

Representatividad, legitimidad y credibilidad parlamentaria*

Laura Valencia Escamilla

Resumen

En el artículo se analizan los cambios en la idea de representación política, en los aspectos críticos del concepto de legitimidad referidos a los cuerpos legislativos y las causas de la disminución del poder del parlamento frente al Ejecutivo, como instancia de control. Asimismo, se estudia el papel actual del parlamento dentro de un marco democrático, frente al surgimiento de nuevos movimientos sociales como innovadores órganos de representación frente al parlamento.

Abstract

This article analyses the way parliaments, for long time considered institutionalized and therefore static bodies, are currently changing both the idea of political representation and legitimacy. Such changes are the result on one hand of the decreasing of parliament's power vis á vis the executive and on the other of the emergence of new social movements.

El asalto de legitimidad que han venido sufriendo los cuerpos legislativos¹ está presente desde el siglo pasado, Bagehot ya elaboró un diagnóstico sobre esta crisis en el caso de Gran Bretaña,

* Es conveniente aclarar para los fines del texto que cuando se habla de parlamento no se está aludiendo solamente a uno de los regímenes políticos, sea éste parlamentario o presidencialista o la combinación de ambos, sino más bien se hace referencia a todas las instituciones legislativas independientemente del nombre que se les dé en algunos países (parlamento, congreso, dieta, asamblea nacional, consejo federal, asamblea representativa, etcétera).

¹ Una de las funciones que atañen al Poder Legislativo es la de educación y socialización política, que se refiere a los medios por los cuales un sistema político se perpetúa a través del mantenimiento de su legitimación con la población. Dicha legitimación puede darse en dos momentos; por un lado, durante los debates que se llevan a cabo en las legislaturas y hacen del conocimiento del público los problemas que confronta el Estado; por otra parte, la necesidad misma del debate legislativo que obliga a la presentación de los problemas más complejos del gobierno en forma accesible a los legisladores y, por lo tanto, más comprensible para el público. Los diarios de difusión interna son los medios de difusión del debate parlamentario. Al mismo tiempo que la opinión pública da cuenta de las temáticas más importantes que se llevan a discusión. Sin embargo, el segundo es el medio más difundido y de corto alcance a la población para atender a la actuación de sus representantes.

sin embargo, en la actualidad ésta se ve agudizada por una crisis en su capacidad de "aglutinación" (Lukes, Steven, 1981, pp. 23-24), es decir, el sistema democrático de partidos conlleva, necesariamente a una desradicalización de los objetivos de los partidos, por lo que los partidos en competencia tienden a desactivar y desmovilizar a sus militantes debido a la primacía del mercado electoral y a la extensión de los apoyos electorales que dan lugar a una erosión de la identidad colectiva. Ante todo esto, surge el fenómeno de los movimientos sociales que expresan prácticas de participación y conflictividad menos limitadas y reguladas de lo que podría ser una institución política, porque los partidos políticos han entrado en crisis en cuanto a sus canales de participación de masas y también en cuanto a mecanismos legitimadores de la desigualdad, por lo que los conflictos y las presiones sociales carecerían progresivamente de mediación institucional, debido a la crisis de los partidos y los parlamentos (Offe, Claus, 1981).

Pese a ello, la legitimidad de un gobierno requiere de un pluralismo partidista; libertad de expresión y asociación; elecciones libres y de sufragio universal; relaciones sociales de igualdad; y sobre todo, mecanismos de representación basados en la soberanía popular. Los gobiernos democráticos requieren de esta creencia con una intensidad más o menos mayor, pues la legitimidad en un sistema es: creer que a pesar de los efectos y fallos, las instituciones existentes son mejores que otras que puedan ser establecidas, y por lo tanto pueden exigir obediencia (Lin, Juan, 1978).

Con el reconocimiento de la legitimidad y el establecimiento de reglas del juego, claras, se asienta un gobierno en el cual se acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se estipulan mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para influir en la organización política. Ello se resume al afirmar que la legitimidad democrática requiere la adhesión a las reglas del juego tanto de la mayoría de los ciudadanos que votan como de los que ocupan puestos de autoridad (Dieter, Koniecki, 1986). Por lo tanto, el ataque a partidos y parlamentos acaba deslegitimando a los sistemas políticos porque no existen canales activos de articulación de las aspiraciones y las preferencias populares.

Pero si la existencia de un parlamento es necesaria para la legitimidad de toda democracia representativa, ¿cuáles son las causas que han contribuido a la disminución de legitimidad de los cuerpos legislativos frente a la sociedad que “representan”? y ¿cómo es que el parlamento queda subordinado a las decisiones del Ejecutivo, siendo que el primero es considerado como “una comisión del pueblo y el gobierno una comisión del parlamento”?

Para dar respuesta a tales cuestiones iniciaré por un breve comentario al cambio en la idea de representación política, después expondré los aspectos críticos del concepto de legitimidad referidos a los cuerpos legislativos para pasar, posteriormente, a señalar las causas de la disminución del poder del parlamento frente al Ejecutivo y las razones por las que tal institución adolece de legitimidad como instancia de representación frente a la sociedad que lo eligió.

Cambios en la idea de representación política

La representación política es uno de los elementos clave de la historia política moderna. La teoría de la representación se desarrolla a partir de los siglos XVII y XVIII, en contraposición, por un lado, a los regímenes absolutistas y autocráticos, y por el otro, a la democracia directa. Surge de la lucha por el poder entre la burguesía y el absolutismo, donde la idea representativa da cuerpo a la razón colectiva en detrimento del poder autoritario y los intereses y deseos particulares.² Sin embargo, con la gestación de los partidos políticos,

² Weber define varios tipos de representación a partir de las estructuras de dominación (Weber, 1992). La primera es la representación apropiada, donde el dirigente tiene el derecho de la representación. Esta forma se encuentra en asociaciones de dominación patriarcales y carismáticas de las más diversas clases; aquí el poder representativo tiene un ámbito tradicional.

La representación estamental (por derecho propio) es considerada cuando la repercusión del asentimiento a un acuerdo o concesión estamentales tiene efectos que van más allá de la persona de los privilegiados, afectando a las capas no privilegiadas, no sólo de los súbditos sino también de otros que no ostentan derechos estamentales, en cuanto que por regular la vinculación a los convenios de los privilegiados se supone como evidente o toma el carácter de una pretensión expresa.

La representación vinculada es aquella donde los representantes elegidos están limitados tanto para las relaciones internas como las externas por mandato imperativo y derecho de revocación y ligado al asentimiento de los representados. Estos representantes son en verdad funcionarios de aquellos a quienes representan.

la idea se distorsiona hasta reducir al mínimo la relación de interdependencia entre electores y elegidos. Los cambios en la idea liberal muestran el desapego entre representantes y representados no sólo por la complejidad que caracteriza a la realidad contemporánea, sino por la existencia de un intermediario, el partido político, en la operación de toda democracia representativa.³ El partido cambia el sentido de la representación hasta hacer de ésta un medio para llegar al poder, y no un mecanismo que facilite el acercamiento entre representantes y representados.⁴

El diputado no está ligado a las directrices o mandatos de los electores, sino que una vez que el representante ha sido elegido, puede actuar como crea conveniente. Nominalmente el pueblo es el soberano supremo, pero de hecho está fuertemente limitado en su capacidad de decisión. A éste le corresponde únicamente elegir a los miembros del cuerpo legislativo, previamente nombrados como candidatos por su partido, lo que les impide el establecimiento de un control democrático y eficaz sobre los elegidos. Por ello, se dice que la voluntad política se transmite de los ciudadanos al cuerpo representativo, a través de los partidos políticos, quienes a su vez trazan la línea de conducta de los diputados en la Asamblea Representativa. Ello sin contar con las presiones que éstos sufren de los grupos o asociaciones influyentes.

Finalmente, la representación libre es cuando el representante por regla general "elegido" no está ligado a instrucción alguna, sino que es señor de su propia conducta. Sólo necesita atenderse con carácter de deber moral a lo que son sus propias convicciones objetivas, pero no tiene en cuenta los intereses particulares de sus delegantes. Aquí el verdadero sentido del representante es que al elegir el representado, éste se convierte en el "señor" investido por sus electores y no en el "servidor" de los mismos.

³ El origen de los partidos políticos transforma la estructura de la representación política arraigándose, a partir del desarrollo moderno, al sufragio universal como una nueva participación del pueblo en la "voluntad popular" y en la diversidad de una sociedad que tiende a agruparse en torno a intereses comunes concretizados en los principios y programas del partido político.

⁴ Para Umberto Cerroni, la constitución política moderna se encuentra dentro de una gran contradicción, porque, por un lado, se reconoce la presencia de los partidos políticos como aglutinadores de intereses "específicos", y por el otro, se tiene la persistente insistencia en el mandato no imperativo de los representados. Asimismo, se reconoce la libertad de participación de todo ciudadano dentro de una estructura "restringida" que se basa en la libertad. También se sostiene la presencia de una soberanía popular frente a un sistema fundamentalmente elitista y burócrata de los poderes públicos. Y finalmente denuncia la contradicción al reconocerse la libertad de los derechos sociales y abanderar, al mismo tiempo, la inviolabilidad de la estructura privada de las relaciones económicas (Cerroni, Umberto, p. 33, 1972).

Uno de los elementos fundamentales del mecanismo que garantiza la representación, queda inmerso en la competencia electoral al que es sometido el cuerpo de representantes. Sin embargo, no podemos decir que el proceso electoral es el instrumento de realización de la representación. No, las elecciones también desempeñan funciones tales como consenso y legitimación, entre otras. No obstante, ante la importancia que han asumido en los últimos tiempos los partidos políticos como elaboradores y prestadores de programas políticos, así como de organizadores y gestores de la política, se observa que en realidad la representación es un proceso de competencia entre organizaciones partidistas por la conservación del poder parlamentario o gubernamental, y no es el medio "real" para la realización y representación de los intereses y demandas de la población en general.

Teóricamente, el partido político es quien mediatiza la relación representante-representado, donde éstos encuadran ideológicamente a sus electores, ayudan a la toma de conciencia política de los ciudadanos, proponen y seleccionan a los candidatos y aseguran el contacto entre electores y elegidos.⁵ Igualmente, los partidos encuadran a los elegidos que se agrupan en una misma organización política bajo la forma de "grupos parlamentarios", quienes aseguran la designación de los elegidos en las diversas funciones legislativas, e incluso garantizan el acuerdo entre los elegidos del partido.⁶ Los partidos modernos encuentran por lo general la base de su organización fuera del ámbito legislativo, pero están también presentes en las asambleas a través de las correspondientes estructuras constituidas en grupos partidistas en el Congreso. Por ello, resulta relevante identificar el número de partidos, las posibilidades de alianza y coaliciones interpartidarias y el grado de cohesión interna que depende del sistema de partidos existentes en cada país. En el caso de la existencia de un sistema de partido único, éste elimina toda forma de competencia política al interior del mismo.

⁵ Los representantes políticos pueden ser designados a través de Congresos Nacionales o locales (partidos de masas) o, en su caso, ser asignados por oligarquías restringidas llamadas "comités de notables" (partidos de cuadros).

⁶ En este sentido la disciplina de voto es fundamental para la organización partidaria, ya sea que se trate de partidos "elásticos" cuyos representantes no están obligados a votar en una sola dirección, o "rígidos", donde los diputados están obligados a votar en un mismo sentido (Duverger, Maurice, 1970).

Igualmente éste se convierte en un canal vital para la articulación de intereses, donde los grupos únicamente sirven como instrumentos de movilización y apoyo hacia el partido, dejando de lado las necesidades sentidas y percibidas por los miembros de los grupos de apoyo. En cambio, en un sistema competitivo, el partido combina ciertos intereses en un programa político con el que intenta ganar las elecciones y llevar al poder a quienes usan su estructura política como base para el gobierno.

En este sentido, la relación representante-representado se desvirtúa, porque por un lado las obligaciones partidistas fuerzan a los representantes populares en las Cámaras a presentarse como grupo parlamentario. Este a su vez se constituye en un órgano interno de la Cámara y un órgano de expresión del partido. El grupo representa así en el recinto los intereses de este último (disciplina partidista). La relación representante-representado se deforma como consecuencia del trinomio pueblo-partidos-representantes. Los electores no escogen a sus representantes, éstos son avalados por un partido político y desconocidos, generalmente, por sus representados hasta el proceso de elección. Tampoco la voluntad popular es elaborada ni formulada por el pueblo, sino que se forma a través de la adhesión a las propuestas políticas que presentan los candidatos, o mejor dicho el partido. Por lo tanto, es la voluntad de este último la que estructura la pluralidad de opiniones, cuyas instrucciones previamente establecidas dan lugar a la voluntad popular. Todo ello además de la relación que durante el mandato mantiene el representante con su partido, a cuyos dictados somete sus actuaciones, a veces con una disciplina férrea (Sánchez Ferriz, Remedio, 1989).

Por otro lado, la figura del diputado como representante de la nación es sustituida por la figura del representante de partido. La voluntad política del pueblo no se da a través de manifestaciones individuales y aisladas, sino por "fórmulas expresivas" de esa voluntad en torno a ciertos principios y programas, previamente formulados por el partido. Bajo esta última concepción, la representación política la ostentan efectivamente los grupos parlamentarios, no los individuos que los componen, ya que son los grupos y no los miembros los que actúan como representantes libres y no vinculados al mandato de sus electores, porque éstos no poseen los medios legales para obligar a los legisladores a cumplir sus promesas o

compromisos, previamente adquiridos en su campaña electoral (Wheare, K.C., 1981).

Aspectos críticos de la legitimidad parlamentaria

La crítica a la legitimidad parlamentaria, como la única forma posible de ejercer la democracia, no significa que la representación política y la democracia fueran auténticas anteriormente. Es bien conocida la crítica que Rousseau hace a los ingleses del siglo XVIII, cuando sostenía que la única ocasión en que los ciudadanos ejercitaban su libertad política, era cada cuatro años, cuando elegían a sus representantes, pues el resto del tiempo su situación se asemejaba a la de los esclavos, ya que no tenían control alguno sobre sus representantes.

La evolución del Estado liberal a otro estadio histórico, trastocó los cimientos sobre los que se había construido el sistema representativo tradicional; sin embargo, las reformas políticas que se han ido introduciendo como el sufragio universal, no han sido capaces de llenar el vacío provocado por la carencia de legitimidad (Cárdenas Gracia, Jaime F., 1992).

Igualmente, Carl Schmitt estructura su crítica a la democracia parlamentaria en tres planos (Aragón, Manuel, 1990, pp. 23-24). El primero estará referido al significado de la propia democracia, donde existe una disociación entre la democracia y libertad (y por lo mismo entre representación y elección). La democracia no se basa en la libertad, indica, sino en la homogeneidad, de ahí que sostenga que la democracia representativa sólo sea posible cuando la entidad representada (la nación) es homogénea, es decir, cuando sólo tiene un interés, pero no cuando aquella entidad es heterogénea. Una sociedad así es incompatible con la democracia liberal, puesto que el enfrentamiento de intereses conduciría siempre al predominio político de una clase sobre otra. El parlamento no serviría entonces para representar a todos, sino para que se impusiese, a través suyo, la clase dominante. La democracia, en consecuencia, no es conciliable con el pluralismo, sino sólo con la homogeneidad, porque el concepto mismo del pluralismo para Schmitt sería un contrasentido. El poder político de una democracia estriba en saber eliminar o alejar

lo extraño y desigual, lo que amenaza la homogeneidad o bien excluyéndola de la representación.

En este sentido, Schmitt distingue entre representación mediante elecciones, que es siempre a su juicio una representación inauténtica, es decir, una representación de intereses (dominio de los partidos y de los intereses económicos);⁷ y representación espiritual, que se manifiesta no por las elecciones, sino por la identificación del pueblo con sus líderes (mediante la aclamación o el asentimiento). Esta representación es para Schmitt la única representación auténtica, pues no se verifica a través de procedimientos, ya que es algo existencial. Por ello el representante no es un delegado de la voluntad de los representados, ya que por principio esa voluntad no existe (lo que hay es una diversidad de voluntades antagónicas), es imposible que pueda delegarse; por el contrario, mediante esa representación, el representante encarna lo que hay de homogéneo entre los representados, expresando así una voluntad popular que sólo es capaz de manifestarse por obra del representante mismo, por su cualidad para identificarla.

Otro plano en la crítica de democracia parlamentaria se expresa a través del rechazo al parlamento-legislador. La ley era norma general, porque era expresión de una voluntad general y su emanación era el producto de una discusión general de parlamentarios que representaban intereses homogéneos. En el parlamentarismo de nuestro tiempo, es imposible la discusión, la capacidad de mutuo convencimiento, pues allí están representados intereses contrapuestos y, en consecuencia, la ley sólo será la imposición de unos intereses sobre otros o, en el mejor de los casos, la transacción de

⁷ Esta es la visión de quienes conciben a la democracia como un medio y no como un fin. Para Max Weber los partidos tienen como criterio básico la búsqueda del poder. Considera que los partidos norteamericanos son organizaciones de cazadores de cargos, cuyos mutables programas son redactados para cada elección sin tener en cuenta otra cosa que la posibilidad de conquistar los votos.

La forma de dominación legítima de la modernidad: la legitimidad racional, basada en la legalidad, en la creencia de la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, sin prescindir de las otras formas de dominación; la tradicional y la carismática, en donde se incrusta el partido burocrático de masas. Este tipo moderno de organización partidista tiende a la oligarquización y al poder de las camarillas que dirigen su organización y funcionamiento. La legitimidad weberiana es una legitimidad apoyada en el dominio y en la creencia de los ciudadanos en esa legitimidad. En el mundo moderno, la legalidad engendra la legitimidad. Lo importante es el nivel: obediencia-creencia del ciudadano (Max Weber, 1992).

intereses, pero nunca el producto de una racional discusión. Más aún, ya no hay discusión pública parlamentaria, pues las decisiones, los compromisos, se adoptan fuera del parlamento, viniendo éste a ser únicamente un instrumento de mera votación o ratificación de algo ya configurado y decidido al margen de la Cámara.

En ese sentido, Claus Offe lleva a cabo su crítica a la democracia formal y sus mecanismos (partidos, asociaciones, sindicatos, parlamentos), quienes son incapaces de expresar, representar y proteger los intereses de todos. Existe un derecho igual pero, como consecuencia del funcionamiento efectivo del sistema económico y de las instituciones representativas, existe de hecho una desigualdad material. La crítica de Offe se centra en el funcionamiento actual de los partidos, que para él no constituyen verdaderos canales de participación. Señala que el sistema de partidos presenta rasgos monopolistas, y que las exigencias de la táctica electoral no dejan a los partidos de oposición y a los correlativos grupos parlamentarios otra alternativa que la lucha por los mismos objetivos que el gobierno. Esto conduce a que no se tomen acuerdos sobre el fondo entre los partidos, y que se ideologice una identidad propia respecto a diferenciaciones muy superficiales. De aquí se desprende el por qué los partidos de oposición no cuestionan la legitimidad del sistema formal democrático. Además, los partidos se estructuran en su interior de manera burocrática y adoptan tácticas oportunistas para asegurarse un mercado de votos amplísimo, con lo que se obligan a adoptar conductas conservadoras y conformistas. La lucha por los votos provoca la atomización del elector, un instrumento ideal para el mantenimiento de la lealtad de masas. Las consecuencias de los nuevos movimientos sociales para la política tradicional del Estado de partidos y del parlamentarismo se pueden resumir en algunas palabras: incomprensión, desbordamiento, incapacidad de respuesta (Offe, Claus, 1988).

El último plano de la crítica de Schmitt a la democracia parlamentaria se estructura alrededor de su crítica a la democracia procedimental. Si la ley es producto del acuerdo de la mayoría, entonces la democracia sólo es el dominio total de la mayoría parlamentaria, que en cualquier momento podrá decidir lo que es legal y lo ilegal. Por ello se considera que "la democracia parlamentaria, lo que encubre es la dictadura de la mayoría, que no deja de serlo porque cada

cierto número de años haya elecciones. Se ha eliminado la tiranía por injusto título, pero se ha aceptado la tiranía por injusto ejercicio" (Schmitt, Carl, 1990).

Por su parte, la crítica de Habermas a la democracia parlamentaria va en el sentido de que en el capitalismo tardío las normas políticas son reemplazadas por las exigencias del saber técnico. La democracia ha perdido su sustancia clásica: en lugar de la voluntad política surge la exigencia objetiva de un sistema autónomo dominado por la tecnología, la economía y la administración. Al tecnificarse la política, los problemas de la misma se abstraen a la discusión pública. La opinión pública no tiene en donde ejercitarse, por lo cual se vacía dando origen a una despolitización de las masas. La política abandona el ámbito de la interacción y la racionalidad comunicativa, para deslizarse hacia la acción instrumental, a la estrategia pura de intereses.

La teoría de legitimidad de Habermas apunta a contenidos éticos. Por eso, la legitimidad para él entraña un orden político de ser reconocido como correcto y justo, puesto que un orden legítimo merece el reconocimiento. Sólo el orden político puede tener y perder legitimidad, y sólo él requiere legitimación. Las corporaciones y el mercado no son susceptibles de legitimación, al igual que las sociedades preestatales. De esta manera y como él lo expresa: por legitimidad entiendo el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento. La pretensión de legitimidad hace referencia a la garantía de una identidad social determinada por vías normativas. Las legitimaciones sirven para mostrar cómo y por qué las instituciones existentes son adecuadas para emplear el poder político en forma tal que lleguen a realizarse los valores constitutivos de la identidad de la sociedad. El que las legitimaciones sean convincentes o que la gente crea en ellas, es algo que depende de motivos empíricos; ahora bien, estos motivos no se forman con independencia de la fuerza justificativa de las legitimaciones, que se han de analizar formalmente, o lo que es igual, con independencia del potencial de legitimación o de las razones que se puedan movilizar. Lo que se acepta como razón y disfruta de fuerza generadora de consenso, y por lo tanto, motivadora, depende del nivel de justificación exigido respectivamente (Habermas, Jürgen, 1981).

Habermas piensa que las necesidades de legitimación insatisfe-

chas pueden ser compensadas con base en la coacción o por medio de una mayor despolitización de las masas, lo cual es característico del capitalismo avanzado. La democracia ya no se asocia con la igualdad política, en el sentido de una distribución igual del poder, ni se define por el contenido de una forma de vida que haga valer los intereses generalizables de todos los individuos, ni persigue el fin de racionalizar el poder social mediante la participación de los ciudadanos en procesos discursivos, la sustancia clásica de la idea de la democracia ha cedido ante un sistema que no es más que el método de selección de líderes y en el que el discurso público ha sido sustituido por compromisos entre las élites que detentan el poder (Habermas, Jürgen, 1975).

Causas de la disminución del papel del Parlamento

El Poder Legislativo es el órgano representativo por excelencia dentro de un sistema democrático, pues de alguna forma refleja la pluralidad de las fuerzas políticas tanto a nivel de las entidades federales como de los distintos intereses de la sociedad.

Sin embargo, en la mayoría de las democracias representativas, la función de legislar ha perdido importancia en cuanto a ejercer su papel en contrapeso del Ejecutivo, en su capacidad de iniciar leyes y en su carácter de representante de la nación. En este sentido, la existencia del parlamento es cuestionada en cuanto a que si éste funciona como hacedor de reglas generales y uniformes que conforman el Estado de Derecho en una sociedad, o si sólo legisla para atender los fines gubernamentales a los que muchas veces es sometido (Peces-Barba, Gregorio, 1981, pp. 23-25).

En primer lugar, tenemos el aumento de poder del Ejecutivo al que se subordina el parlamento a través del gobierno de la mayoría, y se convierte por consiguiente en un órgano que no genera sus propias decisiones, sino que éstas se producen en el órgano de decisión de ese gobierno, de la mayoría que suele estar en el poder Ejecutivo; asimismo, las decisiones de la oposición, al igual que las de la mayoría, se generan al margen del parlamento y la función de control que ejerce esa oposición sobre el Ejecutivo es mermada ante

la figura de una mayoría subordinada a las decisiones gubernamentales.⁸ Durante la elaboración y el proceso legislativo el gobierno puede intervenir a través de la presentación de enmiendas; al retirarlas o presentarlas, también actúa sobre sus bases de apoyo dentro del recinto, que generalmente están constituidas por la mayoría en la Cámara.

En segundo lugar, tenemos el inusitado crecimiento de la actividad estatal y de la dinámica propia de la realidad contemporánea, al incremento de la tecnificación de los asuntos públicos y a la mayor incidencia de las demandas populares, que exigen al Ejecutivo respuestas rápidas. Tales hechos requieren de una permanente actividad legislativa, para la cual las asambleas no están preparadas —no sólo en la agilidad de legislar, sino en la de conocer de modo global la creciente actividad estatal—, por lo que se reduce consecuentemente su participación en la creación de leyes que posteriormente serán reglamentadas por el Ejecutivo.

En tercer lugar, las dificultades reglamentarias y la consideración del pleno, como un cuello de botella, en el cual se acaba la agilidad con que deberían ser tratados los asuntos que competen a la sociedad en su conjunto.⁹ Hay que señalar que la urgencia y rapidez en muchos casos de las decisiones del Ejecutivo, contrastan con la lentitud del proceso parlamentario y los rituales que lo caracterizan, lo que ha producido un aumento de los decretos-leyes por parte del Ejecutivo que no necesitan ser referidas a las Cámaras.

⁸ En los regímenes presidenciales con pluralidad política, el control puede ejercerse desde las comparecencias a los secretarios de gobierno, hasta cortar los fondos de los programas gubernamentales. Asimismo, esta función se encarga de exhibir ante la opinión pública las irregularidades en las que incurren funcionarios durante el ejercicio de sus responsabilidades y puede dar lugar a la corrección de conductas de los servidores públicos y, en casos extremos, al juicio político en contra de ellos. En la función de control, generalmente son los miembros de la oposición quienes se encargan de examinar y criticar lo que el gobierno ha hecho y se propone hacer al asumirse como un gobierno alternativo (Berlín Valenzuela, Francisco, 1993, pp. 112-115).

⁹ Una legislatura puede ser un buen instrumento de la voluntad popular en tanto represente efectivamente los intereses de sus electores. Para que esto se lleve a cabo no basta realizar las funciones que le son encomendadas (representación, control y vigilancia, agregación de intereses, socialización y educación política y función legislativa), también deben tomarse en cuenta los mecanismos que al interior de la asamblea son aplicados, porque mucho de la organización y democratización que ahí se practica, refleja la labor del legislador hacia sus representados (Valencia Escamilla, 1994, p. 80).

En cuarto lugar, se podría señalar la falta de preparación técnica de los diputados ante la carencia de una carrera parlamentaria y ante la falta de apoyo técnico e informativo con el que cuenta el Ejecutivo, lo que disminuye en mucho su papel de representantes de la nación y la función de control que ejercen sobre las actividades gubernamentales.

En quinto lugar, tenemos la disciplina de partido a la que una gran mayoría de parlamentarios está sometida, donde el partido decide por encima del grupo parlamentario, mermando así la teórica independencia a la que alude toda democracia representativa.

Por último, y lo más importante, la relación de los parlamentarios con la realidad social y con las agrupaciones sociales se ha ido diluyendo progresivamente hasta agotar su función de articuladores y agregadores de intereses.¹⁰ Esta función es vital para la legitimidad del sistema y sus instituciones, porque es en ese momento cuando los electores tienen la oportunidad de asociar demandas de los distintos grupos e intereses, las cuales son sometidas ante el pleno para que otros grupos e intereses manifiesten su adhesión u oposición a la demanda presentada. Esta función sirve para legitimar a la asamblea, pues a través de las demandas y exigencias se dan manifestaciones de consenso y de disenso, sobre el apoyo o la impugnación a la estructura del gobierno.

La agregación reconcilia y compromete a los diferentes intereses, al establecer de un denominador común una política a través de la formación de coaliciones afines ya sea a corto o a largo plazo, todo depende de la similitud de los intereses expuestos en la legislatura. Pero cuando las demandas de grupos o individuos no son tomadas en cuenta, en el proceso de articulación de intereses, por los encargados de tomar las decisiones, dichos grupos encuentran límites a sus canales de expresión que pueden interrumpir en violencia o frustración social, incluso el desinterés por parte de los representan-

¹⁰ Una actividad poco difundida dentro de las concernientes al Poder Legislativo es la de gestión administrativa y de gobierno. En este sentido, "la gestoría juega un papel importante en la comunicación que debe existir entre la sociedad y sus autoridades. Es una actividad mediadora a cargo de los representantes para facilitar el enlace entre las agencias de la administración pública y la ciudadanía. Su propósito es agilizar la resolución de los problemas concretos en favor de personas o grupos particulares, surgidos en el transcurso de la acción gubernativa por obstrucciones de diversa índole" (Béjar Algazi, 1992, p. 12).

tes sobre las demandas planteadas, puede llevar a que los propios individuos sean articuladores de sus demandas, a través del revestimiento de la autorepresentación, a fin de conseguir sus objetivos en la formación de movimientos sociales (Almond, Gabriel A. y Coleman, James S., 1960; Almond, Gabriel A. y Powel, G.B., 1972).

Conclusiones

La crisis de legitimidad de los parlamentos obedece a un cambio en la evolución global que sufren las relaciones económicas, políticas y sociales de un momento histórico. La evolución en el cambio de las relaciones se da en dos momentos. La primera fase se desarrolla después de la Segunda Guerra Mundial, hasta los años setenta, donde se produce una época de intervención estatal en la dirección de la economía y de la demanda; y la segunda, de los años ochenta a la actualidad, se caracteriza por la comprensión de que el proceso de cualquier desarrollo económico, depende de los factores políticos y del control del clima político, de las instituciones políticas. En consecuencia, el parlamento se ha visto disminuido en su capacidad de representar algún interés nacional, ya que en sus funciones de representación, control y legislación, no se observa que exista interés nacional más allá de la negociación y la garantía de llevar acuerdos que convienen a la política y a los grandes intereses económicos. Asimismo, el parlamento parecería que se encuentra mal equipado para desempeñar un papel significativo en la toma de decisiones, en el plano político o en la planificación de la política económica. Igualmente, se debe tomar en cuenta el creciente influjo de los partidos en los cuerpos legislativos, expresados en la disciplina de voto, lo que disminuye, necesariamente, la independencia del parlamentario en la agregación de intereses nacionales, alejando así las demandas de sus representados (mandato representativo) y asumiendo las líneas de su partido (mandato imperativo).

Pese a ello, todavía no existen mecanismos capaces de filtrar y aglutinar las demandas del sentir nacional, aunque una salida momentánea en la actualidad la constituyen los movimientos sociales, éstos no actúan de acuerdo a intereses nacionales, sino que sus demandas se traducen en intereses particulares organizados, quie-

nes al ser subsanadas desaparecen los movimientos. La figura de los cuerpos legislativos, asambleas, parlamentos, congresos, etcétera, deberá ser revalorada en el nuevo contexto mundial, en el sentido de constituirse en un instrumento para la realización de la perfección de la democracia representativa.

Bibliografía

- Almond, Gabriel A. y Coleman, James S., *The politics of the developing areas*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1960.
- Almond, Gabriel A. y Powell, G.B., *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1972.
- Aragón, Manuel, "Leer hoy a Carl Schmitt", estudio preliminar, en *Sobre el parlamentarismo*, Carl Schmitt (ed.), Madrid, Tecnos, 1990.
- Béjar Algazi, Luisa, "La gestoría en la actividad parlamentaria", en *Crónica Legislativa*, núm. 5, México, Cámara de Diputados, septiembre-noviembre de 1992.
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, FCE, 1993.
- Cárdenas Gracia, Jaime F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, FCE, 1992.
- Cerroni, Umberto, *La libertad de los modernos*, Barcelona, Ediciones Martínez Roca, 1972.
- Dieter Koniecki (ed.), *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1986.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, Ed. Ariel, 1970.
- Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1975.
- Habermas, Jürgen, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid, Taurus, 1981.
- Linz, Juan, "Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos", *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1989.
- Offe, Claus, "La democracia competitiva de partidos y las limitaciones históricas del Estado de bienestar keynesiano", *Parlamento*

-
- y democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1981.
- Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Ed. Sistema, 1988.
- Peces-Barba, Gregorio, "El papel del Parlamento en la democracia española", *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1981.
- Sánchez Ferriz, Remedio, "Representación política", en *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1989.
- Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Ed. Tecnos, 1990.
- Steven, Lukes, "El debate sobre el declive del parlamento británico", *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1981.
- Valencia Escamilla, Laura, *La representación política en México: la LIV Legislatura*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM/FCPYS, 1994.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1992, novena reimpresión.
- Wheare, K.C., *Legislaturas*, México, Cámara de Diputados, serie Estudios Parlamentarios, núm. 2, 1981.