tal tipo de asamblea es descrita como dependiente de fuerzas externas a ella; las mayorías parlamentarias, como moderadamente coalicionales (Gran Bretaña), inestables (Francia en la IV República), o de base estrecha (Bélgica y Francia, V República); la dirección del partido en el parlamento, como centralizada; y las sucesivas mayorías, como fijas (*ibid.*: 296).

Aquí tenemos que prescindir de intentar medir la dependencia o independencia de los grupos parlamentarios con respecto a los partidos externos en términos comportamentistas. Un análisis realista ha de recurrir más bien a los rasgos estructurales y condiciones institucionales de estas relaciones. Desde Duverger se ha asumido tradicionalmente que la preponderancia de

za diversas formas de acuerdo con las fuerzas de la oposición dentro de la institución parlamentaria) (Kircheimer, 1957: 127); o la distinción de Giovanni Sartori entre la «oposición constitucional» y la *tout court opposition*, oposición sistemática (en sistemas donde falta un mínimo consenso sobre los valores fundamentales) (Sartori, 1966: 151).

los grupos parlamentarios sobre los partidos externos, o viceversa, el control del grupo desde fuera, dependía de la génesis de los partidos —si el partido político tiene su origen en una facción de la elite en el seno de asambleas legislativas ya existentes (como, por ejemplo, en Gran Bretaña, Estados Unidos y Suecia), o empezó como un partido de masas que sólo en un momento posterior obtuvo representación parlamentaria (Duverger, 1951)—. Sin embargo, las condiciones de las relaciones de poder entre la dirección del partido dentro y fuera del parlamento son mucho más complejas, viéndose afectadas —como recientemente puso de manifiesto Klaus von Beyme— por una diversidad de variables (Von Beyme, 1983):

— Como factores que fortalecen el papel de los grupos parlamentarios frente a las máquinas de los partidos fuera del parlamento, identificó, entre otros, la «estatalización» de los partidos; el fortalecimiento de la disciplina de partido; determinadas costumbres respecto a la formación de gobierno (v. gr.: allí donde todos los grupos son consultados, o donde el Jefe del Estado tiene un poder discrecional para favorecer ciertas coaliciones); los procedimientos parlamentarios fortalecedores de los grupos (como la fijación del orden del día en Italia); determinados principios en la formación de coaliciones (mayoritario, rotación); la publicación de un «acuerdo de coalición» formal; la democracia consociacional: «Cuanto más evidente sea la tendencia a alejarse de un sistema de coaliciones e ir hacia una democracia consociacional, más poderosa tiende a ser la posición de los grupos parlamentarios en el sistema» (Von Beyme, 1983: 587).

— Por otra parte, entre los factores que pueden debilitar a los grupos parlamentarios, figuran el referéndum popular, los regímenes semipresidenciales con gobiernos designados por el presidente, la fuerte influencia de los grupos de interés, y la «desregulación», que significa la transferencia de la autoridad pública para la toma de decisiones a entidades públicas o privadas. A lo que deberíamos añadir las campañas electorales para las legislativas con organizaciones partidistas activas, así como la selección de candidatos por la dirección del partido.

Si la mayoría de los estudios sobre las relaciones partido-parlamento han subrayado la capacidad de los partidos fuertes para reducir la autonomía de la cámara, los estudios empíricos sobre parlamentos del Tercer Mundo en los años setenta han hecho ver que las asambleas legislativas son mucho más vulnerables a los ataques extraconstitucionales contra sus prerrogativas en aquellos sistemas en los que los partidos políticos son débiles. Unos partidos más fuertes ayudarán al legislativo a crear el apoyo de masas que éste necesita para resistir los desafíos de las élites burocráticas (Jewell, 1973) y mantendrán al parlamento como una entidad que funciona, aunque dentro de parámetros definidos normalmente por el partido en el gobierno (Mezey, 1985).

iv) La capacidad del parlamento para regular conflictos no formaba parte del catálogo de funciones parlamentarias clásicas formulado por Bagehot para la época del parlamentarismo de notables propio de Gran Bretaña a mediados del pasado siglo. Sartori, en su valoración del parlamento italiano un siglo más tarde, analizaba una forma particular de resolución de conflictos característica del caso italiano, la «función negociadora» (Sartori, 1963): el parlamento es percibido como «el centro de negociación», el «centro de transacción» y la *stanza di compensazione* de las múltiples presiones y demandas derivadas no sólo de los partidos, sino especialmente de la Administración y de los grupos de presión. Melvin Weinbaum, en sus estudios sobre los parlamentos del Tercer Mundo en los años setenta, entiende la «función integradora» como la capacidad de las asambleas legislativas para crear y difundir «símbolos y objetivos que identifiquen intereses comunes», «para fijar intereses rivales y proporcionar mecanismos que lleven a la contención y resolución del conflicto», así como a «facilitar el control de los elementos desintegradores, reales o potenciales» (Weinbaum, 1975).

¿Cuáles son entonces las condiciones institucionales para ejercer esta función? Según la tesis de Huntington, la institucionalización política favorece el orden político y el desarrollo, en términos genéricos. Los partidos, por ejemplo, son capaces de «apropiarse o desviar la actividad política anómica o revolucionaria, y... de moderar y canalizar la participación de grupos recién organizados de tal manera que no quiebren el sistema» (1968: 412), un papel que en principio podría ser atribuido también a las cámaras. Loewenberg y Patterson sostienen que incluso legislativos mínimos con ningún papel significativo en la elaboración de la política pueden contribuir a la integración de la sociedad, proporcionando un foro institucional para la representación de la diversidad social y la expresión de la disidencia. Pueden reducir los niveles de conflicto político, hacerlo más manejable y mitigar sus efectos sobre el gobierno y el régimen, y de este modo contribuir a la legitimación de ambos (1979: 65-67). Michael Mezey, por el contrario, comprobó que los conflictos en las asambleas legislativas pueden verter sobre la sociedad y agravar el conflicto político en vez de reducirlo (1979: 256-257).

En particular, la investigación empírica comparada sobre el legislativo ha puesto de manifiesto la incidencia de una serie de variables sobre la capacidad parlamentaria para resolver conflictos (cfr. Hedlund, 1985):

— un número elevado de parlamentarios conlleva una mayor negociación en el proceso de toma de decisiones, con menos intercambios «generales» entre todo el cuerpo legislativo, y, por contra, más intercambios «limitados» entre sectores de la asamblea; asimismo, es necesario para facilitar más la formación de coaliciones una mayor especialización entre los parlamentarios (Ornstein, 1981), un estilo más impersonal en sus actuaciones y unas relaciones más formales entre unidades y miembros, con menos relevancia del

hemiciclo y proliferación de subunidades y órganos especializados, por ejemplo, las comisiones parlamentarias (Francis, 1982);

— un parlamento bicameral hace más probable la negociación y el compromiso;

— un alto grado de observancia del reglamento en las actuaciones de los parlamentarios fomenta la cohesión y la solidaridad, canalizando los conflictos (Wahlke *et al.*, 1962);

— la especialización dentro de la cámara favorece la resolución del conflicto;

— la existencia de numerosos puntos de decisión en el proceso legislativo promueve una mayor negociación y la formación de coaliciones.

Estas diferentes condiciones institucionales se combinan con pautas características que permiten a algunos parlamentos abordar los conflictos en mejores condiciones que otros y hacer frente a la oposición antisistema, absorbiéndola o cooptándola. Debemos distinguir al menos cinco formas y pautas diferentes de abordar el conflicto entre mayoría y oposición dentro de la escena parlamentaria:

— negociación sin plena integración de una oposición «por principio» en sistemas multipartidistas polarizados con gran fragmentación del poder, fundamentalmente en el seno de las comisiones y subcomisiones parlamentarias permanentes, y en encuentros informales¹¹;

— acuerdos consociacionales con una oposición moderada dentro de un sistema multipartidista con fragmentación moderada del poder, descuidando la escena parlamentaria;

— oposición simbólica, ritualizada —básicamente obstruccionista o constructiva—, principalmente dentro de la escena parlamentaria, en un sistema bipartidista con alternancia en el gobierno;

— formas neocorporatistas de resolución del conflicto, en gran parte al margen del parlamento;

— inhibición del conflicto dentro y fuera del parlamento por una mayoría hegemónica o de partido único.

El que estas pautas de conflicto y oposición dentro del parlamento reflejen los *cleavages* sociales, ideológicos, religiosos o étnicos predominantes en una sociedad, y el que la contención del conflicto conseguida por el parlamento pueda «verter» a la sociedad, produciendo sobre ésta un efecto integrador y socializador —o, en caso negativo, polarizador— depende, entre

¹¹ Según Sartori, sólo unas docenas entre los más de 650 parlamentarios italianos toman parte activa en las negociaciones, que no tienen lugar en el seno de las comisiones permanentes o del pleno, sino en encuentros informales entre los líderes de los partidos, los líderes de los grupos y los ministros (Sartori, 1982: 381).

otros factores, del tipo de representación y de la organización de la misma, es decir, del modo en que el parlamento estructura sus relaciones con los ciudadanos.

4. *Relaciones parlamento-ciudadanos*

El estudio de los vínculos parlamento-ciudadanía comprende un amplio campo que incluye, al menos, seis temas: estudios normativos y teóricos de la representación; estudios empíricos del carácter representativo de las asambleas legislativas; estudios empíricos de los estilos de representación que encarnan los legisladores o de su papel en cuanto representantes en relación a sus electores; estudios de las expectativas públicas de apoyo al legislativo; estudios de la asignación y componentes de servicio de la representación, y finalmente, estudios sobre la «sensibilidad política» (*policy responsiveness*) (Jewell, 1985: 97). Sólo recientemente los especialistas han prestado también una mayor atención a la conexión electoral entre legisladores y ciudadanos, a menudo la fuente de representación (Ragsdale, 1985: 57). Algunos de estos vínculos, como la creación de apoyos y la *responsiveness* de la legislación, requieren un tipo de datos empíricos que sólo pueden obtenerse mediante un trabajo de campo intensivo. Seguidamente examinaremos algunas de las principales variables en el área de: i) las teorías representativas —como una fuente usual de legitimación— sostenidas tanto por los representantes como por los representados; ii) la conexión electoral; iii) la relación del parlamento con los medios de comunicación social; iv) la cuantificación del apoyo social al legislativo; v) los tipos de *policy responsiveness* y sus requisitos estructurales.

i) La representación en cuanto relación característica entre el parlamento y la sociedad (o los diversos sectores que comprende la ciudadanía de una nación), que sirve a la vez de principio de legitimación, ha sido conceptualizada, medida y clasificada de diversos modos. El concepto hobessiano de representación formalista como «autorización» simbólica que tiene una persona para actuar en nombre de otra, ligado a la «responsabilidad» del representante, así como el «concepto descriptivo de representación», sostenido por Walter Bagehot o John Stuart Mill, con arreglo al cual el legislativo es un reflejo de la población¹², desde la publicación de *The Concept of Representation*, de Hannah Pitkin, ha sido reemplazado por un concepto centrado en la representación como *policy responsiveness*: «Representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar dis-

¹² Bagehot calificó a la «representación» de «función expresiva» del parlamento; en la concepción de Mill, el parlamento servía de «congreso de opiniones» en el que «no sólo la opinión general de la nación, sino la de cada sección de ella» estaba representada.

creción y discernimiento; debe ser él quien actúe... Y, a despecho del potencial resultante de cara al conflicto entre el representante y el representado sobre lo que ha de hacerse, ese conflicto por lo común no debe tener lugar. El representante tiene que actuar de tal manera que no haya conflicto, o si éste surge, se hace precisa una explicación» (Pitkin, 1967: 209-210) (p. 233 de la edición en castellano). Sin embargo, otros estudiosos, como Wahlke (1971: 273), objetaron que la mayoría de los ciudadanos no tienen unas demandas claras o una posición nítida respecto a los problemas públicos y que son relativamente pocos los que se comunican con sus representantes o se toman algún interés en el proceso de toma de decisiones. En especial, la representación moderna comprende los «problemas altamente complejos» de las «opciones impuestas a un representante por las múltiples demandas y las diversas clases de vínculos entre representantes y electores» (Jewell, 1985: 123). Por esta razón las constituciones posteriores a la II Guerra Mundial atribuyen particular importancia a cuerpos representativos intermedios como los partidos, mientras que otras realzan formas participativas más directas (el referéndum popular), o formas carismáticas de representación.

ii) La relación electoral.

Nuestra premisa es que las elecciones legislativas vinculan al parlamento y a la ciudadanía al permitir que los ciudadanos participen indirectamente en la toma de decisiones por el legislativo, en tanto que sus preferencias y opciones pueden determinar la composición de la cámara: «Todas las elecciones legislativas son, de este modo, dispositivos para traducir... deseos de los ciudadanos en acción legislativa» (Ragsdale, 1985: 588 y ss.).

Su resultado viene determinado por una diversidad de factores sociales, económicos, ideológicos o de partido, pero en última instancia se basa en el sistema electoral: en la fijación por ley del tipo de distrito, sistema de votación y fórmula electoral, que traduce votos en escaños¹³. Estos sistemas operan como «frenos» a la fraccionalización de los partidos, favoreciendo a unos cuantos partidos grandes a expensas de muchos de los pequeños (Duverger, 1963: 205). Todos estos sistemas electorales producen este efecto redistributivo en favor de los partidos grandes: en su estudio comparado sobre las consecuencias políticas de 115 sistemas electorales, Douglas Rae observó que en todos ellos la adjudicación de escaños beneficiaba desproporcionadamente a los principales partidos (Rae, 1967).

Sin embargo, este efecto presenta grados diversos: tanto Rae como Duverger comprobaron que el sistema mayoritario tiende a aumentar el sesgo favorable a los partidos fuertes en mayor medida que el sistema proporcional.

¹³ Los dos tipos principales de sistema electoral son el mayoritario, a una o dos vueltas, en el que resulta elegido el candidato, o la lista, que obtiene mayor número de votos, con independencia del margen por el que gane, y el proporcional, en el que se dividen los escaños entre las listas o partidos, en proporción al número de votos obtenidos por cada candidatura.

Pero entre estos últimos también existen variaciones importantes con respecto a la fórmula mediante la cual los votos se traducen en escaños (Ragsdale, 1985: 60).

iii) Los medios de comunicación de masas representan en los modernos sistemas democráticos un vínculo de primer orden entre el parlamento y los ciudadanos. Lo que tradicionalmente ha sido considerado como función informativa ha dado origen a la distinción entre tres tipos de legislativo: el legislativo retórico (*talk legislature* o parlamento), el efectivo (*work legislature*) y las formas mixtas de ambos. El primero aspira a ser una «arena de opinión pública», «la plataforma oficial de todos los grandes debates que sacuden a la nación» y encuentra su ejemplo en la Cámara de los Comunes; el segundo tiene su prototipo en el Congreso de los Estados Unidos; el tercero, en el Bundestag alemán (Steffani, 1965). La importancia del pleno, con sus debates abiertos al público, en comparación con el sistema de comisiones en el que las sesiones son normalmente a puerta cerrada, varía entre estos tres tipos.

La retransmisión de los debates parlamentarios, que proporciona a los radioyentes y telespectadores una experiencia directa y de primera mano de lo que es un parlamento en funcionamiento, puede servir de indicador para la clasificación de una asamblea legislativa determinada. Debido a la existencia de políticos que «no han sido convencidos de que la posición del parlamento se vea realzada por el hecho de transmitir sus debates y que temen que el efecto final pueda ser que sus actos parezcan amanerados y triviales», en 18 de los 83 países estudiados en la obra *Parliament in the World* no se televisa ningún acto parlamentario, y en 11 no se radian¹⁴. En cuanto a las retransmisiones por radio y televisión pueden darse cuatro tipos de situaciones: retransmisión sistemática por radio y televisión de las sesiones plenarias; retransmisión selectiva, con carácter ocasional o parcial; retransmisión únicamente de las sesiones importantes; y situaciones en que no se radia ni se televisa nada.

Finalmente, podemos apuntar la hipótesis de que los «legislativos retóricos» cuyos actos se radian y televisan frecuentemente de modo no selectivo pueden movilizar más fácilmente apoyos para la nueva clase política y para las nuevas instituciones democráticas, mientras que la falta de transparencia de los «legislativos efectivos», en donde una parte importante del trabajo recae en las comisiones, puede resultar menos favorable a estos efectos.

iv) La apertura de los procedimientos parlamentarios se refiere al grado en el que sujetos «privados» externos, sean individuos o grupos de interés organizados, pueden tener acceso a la actividad parlamentaria. Las llamadas

¹⁴ Entre los primeros figuran Luxemburgo y Nueva Zelanda, y entre los segundos, Finlandia, India, Liechtenstein y los EE. UU. (*Parliaments of the World*, 1986: 807 y ss.).

«audiencias» (*hearings*), que tienen su origen en el derecho parlamentario anglosajón, constituyen el más importante de los instrumentos que permiten el contacto directo entre parlamento y grupos organizados, expertos e individuos. Estas encuestas, que normalmente tienen lugar en la sala donde se reúne la comisión, sirven para la adquisición directa de las noticias e información necesarias para la actividad parlamentaria, no sólo con respecto al estado de problemas de particular interés, sino también en lo que se refiere a las necesidades de los diversos grupos que forman parte del contexto social. Están pensadas para sensibilizar a los parlamentarios respecto a las «verdaderas necesidades de la ciudadanía», y para mitigar o incluso eliminar el «peligro de ser eclipsadas por los grupos de presión y de interés que siempre tienen una mayor tendencia a las relaciones directas con... otros órganos estatales distintos al parlamento». Al mismo tiempo las «audiencias» garantizarán la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de las leyes. Están consideradas como un instrumento «plurifuncional» muy eficiente: permiten al parlamento no sólo controlar directamente al ejecutivo, sino también legislar mejor en términos cualitativos, con mayor competencia y conocimiento de la materia (Camera dei Deputati, 1971: 154 y ss.).

Los intereses organizados poseen sin duda otros diversos puntos de acceso, formal o informal, a la toma de decisiones parlamentarias: conexiones con partidos parlamentarios o fuera del parlamento, especialmente allí donde la disciplina de partido es fuerte; relaciones directas con parlamentarios concretos que representan un grupo de interés, ya sea porque pertenecen al mismo o comparten sus puntos de vista o porque el grupo desempeñó un significativo papel en su elección.

Sin embargo, la legitimación que los parlamentos pueden ganar abriendo sus procedimientos al público no depende sólo de los instrumentos existentes para la participación de los ciudadanos y de los grupos, y de la frecuencia de su funcionamiento, sino sobre todo de si esas interacciones son o no percibidas como satisfactorias.

v) La valoración del respaldo popular a las cámaras.

Michael Mezey, en su actualizador estudio comparado y de síntesis sobre los parlamentos, entiende tal «respaldo» como «un conjunto de actitudes que contemplan al legislativo como una institución política valiosa y popular», describiendo tres tipos de indicadores para medir el nivel de apoyo (Mezey, 1979: 27 y ss.):

— La interpretación de los acontecimientos que ocurren en una nación, por ejemplo los ataques a la existencia o a la integridad del legislativo; las declaraciones públicas de destacados actores, por ejemplo, sus ataques verbales lanzados contra el legislativo; expresiones de desconfianza popular contra el legislativo, unidas a acusaciones de corrupción y/o incompetencia; he

aquí algunos de los indicadores relativamente fáciles, pero a la vez muy «subjetivos».

— Un método más «objetivo» es el análisis de las actitudes que la ciudadanía manifiesta hacia el legislativo, análisis que permite identificar una estructura latente de actitudes que puede ser calificada como «de respaldo» o «no respaldo». Sin embargo, tal método no sólo presenta enormes problemas para producir datos apropiados cruzados a nivel nacional, sino que también puede resultar engañoso en las nuevas naciones que no tuvieron tiempo para constituir una reserva de apoyo difuso, de modo que la gente «en el abstracto mundo de la investigación por vía de encuestas» puede manifestar actitudes de apoyo, que puestas a prueba, pueden ceder con facilidad.

— Mezey atribuye, por tanto, una mayor importancia al respaldo al legislativo por partes de las élites. En el seno del ejecutivo, entre los líderes económicos del país y entre los militares las élites se relacionan continuamente con las cámaras y en consecuencia desarrollarán expectativas claramente articuladas sobre cómo debería funcionar esta institución; sobre todo «es probable que las élites tengan a su disposición poderosas sanciones que estimulen la adecuación de la actuación del legislativo a sus expectativas» (*ibid.*: 34).

Debido a estos problemas de medición, en su quintuple clasificación Mezey distingue sólo entre «*legislativos menos respaldados*» y «*legislativos más respaldados*»¹⁵. Por supuesto, en su tipología la variación intra-clase sigue siendo considerable, y la inclusión de casos algo impresionista. Sin embargo, algunos de sus indicadores de «apoyo al legislativo» pueden servir para una apreciación de esta importante dimensión de las relaciones parlamento-ciudadanos, incluso a falta de datos de encuesta a nivel de masas.

vi) La sensibilidad política parlamentaria (*parliamentary policy responsiveness*) es considerada otra importante condición de la función legitimadora del parlamento. La investigación en esta línea ha concentrado sus esfuerzos en la valoración de la concordancia entre los intereses y opiniones de los electores (ciudadanos, grupos de interés), por una parte, y las percepciones y comportamiento de los parlamentarios, por otra (Jewell, 1985: 115). Sin embargo, los problemas metodológicos en este campo son considerables,

¹⁵ El primer tipo comprende los «legislativos vulnerables» y los «legislativos marginales»; el segundo, los «legislativos activos», «reactivos» y «minimales». Entre las asambleas legislativas menos respaldadas que, sin embargo, tienen un gran poder de acción política («legislativos vulnerables») incluye las de la República de Weimar, Uruguay, Chile, la IV República e Italia; como ejemplos de «legislativos marginales», con un modesto poder de actuación política y débil respaldo, cita los casos de Brasil, Perú, Argentina, Colombia y Guatemala; entre los «legislativos más respaldados» y con amplios poderes destacan el Congreso de los Estados Unidos y las asambleas de los Estados miembros; finalmente, entre los legislativos con modestas competencias políticas y fuerte respaldo se incluyen desde los casos del Reino Unido, México, V República, RFA y Bélgica hasta los de Suiza y Turquía (*ibid.*: 36 y ss.).

sobre todo los problemas para valorar la precisión perceptiva de los legisladores y para medir la opinión del electorado y la concordancia entre las dos.

Una vez más, el grueso de la investigación empírica y de los hallazgos relevantes hacen referencia a las asambleas legislativas de los Estados Unidos¹⁶, y sólo a unos pocos parlamentos no norteamericanos¹⁷. En su análisis de la «sensibilidad» de los parlamentos belga, italiano, suizo, kenia, coreano y turco, Chong Lim Kim y Gerhard Loewenberg (1978) midieron este factor en base a tres tipos de datos:

- cómo conceptualizan los parlamentarios a su electorado;
- el grado de comunicación con sus electores;
- su receptividad respecto a las opiniones de éstos.

Como consecuencia de la investigación comprobaron que a este respecto había menos variación entre los miembros de un mismo parlamento que entre los miembros de los seis diferentes parlamentos que habían estudiado (pp. 27-49). En particular, detectaron cuatro tipos de *responsiveness*: *representatividad participatoria*, caracterizada por una alta proporción de parlamentarios que perciben a su electorado en términos de grupos de interés, partidos políticos u otras asociaciones, por la existencia de una diversidad de canales de comunicación con los electores y por una gran receptividad hacia las demandas de éstos, siendo los parlamentos italiano y belga los que responden mejor a esta categoría: en estos sistemas la «representación se ajusta a las expectativas normativas de la teoría democrática liberal» (*ibid.*: 38 y ss.); *representatividad elitista*, con unos parlamentarios concentrados en un electorado organizado y comunicando abiertamente con el mismo, pero sin que se sientan «obligados a tomar en cuenta y dar respuesta a lo que sus electores tengan que decir»; el caso de Suiza es un ejemplo de este tipo (*ibid.*: 49-40); *representatividad parroquial*, que no se centra en un electorado organizado, sino más bien en ciudadanos particulares de distritos geográficamente definidos a quienes los parlamentarios proporcionan servicios de carácter personal, sin mantener con ellos una considerable comunicación; Kenya es considerada el ejemplo más fiel de este tipo de representatividad (*ibid.*: 40-41); y *representatividad limitada*, una relación en la que los parlamentarios no perciben a sus electores como grupos organizados, y en la que existe relativamente poca interacción y una cantidad reducida de intercambios y transacciones entre los representantes y los representados; este tipo de relación se observa en Turquía: los parlamentarios en este país no se consideran a sí mismos como representantes de los partidos políticos y de los grupos sociales, sino de áreas geográficas o del conjunto de la nación...

¹⁶ Fiorina (1974), Jewell y Patterson (1977) y Elling (1982).

¹⁷ En Francia, Converse y Pierce (1979); en Italia, Barnes (1977), y en Kenia, Corea y Turquía, Kim y Loewenberg (1978) y Kim *et al.* (1983).

algo sorprendente en una nación en la que rige un sistema proporcional (*ibid.*: 42).

En su estudio comparado de los parlamentos de Kenya, Corea y Turquía, Kim, Barkan, Turan y Jewell sólo hallaron débiles correlaciones generales entre las opiniones de electores y élites, por una parte, y de los parlamentarios, por otra; las pocas correlaciones, especialmente en el caso coreano, eran a menudo negativas (Kim *et al.*, 1983).

Naturalmente, en tales casos otros vínculos con la ciudadanía podían ser más importantes: por ejemplo, la «respuesta en términos de servicios y atribución» (*service and allocation responsiveness*), en el sentido de ventajas, beneficios y asignaciones de recursos públicos que el diputado puede obtener para electores concretos o para el conjunto del distrito; o la «respuesta simbólica» (*symbolic responsiveness*), «en base a la responsabilidad y confianza expresadas en el apoyo que el representado presta al representante y al que éste responde mediante significativos gestos simbólicos, para, a su vez, suscitar y mantener un respaldo continuado» (Eulau y Karpis, 1977: 242 y ss.).

vii) Los resultados del estudio comparado de las asambleas legislativas muestran la importancia del tamaño, estructura de la cámara, institucionalización y otros rasgos organizativos del parlamento con respecto a la «representación» y a la *responsiveness*:

— un número elevado de parlamentarios hace que el diputado individual disponga de más tiempo, especialmente para prestar servicios a los electores (Blondel, 1973), pero también que participe menos en tareas legislativas (Kornberg, 1967) y que tenga un poder menor;

— un parlamento bicameral dificulta la rendición de cuentas de sus actuaciones, pero proporciona otros puntos de acceso adicionales (Loewenberg y Patterson, 1979);

— la institucionalización (en el sentido de una estructura parlamentaria que incluya una asignación para gastos de investigación legislativa) aumenta la capacidad de respuesta del parlamento a las «necesidades públicas» (Grumm, 1973);

— los reglamentos que ponen menos obstáculos al debate y a la toma de decisiones permiten que éstas sean más «sensibles»;

— aquellos otros que permiten debates extensos con participación de diputados a título individual hacen que disminuya el número de decisiones que se adoptan en público;

— el aumento en la acumulación de información y en la capacidad de tratamiento de la misma se traduce en una mayor atención al impacto de la legislación en el distrito electoral; con su nivel de «profesionalismo» crece la receptividad del legislativo hacia las demandas de los electores (Grumm, 1970).

5. Organización parlamentaria e institucionalización

Por encima del establecimiento de relaciones estructuradas con otras instituciones estatales, con organizaciones intermedias y con la ciudadanía, los parlamentos tienen ante todo que autoestructurarse. Mediante la decisión inicial sobre sus reglamentos, y su posterior reforma, y con la fijación de límites bien definidos, institucionalizan¹⁸ una organización interna compleja, criterios para la toma de decisiones más universalistas que particularistas y métodos automáticos más que discrecionales.

En particular, el índice de rotación de los parlamentarios —es decir, la proporción de nuevos miembros que acceden al legislativo por renuncia o derrota de los viejos— será inicialmente bastante alto, pero durante el posterior proceso de institucionalización tendrá que disminuir para hacer posible la estabilización, abrir cauce a las posibilidades de especialización y permitir el desarrollo de la veteranía y de la especialización dentro de la cámara¹⁹. El respeto al reglamento tendrá que aumentar en el curso de la institucionalización parlamentaria, para permitir la pacífica resolución de los conflictos. También tendrá que desarrollarse un cierto nivel de «profesionalismo legislativo», un índice que ha sido definido por Grumm en términos de compensaciones que recibe el parlamento, duración de las sesiones, gastos del legislativo en investigación, nivel de los servicios, y número de proyectos y proposiciones de ley admitidos a trámite (Grumm, 1970, 1971; Uslaner y Weber, 1975).

Sin embargo, la investigación sobre los parlamentos de Europa Occidental y del Tercer Mundo coloca en sus justos límites geográficos el modelo de Polsby y los indicadores de un «legislativo transformador» e independiente. La mayoría de los trabajos que se ocupan de los parlamentos del Tercer Mundo subrayan la incidencia de variables exógenas. El legislativo es contemplado

¹⁸ Según la clásica y parca definición de Samuel P. Huntington, las instituciones son «pautas de conducta reiteradas, apreciadas de manera estable», y la institucionalización hace referencia al «proceso por el cual la organización y los procedimientos adquieren valor y estabilidad» (Huntington, 1968: 12). Nelson Polsby, en su clásico análisis de la evolución del Congreso de los Estados Unidos desde la perspectiva de la institucionalización, definía su primera dimensión como el grado en el que el legislativo está «bien delimitado» —es decir, que está «bien diferenciado» y es «independiente de otras organizaciones políticas», medido en términos de «facilidad de identificación de sus miembros», «dificultad de acceso» y «reclutamiento interno del liderazgo». La segunda es definida en términos de «especificidad de rol» y «expectativas de actuación ampliamente compartidas», «reclutamiento normalizado para los roles» y «pautas regularizadas de movimiento de rol a rol», medidos en términos de autonomía e importancia de los comités; «crecimiento de las agencias especializadas de la dirección de los partidos» e incremento general en la provisión de diversos emolumentos y prestaciones auxiliares a los parlamentarios en forma de espacio para despachos, salarios, dietas, personal auxiliar y *staff* para los comités (Polsby, 1968: 153 y ss.).

¹⁹ Por ejemplo, en EE. UU. (1946-1980), Italia (1953-1972) y Gran Bretaña (1950-1974), los índices de circulación de las élites parlamentarias fluctúan en torno al 17-19 por 100; en Irlanda (1948-1973), Francia (1951-1968) y RFA (1957-1976) son de un 23 por 100, más del 36 por 100 y entre el 25 y 30 por 100, respectivamente (Ragsdale, 1985: 69).

«como una variable dependiente, determinada y controlada por sus contextos cultural y político» (Mezey, 1985: 538). Los cambios en su *status* y funciones, por ejemplo, en su capacidad de decisión, son considerados como el resultado de acontecimientos originados en otros ámbitos del sistema político y que en gran parte escapan a su control. Los parlamentos pueden institucionalizar en el sentido de «creación y persistencia de normas, procedimientos y pautas de conducta apreciadas» en la medida que son capaces de acomodarse con éxito a la nueva configuración de los «demandantes políticos» y/o de las demandas en el seno de su estructura organizativa.

Debido a la sólida posición de los partidos en todos los países del sur de Europa, así como a la estrecha conexión entre parlamento y gobierno en la mayoría de ellos, las asambleas legislativas necesariamente operan más bien como «arenas», con un solapamiento, a veces considerable, entre el *rol* de diputado y las posiciones en otras instituciones estatales, partidos y grupos de interés. Giuseppe Di Palma ha sostenido que en alguno de estos parlamentos la «congruencia institucional» puede estar erosionada, las normas mal definidas y nada consensuadas, y permitirse a los actores traspasar las mismas estructuras institucionales que ellos han creado, no sólo sin hacer ningún daño a la reproducción del consentimiento, sino, por el contrario, abriendo espacios a la oposición que ante la falta de alternancia se habría puesto de acuerdo, como en el caso de Italia (1988: 91).

CONCLUSIONES

De los datos y observaciones reflejados a lo largo de estas páginas se desprende que los parlamentos del sur de Europa —con ciertas reservas para el caso turco— han experimentado durante los años sesenta y ochenta una revalorización a gran escala, no exenta de ciertos desfases. Esta tendencia al reforzamiento de las asambleas legislativas difiere en su énfasis sobre los diversos rasgos y funciones del parlamento, pero no hace referencia sólo a sus acciones simbólicas, sino que alcanza igualmente a las instrumentales. Los orígenes de esta tendencia se encuentran obviamente en las particulares tensiones y condiciones de la transición y consolidación democráticas que cada uno de estos países experimentó en diferente conjunción y con intensidad variable, y a cuya acomodación los parlamentos realizaron sustanciales aportaciones.

Sin embargo, también observamos diferenciaciones en esta pauta: los parlamentos sureuropeos, en su respuesta a los retos planteados por la transición a la democracia y la consolidación del nuevo régimen, al parecer han seguido dos vías: de un lado, una fórmula «policéntrica y consensual», en los casos de Italia; el Portugal anterior a 1987; y España hasta 1979. De otro, una fórmula «mayoritaria», en los casos de la España posterior a 1982, Grecia y Turquía. Cada una de estas fórmulas ha tenido sus propios méritos, e ideal-

mente permite resolver determinados problemas mejor que otras, pero también deja abiertos problemas característicos.

Trataremos de formular nuestras impresiones generales con respecto a uno y otro modelo:

El «modelo policéntrico» de relaciones parlamento-gobierno, con una amplia difusión interna del poder entre subunidades parlamentarias (importantes competencias de las minorías y de la oposición, comisiones permanentes dotadas de poderes legislativos, decisiones tomadas por consenso en vez de por mayoría, considerables facultades en la toma de decisiones y en el control del ejecutivo) un sistema electoral proporcional de bajo «umbral» de representación y con fácil acceso para los sujetos externos (carácter abierto del procedimiento y de las actividades parlamentarias), hace que el parlamento desempeñe un papel más visible en la diaria toma de decisiones instrumentales. Los casos de Italia y de España antes de 1979 se aproximan bastante a este modelo. El mismo ofrece múltiples incentivos a la integración de los grupos políticos, proporciona mecanismos para la regulación del conflicto con respecto a cuestiones instrumentales. De ahí que pueda estimular la desideologización. Hace que la toma de decisiones sea ciertamente más *responsive* y contribuye a movilizar el apoyo popular y proporcionar legitimación específica para las decisiones públicas, así como para el marco institucional.

Por otra parte, el marco parlamentario policéntrico muestra graves deficiencias: la eficacia en la toma de decisiones puede resentirse por los retrasos y la fragmentación del proceso decisonal. El fraccionamiento, la falta de cohesión de los grupos parlamentarios y las confabulaciones entre mayoría y oposición hacen que la estabilidad del gobierno sea difícil de conseguir, y, por último, la «alternancia en el gobierno» en cuanto umbral crucial de la consolidación democrática puede resultar sistemáticamente estorbada, como en el caso italiano. También en el caso de Portugal, que contrasta debido a la estructura dualista de su ejecutivo y al papel secundario inicialmente desempeñado por la Asamblea de la República dentro de un sistema político particularmente inestable, desde 1982 hemos asistido al reforzamiento de los poderes formales del parlamento, a la mejora de sus condiciones de trabajo y al fortalecimiento de las comisiones, todo lo cual hace de esta institución una figura cada vez más destacada y «muy a menudo protagonista de las escenas más importantes del drama político». En España, tras la feliz elaboración consociacional de la Constitución de 1978, los problemas de gobernabilidad se agudizaron: la incapacidad del gobierno y del parlamento para tomar decisiones en el espinoso tema de las autonomías regionales, así como los diversos conflictos y cambios en el seno del gobierno Suárez, originaron un vacío de poder en el centro, lo que provocó el intento de golpe militar contra la democracia parlamentaria, en febrero de 1981.

En cuanto al modelo de mayoría parlamentaria —en su forma ideal— sigue la dinámica entre un partido en el gobierno, respaldado por una mayo-

ría cohesionada y estable, y una oposición parlamentaria fuerte, estando más cercano de los casos griego y, en menor medida, español (después de 1982), mientras que el marco turco recoge algunos de los rasgos mayoritarios, sin dejar apenas espacio para la oposición parlamentaria efectiva. Estos sistemas hacen más viable la eficaz toma de decisiones y el gobierno estable, mientras que la resolución de los conflictos se limita a formas simbólicas, poco constructivas con la amenaza de proliferación del obstruccionismo (como, tendencialmente, en Grecia). Puede asegurar provechosamente la alternancia en el gobierno (como en los casos griego, portugués y español), lo que abre la puerta a una integración efectiva de los principales partidos de la oposición. Sin embargo, debido a su alto «umbral» de representación parlamentaria, deja abierto el problema de las minorías infrarrepresentadas, con lo cual puede seguir existiendo una oposición antisistema (como la de los extremistas vascos en el caso español). El grado de respuesta a las demandas del electorado observado en la toma de decisiones puede resentirse, puesto que a nivel ejecutivo no se desarrollan formas alternativas de representación e intermediación de intereses distintas a las del pluralismo parlamentario. El modelo mayoritario surgido en España tras las elecciones de 1982 no como resultado de una reforma institucional (caso de la IV República francesa), sino de importantes cambios en la situación política (la descomposición interna de la UCD y el especial clima creado a raíz del golpe), sin duda hizo posible la formación de un gobierno estable con una capacidad de decisión relativamente alta, introduciendo algunos cambios en las *policies* —sobre todo, las económicas— y aportando la prueba de la plena integración del hasta entonces ambiguo partido socialista.

Existe otra dimensión en la cual la práctica de los cinco parlamentos considerados indica una variación sustancial que se supone ha de tener un importante impacto en su actuación: la del nivel de estructuración y estabilidad. El grado en que normas formales e informales son acordadas y permanecen vigentes resulta extremadamente bajo en el caso de la Asamblea turca, pero carecemos de datos comparados en los demás casos. En el de Portugal la renovación de los parlamentarios ha sido sumamente alta, pero aún no podemos cotejar estos datos en términos comparados. En algunos parlamentos observamos la creciente estabilización y estructuración, cuando no de todo el cuerpo legislativo, sí al menos de determinadas subunidades parlamentarias; por ejemplo, del grupo parlamentario socialista en España, o del comunista en Italia, a diferencia de grupos muy fraccionados y con permanente carencia de cohesión como la Democracia Cristiana o a la Coalición Popular.

La Asamblea turca representa el caso más anómalo respecto a ambos modelos, lo que requiere una explicación en términos de variables exógenas. La profunda ruptura experimentada por el sistema de partidos turco en 1981-82, parece ser el principal factor explicativo de la pérdida de identidad y experiencia de los diputados, la débil estructuración de los grupos y

el déficit en cuanto a disciplina de grupo y lealtad al propio partido, que son características de la Gran Asamblea Nacional turca. Dichos fenómenos cimientan la estructura sobre la que se apoya la posición monopolista del ejecutivo turco. En principio, cabe esperar que para el final del período de transición previsto por 1989 —que deberá concluir igualmente con la neutralización de los poderes no civiles— se permita el pleno resurgir del sistema de partidos, así como su consolidación, y que el parlamento afronte al fin el desafío de las tareas de representar los *cleavages* de la sociedad turca, desarrollando fórmulas para resolver —en vez de rehuir— los graves conflictos entre los distintos colectivos (étnicos, religiosos, ideológicos, etc.) y socializar tanto a la nueva élite política como a los ciudadanos. Tales parecen ser las condiciones exógenas y endógenas para un intento duradero, y no nuevamente abortado, de crear apoyos sólidos para la Gran Asamblea Nacional turca.

Si Turquía es el *late-comer* entre los regímenes sureuropeos que han vuelto de nuevo a la democracia, Italia ha sido sin duda pionera. Tras una transición protagonizada por las masas en el período 1946-47, el parlamento no sólo logró desempeñar un papel central en la creación del consenso constitucional, sino que se autoasignó una posición clave en el nuevo diseño constitucional. Ello fue fruto de la inspiración brindada por el modelo de las Cortes de la II República española y al mismo tiempo la salvaguardia adoptada, habida cuenta de la experiencia de los 20 años de dictadura mussoliniana y del gran temor a que un poder monocrático como el de un presidente en un sistema presidencialista abusara de sus prerrogativas (Armaroli, 1986: 3). Sin embargo, durante las dos primeras legislaturas, la denominada era del «centrismo» (1948-1958) con sus gobiernos relativamente fuertes de «Democracia Cristiana» en alianza con otros partidos de centro, el papel constitucional «central» de la Cámara no llegó a materializarse, quedando limitada su influencia decisional constitucional a las *leggine*, normas de importancia sólo sectorial y secundaria (Somogyi/Lotti/Predieri/Sartori, 1963: 238 y ss.). Además, la persistencia del «pluralismo polarizado» y de las ambigüedades antisistema del PCI impidieron la plena consolidación del sistema, sin que por ello se pusiera seriamente en cuestión el consenso fundamental sobre las reglas básicas del juego.

Sólo al término de los sesenta, debido a la aparición de una nueva oposición extraparlamentaria, parte de ella violenta, y a la creciente conflictividad de las relaciones sociales, el «consenso constitucional básico» entre los principales actores políticos fue finalmente renovado. Resultado de ello fueron las reformas parlamentarias de 1971, que trataron de afirmar efectivamente al parlamento como el órgano «central» del sistema político italiano. No sólo aumentaron sus poderes para intervenir en el proceso de toma de decisiones, sino que aseguraron una sustancial integración del PCI dentro de la escena parlamentaria: si en la primera legislatura alrededor de las tres cuartas partes de la legislación consistió en *leggine*, aprobadas por las comisiones per-

manentes, durante la séptima y octava legislaturas (1976-1983) la cantidad de leyes aprobadas por el pleno se incrementó en un 60 por 100 (Camera dei Deputati, 1985), gran parte de ellas elaboradas mediante «negociación legislativa» (De Marco, 1984), esto es, con respaldo comunista incluido. El precio a pagar fue una débil coordinación entre la agenda gubernamental y la parlamentaria, así como una acusada inestabilidad del gobierno. Desde 1983, la reforma institucional se ha convertido en un tema clave, que —debido a las dificultades para alcanzar un amplio consenso sobre la cuestión— se concentrará de nuevo principalmente en la reforma de los reglamentos de las cámaras (por ejemplo, en relación al voto secreto).

Sin embargo, el ejemplo italiano no sirvió como modelo para España, Portugal y Grecia; más bien al contrario. La Constitución española de 1978 trató de evitar las «degeneraciones» del parlamentarismo italiano, circunscribiendo rigurosamente desde el primer momento los poderes del parlamento con respecto al primer ministro, las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, e incluso los partidos (Manzella, 1980: 500 y ss.). Este diseño se ha visto acentuado aún más por la «constitución material» española, especialmente a raíz de las elecciones generales de 1982 que aparentemente convirtieron a las Cortes «en simple órgano de ratificación o de legitimación jurídica de las decisiones que se toman fuera de ellas» (Solé y Aparicio, 1984: 292). Lo que, sin embargo, explica la estabilidad del gobierno y la capacidad de decisión relativamente elevada que tiene el actual sistema político español.

Si los análisis anteriores constituyen un primer intento de proporcionar una explicación de la revalorización de los parlamentos en el sur de Europa en el curso de la consolidación democrática, es mucha la investigación que aún queda por hacer. Por ejemplo, sobre las condiciones institucionales, y, en particular, el papel de las cámaras parlamentarias en la formulación de las distintas *policies* mediante las que los gobiernos sureuropeos respondieron a las profundas transformaciones económicas y dislocaciones sociales que sus países experimentaron durante los años setenta y primeros ochenta como resultado de la crisis del petróleo y del desmantelamiento de las barreras proteccionistas en el proceso de integración en la CEE de Grecia, España y Portugal.

Valorando y comparando la actuación de los parlamentos sureuropeos, hoy ciertamente dudaríamos antes de hacer afirmaciones como la de Gerhard Loewenberg en 1961, cuando evaluaba «el funcionamiento del Bundestag» tras doce años de institucionalización. En su estudio llega a la conclusión de que «por ahora las formas parlamentarias que han sido restablecidas en Alemania Occidental no funcionan como un sistema parlamentario de gobierno» (Loewenberg, 1961). Según su opinión, el sistema parlamentario alemán mostraba graves insuficiencias que, por cierto, se asemejaban a algunos de los rasgos propios de las cámaras de nuestros días en los países considerados:

escasas posibilidades de los diputados para actuar como representantes de sus distritos electorales; una gran disciplina de partido que alcanza a los contenidos del debate y no sólo al sentido del voto; el Bundestag no servía como lugar de aprendizaje para el liderazgo gubernamental, sino que funcionaba bajo la dirección del Gobierno al que en realidad ni elige ni controla; las divisiones partidistas eran «tan conspicuas» que estorbaban al parlamento en sus «funciones de educación, persuasión e integración de la comunidad» (*ibid.*).

Sin duda, la historia de los regímenes parlamentarios de la Europa Continental nos ha enseñado que nunca ha existido una «anatomía unilineal de la parlamentarización», a causa de la existencia de diferencias históricas demasiado importantes entre Francia, España, Bélgica, Alemania, Italia, Holanda, Noruega, Dinamarca o Suecia (Von Beyme, 1970: 22).

Hemos asistido también, particularmente después de la II Guerra Mundial, a la «erosión de las funciones» de algunos de los sistemas parlamentarios establecidos desde hace más tiempo, como el británico o el francés, y aprendido que la política parlamentaria había de abandonar su prototipo liberal y adaptarse a las actuales condiciones del partido de masas, sistema de grupos de interés e intervencionismo estatal. Todo ello ha cambiado sustancialmente nuestro marco teórico de referencia: hemos comprendido que tenemos que valorar la actuación de instituciones como el parlamento a través de parámetros que derivan de los procesos políticos internos y de los problemas específicos de cada nación o área, antes que a través de normas o modelos foráneos.

(Traducido por Miguel JEREZ MIR.)

BIBLIOGRAFIA

- ABENDROTH, W. (1967): *Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie*, Neuwied y Berlín.
- AGNOLI, J., y BRÜCKNER, P. (1967): *Die Transformation der Demokratie*, Berlín.
- ALIVIZATOS, N. (1987): «The Greek Chamber of Deputies in the Process of Democratic Consolidation, 1974-1987», trabajo preparado para la Conferencia sobre *Parliaments and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Fundación Jaume Bofill y Fundación Volkswagen, Barcelona (29-31 octubre).
- ARMAROLI, P. (1986): *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti della costituente alla commissione Bozzi*, Cedam, Padova.
- BAGEHOT, W. (1867): *The English Constitution*, William Collins, Sons & Co., Glasgow (1983, 17.ª ed.).
- BALDASARRE, A. (1985): «Le "Performances" del parlamento italiano nell'ultimo quindicennio», en PASQUINO (ed.), *Il sistema politico italiano*, Laterza, Roma y Bari.
- BARNES, S. H. (1977): *Representation in Italy; Institutionalized Tradition and Electoral Choice*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.

- BEYME, K. von (1970): *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, Piper, Munich.
- (1978): «El problema de la estabilidad de los gobiernos. Un estudio comparado», en M. RAMÍREZ y otros, *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Barcelona, pp. 375-389.
- (1983): «Governments, Parliaments and the Structure of Power in Political Parties», en DAALDER/MAIR (eds.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Sage, Londres, pp. 341-367.
- BLONDEL, J. (1973): *Comparative Legislatures*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (New Jersey).
- BRADY, D. W., y BULLOCK, C. S. (1984): «Party and Factional Organization in Legislatures», *Legislative Studies Quarterly*, 4: 599-654.
- (1985): «Party and Factions within Legislatures», en Loewenberg/Patterson/Jewell (1985), pp. 135-190.
- BRAGA DA CRUZ, M., y LOBO ANTUNES, M. (1987): «The Republican Assembly, Political Parties, Government and Opposition», trabajo preparado para la Conferencia sobre *Parliaments and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Fundación Jaume Bofill y Fundación Volkswagen, Barcelona (29-31 octubre).
- CAMERA DEI DEPUTATI (Segretariato Generale) (1971): *Il Nuovo Regolamento della Camera dei Deputati*, Roma.
- CAPO GIOL, J. (1983): *La institucionalización de las Cortes Generales*, Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona.
- COLLIARD, J.-C. (1978): *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París. Edición española: *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Editorial Blume, Barcelona, 1981.
- CONVERSE, P. E., y PIERCE, R. (1979): «Representative Roles and Legislative Behavior in France», *Legislative Studies Quarterly*, 4: 525-562.
- COTARELO, R. (1987): «Parliament and Democratic Legitimacy. The Spanish Case», trabajo preparado para la Conferencia sobre *Parliaments and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Fundación Jaume Bofill y Fundación Volkswagen, Barcelona (29-31 octubre).
- COTTA, M. (1974): «A Structural-Functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments», *European Journal of Political Research*, 2: 201-224.
- (1986): «Partyness of Government, Parliamentarization of Parties and Democratic Consolidation in Italy after World War II», trabajo presentado a la Conferencia sobre *The Formation of Parliaments in Southern Europe*, Instituto Universitario Europeo, Florencia (mayo).
- (1987 a): «Il sotto-sistema governo-parlamento», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2: 241-283.
- (1987 b): «The Role of Parliament in a Weak Consolidation of the Democratic Regime: The Italian Case», trabajo presentado a la Conferencia sobre *Parliaments and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Fundación Jaume Bofill y Fundación Volkswagen, Barcelona (29-31 octubre).
- DAVIDSON, R. H. (1981): «Subcommittee Government: New Channels for Policy Making», en MANN/ORNSTEIN (eds.), *The New Congress*, American Enterprise Institute, Washington, D. C., pp. 99-133.
- DUVERGER, M. (1951): *Les partis politiques*, A. Colin, París. Edición inglesa: *Political Parties*, John Wiley, Nueva York, 1963. Edición en castellano: *Los partidos políticos*, FCE, México, 1957.
- (1974): *La monarchie republicaine*, Laffont, París.
- (1983): «La nozione di regime "semi-presidenziale" e l'esperienza francese», *Quaderni Costituzionali*, 2: 259-275.
- ELLING, R. C. (1982): «Ideological Change in the U. S. Senate: Time and Electoral Responsiveness», *Legislative Studies Quarterly*, 7: 75-92.
- EULAU, H., y KARPS, P. D. (1977): «The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness», *Legislative Studies Quarterly*, 2: 233-254.
- FIORINA, M. P. (1974): *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*, Heath, Lexington (Mass.).
- FRANCIS, W. L. (1982): «Legislative Committee Systems, Optimal Committee Size, and the Costs of Decision Making», *Journal of Politics*, 44: 822-837.

- GALLOWAY, G. B. (1953): *The Legislative Process in Congress*, Crowell, Nueva York.
- GATTI, C. (1986): *I Gruppi Parlamentari nella Germania occidentale e in Italia*, Franco Angeli, Milán.
- GRUMM, J. G. (1970): «Structural Determinants of Legislative Output», en KORNBERG/MUSOLF (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Duke University Press, Durham (N. C.), pp. 429-459.
- (1971): «The Effects of Legislative Structure on Legislative Performance», en HOFFERBERT/SHARKANSKY (eds.), *State and Urban Politics*, Little Brown, Boston, pp. 298-322.
- (1973): *A Paradigm for the Comparative Analysis of Legislative Systems*, Sage Publications, Beverly Hills (Ca.).
- HEDLUND, R. D. (1985): «Organizational Attributes of Legislative Institutions: Structure, Rules, Norms, Resources», en Loewenberg/Patterson/Jewell (1985), pp. 321-394.
- HEDLUND, R. D., y HAMM, K. E. (1976): «Conflict and Perceived Group Benefits from Legislative Rules Changes», *Legislative Studies Quarterly*, 1: 181-199.
- HEDLUND, R. D., y FREEMAN, P. K. (1981): «A Strategy for Measuring the Performance of Legislatures in Processing Decisions», *Legislative Studies Quarterly*, 6: 87-113.
- HINCKLEY, B. (1971): *Stability and Change in Congress*, Harper & Row, Nueva York (2.ª ed., 1978).
- HUNTINGTON, S. P. (1968): *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven. Edición en castellano: *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1972.
- INGRAO, P. (1985): «Crisi e riforma del parlamento», *Democrazia e Diritto*, 2.
- JEWELL, M. E. (1973): «Linkages Between Legislative Parties and External Parties», en KORNBERG (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, David McKay, Nueva York, pp. 203-234.
- (1985): «Legislators and Constituents in the Representative Process», en Loewenberg/Patterson/Jewell (1985), pp. 97-134.
- JEWELL, M. E., y PATTERSON, S. C. (1977): *The Legislative Process in the United States*, 3.ª ed., Random House, Nueva York.
- KALAYCIOGLU, E. (1987): «The Institutionalization Process of the Turkish Grand National Assembly in the 1980's: Constitutional Provisions, House Rules, Party Groups and Commission Structure», trabajo preparado para la Conferencia sobre *Parliaments and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Fundación Jaume Bofill y Fundación Volkswagen, Barcelona (29-31 octubre).
- KATZ, R. (1982): «Party Government: A Rationalistic Conception», trabajo presentado a la reunión sobre *The Future of Party Government*, European University Institute, Florencia (8-15 junio).
- KIM, C. L., y LOEWENBERG, G. (1978): «Comparing the Representativeness of Parliaments», *Legislative Studies Quarterly*, III, 1: 27-49.
- KIM, C. L.; BARKAN, J. D.; TURAN, I., y JEWELL, M. E. (1983): *The Legislative Connection: The Politics of Representation in Kenya, Korea, and Turkey*, Duke University Press, Durham.
- KING, A. (1976): «Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany», *Legislative Studies Quarterly*, I: 11-36.
- KIRCHHEIMER, O. (1957): «The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes», *Social Research*, XXIV.
- KORNBERG, A. (1967): *Canadian Legislative Behavior: The Study of the Twenty-Fifth Parliament*, Holt, Nueva York.
- LEONARDI, R.; NANETTI, R., y PASQUINO, G. (1978): «Institutionalization of Parliament and Parliamentarization of Parties in Italy», *Legislative Studies Quarterly*, III, 1: 161-186.
- LIEBERT, U. (1987): «Spanien. Das Experiment einer spanischen Nation der Nationalitäten und Regionen», *Der Bürger im Staat*, 2: 115-123.
- LOEWENBERG, G. (1961): «Parliamentarism in Western Germany: The Functioning of the Bundestag», *American Political Science Review*, 55: 87-102.
- LOEWENBERG, G., y PATTERSON, S. C. (1979): *Comparing Legislatures*, Little Brown, Boston.

- LOEWENBERG, G.; PATTERSON, S. C., y JEWELL, M. E. (1985): *Handbook of Legislative Research*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- LOEWENBERG, G., et al. (en prensa): *How Parliamentary Leaders Cope With Conflict. Politicians In and Outside Parliament in Belgium, Italy and Switzerland*.
- LOEWENSTEIN, K. (1938): «The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law», *University of Chicago Law Review*, V.
- LONG, G. (1986): «Parliamentary Rules of Procedure in Southern Europe: Italy, Spain, Greece and Portugal in Comparison», trabajo preparado para la Conferencia sobre *Parliaments and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Barcelona (29-31 octubre).
- LÓPEZ GARRIDO, D. (1985): «Gobierno y Parlamento: dos modelos de relaciones internas», en *El Gobierno en la Constitución española*, Diputación de Barcelona, Barcelona, pp. 231-244.
- LÓPEZ GARRIDO, D., y SUBIRATS, J. (1987): «The Spanish Cortes and Democratic Consolidation in Spain. Relationship Between Government and Parliament (1977-1987)», trabajo preparado para la Conferencia sobre *Parliaments and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Barcelona (29-31 octubre).
- MAESTRI, E. (1987): «Arena parlamentare e regolazione politica in Italia: Il caso della politica pensionistica. L'impatto dei conflitti redistributivi sul processo di produzione legislativa (1948-1983)», tesis doctoral presentada en el Instituto Universitario Europeo, Florencia.
- MANZELLA, A. (1980): «Las Cortes en el sistema constitucional español», en GARCÍA DE ENTERRÍA Y PREDIERI, *La Constitución española*, Civitas, Madrid.
- MARCO, E. de (1984): *La «negoziiazione legislativa»*, Cedam, Padova.
- MARCH, J. G., y OLSON, J. P. (1984): «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», *American Political Science Review*, 78: 734-749.
- MEZEY, M. (1979): *Comparative Legislatures*, Duke University Press, North Carolina.
- (1985): «The Functions of Legislatures in the Third World», en Loewenberg/Patterson/Jewell (1985), pp. 733-772.
- MISHLER, W., y HILDRETH, A. (1984): «Legislatures and Political Stability: An Exploratory Analysis», *The Journal of Politics*, vol. 46: 25-59.
- MONTERO, J. R. (1985): «Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental: una recapitulación», *Revista de las Cortes Generales*.
- MORLINO, L. (1986 a): «Consolidamento Democratico: Definizione e Modelli», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 2 (agosto).
- (1986 b): «Consolidamento Democratico: Alcune Ipotesi Explicative», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 3 (diciembre).
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C., y WHITEHEAD, L. (eds.) (1986): *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
- OPELLO, W. (1986): «Portugal's Parliament: An Organizational Analysis of Legislative Performance», *Legislative Studies Quarterly*, XI, 3 (agosto).
- ORNSTEIN, N. J. (1981): «The House and the Senate in a New Congress», en MANN/ORNSTEIN (eds.), *The New Congress*, American Enterprise Institute, Washington, D. C., pp. 363-383.
- PALMA, G. Di (1976): «Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament», *Legislative Studies Quarterly*, I, 2 (mayo): 147-179.
- (1977): *Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament*, University of California Press, Berkeley.
- (1988): «La consolidación democrática: una visión minimalista», *REIS*, 42: 67-91.
- Parliaments of the World* (2.ª ed., 1986): vols. I-II, Inter-Parliamentary Union, Gower (Aldershot).
- PITKIN, H. F. (1967): *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley. Edición española: *El concepto de representación*, CEC, Madrid, 1985.
- POLSBY, N. B. (1968): «The Institutionalization of the U. S. House of Representatives», *The American Political Science Review*, 62: 144-168.
- (1975): «Legislatures», en GREENSTEIN/POLSBY (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 5, Addison-Wesley, Reading (Mass.).

- PRIDHAM, G. (ed.) (1984): «The New Mediterranean Democracies: Regime Transition in Spain, Greece and Portugal», *West European Politics*, vol. 7, núm. 2 (abril).
- RAE, D. (1967): *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven. Edición española: *Leyes electorales y sistema de partidos*, CITEP, Madrid, 1977.
- RAGSDALE, L. (1985): «Legislative Elections and Electoral Responsiveness», en Loewenberg/Patterson/Jewell (1985), pp. 57-96.
- RANNEY, A. (1981): «The Working Conditions of Members of Parliament and Congress: Changing the Tools Changes the Job», en ORNSTEIN (ed.), *The Role of the Legislature in Western Democracies*, American Enterprise Institute, Washington, D. C., pp. 67-76.
- RIGGS, F. W. (1975): «Legislative Origins: A Comparative and Contextual Approach», International Studies Association, *Occasional Paper*, núm. 7, Pittsburgh (Pa.).
- RIPLEY, R. B. (1978): *Congress: Process and Policy*, 2.^a ed., Norton, Nueva York.
- RIZ, L. de; GORETTI, M.; MUSTAPIC, A., y PANOSYAN, M. (1986): *El Parlamento hoy*, Cepes, Buenos Aires.
- RUSTOW, D. A. (1970): «Transitions to Democracy, Toward a Dynamic Model», *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3 (abril): 337-363.
- SANTAMARÍA, J. (ed.) (1982): *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- SARTORI, G. (1963): «Dove va il parlamento?», en SOMOGYI/LOTTI/PREDIERI/SARTORI, *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, Esi, Nápoles.
- (1966): «European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism», en LA PALOMBARA/WEINER (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, pp. 137-176.
- (ed.) (1973): *Correnti, frazionismo e fazioni nei partiti politici italiani*, Il Mulino, Bolonia.
- (1974): «Il caso italiano: salvare il pluralismo e superare la polarizzazione», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 4 (diciembre): 675-687.
- (1976): *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Nueva York. Edición española: *Partidos y sistema de partidos políticos*, Alianza, Madrid, 1980.
- (1982): *Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugar Co., Milán.
- (1984): «Pluralismo polarizzato e interpretazioni imperfette», *Il Mulino*, XXXIII, 4: 674-680.
- SCHMITTER, P. C. (1987): «The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe» (manuscrito), segunda versión revisada, Instituto Universitario Europeo, Florencia (julio).
- SISSON, R. (1973): «Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Exploration», en KORNBERG, *Legislatures in Comparative Perspective*, MacKay, Nueva York, pp. 17-38.
- SISSON, R., y SNOWISS, L. M. (1979): «Legislative Viability and Political Development», en MUSOLF/SMITH (eds.), *Legislatures in Development*, Duke University Press, Durham (N. C.).
- SOLÉ TURA, J., y APARICIO PÉREZ, M. A. (1984): *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid.
- SOMOGI *et al.* (1963): *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, Esi, Nápoles.
- STEFFANI, W. (1965): «Amerikanischer Kongress und Deutscher Bundestag - ein Vergleich», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B43/65: 12-24.
- SUBIRATS, J. (1987): «Monopolio político e conflitto sociale», *Micro Mega*, 2: 87-96.
- USLANER, E. M., y WEBER, R. E. (1975): «The "Politics" of Redistribution: Towards a Model of the Policy-Making Process in the American States», *American Politics Quarterly*, 3: 130-170.
- WAHLKE, J. C. (1971): «Policy Demands and System Support: The Role of the Represented», *British Journal of Political Science*, 1: 271-290.
- WAHLKE, J. C.; EULAU, H.; BUCHANAN, W., y FERGUSON, L. C. (1962): *The Legislative System*, John Wiley, Nueva York.
- WALKLAND, S. A., y RYLE, M. (eds.) (1977): *The Commons in the 70s*, Fontana.

- WEIL, F. (1987): «Is/Was There a Legitimation Crisis? Evidence from Seven Western Countries», trabajo presentado a la reunión anual de la *American Sociological Association*, Chicago.
- WEINBAUM, M. G. (1975): «Classification and Change in Legislative Systems: With Particular Application to Iran, Turkey, and Afghanistan», en BOYNTON/KIM (eds.), *Legislative Systems in Developing Countries*, Duke University Press, Durham (N. C.), pp. 31-68.