

## RELACIONES GOBIERNO-PARLAMENTO EN LOS REGÍMENES PARLAMENTARIOS

Celestino García Arias

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Universidade de Santiago de Compostela

PALABRAS CLAVE:

- 1.- Parlamento
- 2.- Gobierno
- 3.- Formas de Gobierno
- 4.- Gobierno de partido
- 5.- Partidos políticos

Decretada, bien que con matices, por Lord Bryce en 1921 la «decadencia del Parlamento» (1), ha adquirido desde esa fecha rango de verdad establecida y como tal transmitida, de generación en generación, entre los cultivadores de la Ciencia política en Europa Occidental, a pesar de (o, quizás debido a) la ambigüedad que entraña el concepto de «decadencia» (2), la tesis de la crisis generalizada -hecha la salvedad del Congreso norteamericano (3)- de las instituciones parlamentarias precisamente en los regímenes políticos adjetivados con el derivado correspondiente (4).

- 
- (1) Vid. P. NORTON (ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pgs. 4, 11, 21 y s., y el extracto del Capítulo 58 («The Decline of Legislatures») de la obra de Lord Bryce *Modern Democracies*, en pgs. 47-56; P. NORTON, *Does Parliament Matter?*, London, Harvester Wheatsheaf, 1993, pgs. 2-4.
  - (2) Cfr. K. C. WHEARE, *Legislatures*, London, Oxford University Press, 1963, pgs. 219-234; M. COTTA, «Parlamenti e rappresentanza», en G. PASQUINO et al. *Manuale di scienza della politica*, Bologna, Il Mulino, 1986, pgs. 324 y s.
  - (3) Cfr. K. C. WHEARE, op. cit., pg. 223.
  - (4) Prueba de la pervivencia, a pesar de las certeras observaciones desmitificadoras formuladas por los autores mencionados en las notas precedentes, de la tesis son la alusión sin reservas de U. Liebert a las «décadas de crisis y declive de los parlamentos en algunas de las democracias consolidadas» y la asunción por S. Bowler y D. M. Farrell de que es la nuestra

El asentamiento de la tesis de la decadencia entre los estudiosos de los regímenes parlamentarios y su paulatina propagación, en un estado difuso, entre el público a través de los medios de comunicación, cuyas prácticas selectivas excluyen de sus páginas y retransmisiones (cuando no se limitan a reseñar incidentes o anécdotas que no por excepcionales alcanzan menor eco) todo aquello que se refiera al habitual funcionamiento de la institución, de la mano de una simultánea personalización de la política propiciada por el énfasis con que se destacan las acciones y palabras de los líderes políticos, no hace justicia, sin embargo, a la realidad del papel que los parlamentos desempeñan en los regímenes políticos contemporáneos.

Aun cuando no puede ignorarse que en el presente la problemática de la «decadencia» de los parlamentos debe insertarse en un contexto más amplio, como el constituido por los debates, tanto de altos vuelos especulativos como de orientación empírica, suscitados a propósito de una supuesta «crisis» de los partidos políticos y del *Party Government*, en cuanto forma de gobierno en que se encarnan las democracias contemporáneas, nuestro modesto propósito en este artículo no es terciar en esa discusión y se limita a referir en qué medida un cabal entendimiento de las relaciones parlamento-gobierno aporta elementos que relativizan la debilidad de la institución parlamentaria.

A este respecto, no se trata sólo de que semejante apreciación se sostenga en la presuposición de una mítica edad de oro de los parlamentos o del *parlamentarismo*, sino, fundamentalmente, de que a esta construcción mítica subyace una concepción -que remite a dos dimensiones de análisis tradicionales, cuales las relaciones parlamento-gobierno y las funciones de los parlamentos- esencialmente simplificadora de la articulación entre los órganos a los que constitucionalmente se atribuye el ejercicio de los poderes legislativo y ejecutivo. Se infiere de la tesis de la decadencia que esta se advierte en términos relativos (es decir, afecta a la posición del parlamento respecto a la del gobierno), a partir de una configuración antagónica de las

---

una «age of 'parliamentary decline'». Vid. U. LIEBERT, «Parlamento y consolidación de la democracia en la Europa del Sur», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 42 (1988), pg. 93; S. BOWLER and D. M. FARRELL, «The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-ordination», *British Journal of Political Science*, 25 (March 1995), pg. 240.

relaciones entre ambas instituciones, implícitamente categorizadas como actores unitarios enfrentados, en términos de teoría de juegos, en un juego de suma constante en el cual las pérdidas experimentadas por el parlamento redundan en ganancias para el gobierno. Añádase a ello, en segundo lugar, que el dictamen de la decadencia se desprende, dada la premisa a tenor de la cual la función *definitoria* -independientemente de cualesquiera otras accidentales- de los parlamentos es la legislativa (5), del proceso gradual de pérdida de peso de estos en el desempeño de la función que constituye su razón de ser. Finalmente, se agrega una tercera premisa, según la cual las asambleas legislativas deberían componerse, a modo de prefiguración institucionalizada de la habermasiana situación ideal de habla, de individuos económicamente independientes, intelectualmente capaces y socialmente autónomos respecto de cualesquiera (grupos de) intereses, lo cual los capacitaría para un correcto ejercicio de la función legislativa.

Si esta construcción, con sus líneas maestras de raigambre liberal, de los parlamentos pudo haber tenido, en cualquier caso durante un muy breve período, un correlato históricamente identificable, su arrumbamiento se erige en condición ineludible de una adecuada valoración de los parlamentos contemporáneos, tal como se tratará de mostrar en las páginas que siguen, centradas en la primera de las dimensiones: las relaciones parlamento-gobierno (en los regímenes parlamentarios de fusión de poderes).

## 1.- FACTORES CONDICIONANTES

Cinco tipos de factores de diversa naturaleza, condicionan, mediante la combinación de las constricciones impuestas a los actores políticos individuales, las relaciones parlamento-gobierno: factores de índole constitucional (1.1); la fusión de los partidos políticos con las instituciones constitucionales (1.2); los sistemas electorales (1.3); la configuración estructural de las asambleas legislativas(1.4); las transformaciones de la actividad política (1.5). Su exposición pormenorizada es ineludible, dado que,

---

(5) El término inglés *legislature*, genéricamente empleado, expresa más nitidamente la esencialidad de la función legislativa.

como se comprobará páginas más adelante, la distribución de recursos entre actores políticos a la que dan lugar, así como las mencionadas constricciones, explican la pauta dominante en las relaciones de cada «subsistema gobierno-parlamento».

### 1.1.- Factores constitucionales

El primer factor que debe tenerse presente, en este punto, es la diferencia, de índole constitucional (6), entre las formas de gobierno presidenciales y las formas de gobierno parlamentarias, trazadas claramente, aunque en términos en ocasiones sensiblemente distintos, por gran número de estudiosos del ámbito institucional de la política, a lo que nos remitimos (7).

Baste decir que, en cuanto a la dimensión de la legitimación, esta es directa en los sistemas presidenciales, dado que la elección del ejecutivo está atribuida a los ciudadanos, directamente o por medio de un colegio electoral, mientras es indirecta en los sistemas parlamentarios, dado que la elección del ejecutivo le compete al parlamento. Al mismo tiempo, difieren ambos sistemas en que, si el presidente, en los sistemas presidenciales, es elegido por un período fijo constitucionalmente predeterminado, y no puede ser forzado a dimitir por el parlamento, el ejecutivo, en los sistemas parlamentarios, en cuanto que depende de la confianza de la asamblea legislativa,

- 
- (6) Haciéndose eco de un retorno al análisis, no formalista, de las instituciones («...the study of comparative politics may be on its way back to its institutionalist basics», en palabras de K. Strom) sostiene F. W. RIGGS: «Comparisons of political institutions should begin with basic regime types, the constitutional principles that determine how a government is organized». Vid. K. STROM, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pg. 2 y s.; F. W. RIGGS, *Presidentialism in Comparative Perspective*, en M. DOGAN and A. KAZAZANCIGIL (eds.), *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*, Oxford (UK) and Cambridge (US), Basil Blackwell, 1994, pg. 75.
- (7) Vid. A. LJPHART, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987, pgs. 81-103; A. LJPHART, «Presidencialismo e democrazia maggioritaria», *Rivista italiana di scienza politica*, XIX, 3 (1989), pgs. 367-384; A. LJPHART, «Introduction», en A. LJPHART, *Parliamentary versus Presidential Government*, New York, Oxford University Press, 1992, pgs. 1-27; G. PASQUINO, «The Impact of Institutions on Party Government: Tentative Hypotheses», en F. G. CASTLES and R. WILDENMANN (eds.), *Visions and Realities of Party Government*, Berlin, De Gruyter, 1986, pgs.131-135; F. W. RIGGS, op. cit., pgs. 72-80.

puede ser forzado a dimitir por el parlamento mediante moción de censura o voto de confianza.

Por lo que se refiere al régimen «semipresidencial» de la V República francesa, en el que coexisten dos legitimaciones democráticas, A. Lijphart, siguiendo las previsiones de M. Duverger y de R. Aron, confirmadas por la cohabitación de los períodos 1986-1988 y por la 1993-1995, indica que, en función de que coincidan o no las mayorías presidencial y parlamentaria, la V República consiste en una alternancia entre fases presidenciales y parlamentarias.

### **1.2.- Fusión de los partidos políticos con las instituciones constitucionales.**

Aun cuando no puede ignorarse que las disposiciones constitucionales representan un primer nivel de constricciones para los actores implicados en los procesos políticos, ha de advertirse, asimismo, que estos pueden alterar *materialmente*, sin vulnerarlo *formalmente*, el marco constitucional, de tal manera que se produzca un desajuste, de intensidad variable, entre este y la dinámica real del régimen político. Un fenómeno de este tipo ha sido la consecuencia de la irrupción de los partidos políticos en el escenario de los regímenes políticos europeos, en medida mucho mayor que en Estados Unidos.

En los regímenes parlamentarios contemporáneos, el parlamento forma parte de un «régimen parcial» (8), denominado sintéticamente por M. Cotta (9) *subsistema gobierno-parlamento*, delimitado por el circuito elecciones-parlamento-gobierno, en el cual ejercen su dominio los partidos políticos como actores o agentes fundamentales, cuya actuación conduce a la fusión de poderes.

---

(8) Para el concepto de régimen parcial, vid. P. C. SCHMITTER, «Interest System and the Consolidation of Democracies», en G. MARKS and L. DIAMOND (eds.), *Reexamining Democracy*, Newbury Park, Sage, 1992, pgs. 156-181.

(9) Vid. M. COTTA, «Il sottosistema governo-parlamento», *Rivista italiana di scienza politica*, XVII, 2 (1987), pgs. 241-283.

Son precisamente el surgimiento y la posterior fusión de los partidos políticos de masas con las instituciones del Estado -fundamentalmente, el gobierno y el parlamento, pero también la burocracia pública- los hechos que han desencadenado un proceso, que se despliega a lo largo del siglo pasado y del presente, de profunda alteración de las relaciones legislativo-ejecutivo, que, sin embargo, ha sido exorcizada con obstinación, como elemento corruptor, de las exposiciones tradicionalmente ofrecidas sobre el esquema de dichas relaciones. Imbuida de un celo prescriptivo acorazado frente a las mutaciones de las realidades que se pretenden su referente, la concepción consagrada acerca de las relaciones entre gobierno y parlamento reposa en la elaboración jurídico-constitucional -inspirada, en gran medida, en una singular interpretación del régimen británico- a que ha sido sometida desde el siglo pasado, cuya recepción y aceptación por los estudiosos de la política se ha prolongado hasta muy recientemente. La esencia de este modelo, heredero del esquema dualista de la etapa histórica de la Monarquía constitucional, puede cifrarse en la idea de que Parlamento y Gobierno constituyen dos actores políticos que interactúan como tales, valiéndose de recursos constitucionalmente puestos a su disposición: el parlamento puede contar con la necesaria dependencia de su confianza por parte del gobierno; este, por su parte, goza del poder de disolución de la asamblea legislativa, en caso de conflicto entre ambas instituciones.

Se trata de una concepción -más exactamente de concepciones, porque no han dejado de introducirse matizaciones de mayor o menor calado- pre-democrática, para la cual parece no haber tenido lugar ese proceso temporalmente dilatado, marcado por la progresiva afirmación de los partidos políticos en el ámbito de la competición electoral, que conduce del *responsible government* al *responsive government* (10).

Las insuficiencias, desde el punto de vista descriptivo, de los modelos dualistas son ineludible consecuencia de su cristalización en el marco de una cultura iuspublicista que, poco permeable a los exigencias empíricas, excluye de sus intereses, porfiando en el mito liberal-democrático de la separación de poderes, a los partidos políticos hasta muy recientemente -y cuando se

---

(10) Vid. G. SARTORI, *Parties and Party Systems*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1976, pgs. 18-24.

les otorga el ineludible reconocimiento, las reticencias con las cuales se procede a su «constitucionalización» se traducen en que esta sea sesgada, al reducir el papel que se les atribuye al de la «representación» de los intereses plurales de los grupos sociales, dejando de lado el papel que juegan en el funcionamiento de las instituciones estatales (11). De este modo, los modelos señalados hasta aquí se nutren, en puridad, de dos dualismos que se refuerzan mutuamente: se separan, primero, una esfera extra-institucional, o extra-estatal, en cuyo ámbito ejercen legítimamente sus actividades, como asociaciones, los partidos políticos, y una esfera institucional, o estatal, en el interior de la cual se procede, a su vez, a un ulterior deslinde entre parlamento y gobierno.

La alternativa a este modelo dualista (o de los «sujetos institucionales»), en el cual, puesto que los sujetos políticos son las instituciones (parlamento y gobierno), los partidos políticos se constituyen en actores extraconstitucionales, es el modelo del *party government* (o de los «sujetos partidistas») (12), en el cual los partidos políticos asumen la condición de actores, mientras las instituciones parlamento y gobierno se configuran como «arenas» o «escenarios» políticos donde aquellos actúan. En el plano estructural, la consecuencia más evidente es la transformación del parlamento de asamblea de individuos en asamblea de partidos, de sujetos con naturaleza transinstitucional, cuyo dominio en el circuito elecciones-parlamento-gobierno ha de ser reconocido como punto de partida del replanteamiento de la comprensión de las relaciones en el subsistema gobierno-parlamento (13).

La aceptación de la idoneidad del modelo de *party government* para interpretar las relaciones gobierno-parlamento no debe ocultar la equivocidad conceptual con que su utilización indiscriminada ha marcado a esa expresión.

---

(11) Cfr. F. CAAMAÑO, *El mandato parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, pgs. 55 y 59; J. C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 1978, pgs. 85 y s.; M. COTTA, «Il sottosistema...», cit., pg. 251.

(12) Cfr. M. COTTA, «Il sottosistema...», cit., p.242.

(13) Cfr. K. von BEYME, «Governments, Parliaments, and the Structure of Power in Political Parties», en H. DAALDER, and P. MAIR (eds.) *Western European Party Systems. Continuity and Change*, London, Sage, 1983, pgs. 341-367.

En primer lugar, en patente paralelismo con lo hasta aquí indicado respecto al subsistema gobierno-parlamento, el modelo ha sido sometido a una elaboración de carácter prescriptivo que lo ha elevado al rango de «mito legitimador» de las democracias contemporáneas, fácilmente refutable desde el punto de vista empírico (14). Como mito legitimador, el modelo del *party government* surge en el contexto geográfico e histórico de la Gran Bretaña del siglo pasado -de aquí que se lo denomine *Modelo Westminster-*, como producto de una práctica constitucional que acaba por transformarlo en sinónimo, o, más precisamente, en la forma más acabada, de gobierno parlamentario. Dos ficciones constitucionales sustentan esta construcción: la primera es la de la existencia de una burocracia neutral, sujeta al control del gabinete, como vértice del poder ejecutivo; la segunda, la responsabilidad del ejecutivo, que se reduce a la responsabilidad del gabinete, como centro de imputación de los actos de aquel, ante el parlamento, garantizada por la posibilidad de alternancia suministrada por la existencia de una oposición parlamentaria.

A pesar de lo que, en alusión cinematográfica, Calise denomina «Il fascino discreto di Westminster» (15), el modelo no es válido empíricamente, al excluir de su alcance a la mayor parte de los regímenes parlamentarios europeos, y, especialmente, al hacerse patente su inaplicabilidad al propio régimen político que proporcionó los elementos en que se inspiró su elaboración, en el cual queda cada vez más al desnudo el carácter de mera ficción jurídica tanto de la neutralidad de la administración como de la responsabilidad del gabinete por los actos de esta, y no solamente a causa de que el control efectivo de los actos de la burocracia difícilmente puede ser ejercitado por el ministro que encabeza cada departamento -por razones tanto cuantitativas como cualitativas-, sino también porque se está asistiendo a un declive de la responsabilidad (en el sentido de *accountability*) de los Primeros ministros británicos ante la Cámara de los Comunes a través de los instrumentos directos constitucionalmente previstos (preguntas, debates...), sin que esta tendencia haya sido compensada por un fortalecimiento de la responsabilidad indirecta (mediante instrumentos formalizados, como los

---

(14) Vid. R. S. KATZ, «Party Government and Its Alternatives», en R. S. KATZ (ed.), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlin, De Gruyter, 1987, pgs. 1-26.

(15) Vid. M. CALISE, *Governo di partito. Antecedenti e conseguenze in America*, Bologna, Il Mulino, 1989, pg. 33 y ss.

informes del *whip*, o informales, como los contactos con los miembros del parlamento) (16).

El reconocimiento de las insuficiencias de este modelo ha proporcionado el estímulo necesario para intentar trazar el esbozo de un modelo empíricamente fundado y de contornos lo suficientemente amplios como para dar cabida a más de un tipo de gobierno de partido. El más notable esfuerzo para dar este paso -el paso de las ideas (*visions*) a las realidades (*realities*) (17)- se ha traducido en la elaboración de un tipo ideal multidimensional, al cual pueden ajustarse en diverso grado los entramados institucionales de los particulares gobiernos de partido.

En estos términos, en lugar de persistir en la vana mitificación del Modelo Westminster como encarnación petrificada del Party Government, es posible aprehender una realidad empírica en la que, como avanzaba R. Rose, «one can have more or one can have less of party government» (18).

### 1.3.- Sistemas electorales

La incidencia de los sistemas electorales en las relaciones parlamento-gobierno obedece a que, como mecanismo de conversión de votos en escaños, condicionan, según que sus resultados den lugar a una «situación de mayoría» o a una «situación de minoría» (19), la composición partidista de las asambleas legislativas tanto en términos absolutos (número de partidos parlamentarios) como relativos (correlación de fuerza entre los partidos parlamentarios) y, a través del mecanismo de la legitimación (expresa o tácita) parlamentaria del gobierno, la composición de este último.

---

(16) Cfr. M. CALISE, op. cit.; P. DUNLEAVY et al., «Leaders, Politics and Institutional Change: The Decline of Prime Ministerial Accountability to the House of Commons, 1886-1990», *British Journal of Political Science*, 23 (1993), pgs.267-298.

(17) Vid. R. S. KATZ, «Party Government: A Rationalistic Conception», en F. G. CASTLES and R. WILDENMANN (eds.), op. cit., pgs. 42-46.; R. S. KATZ, «Party Government and Its Alternatives», en R. S. KATZ (ed.), op. cit.

(18) Vid. R. ROSE, «The Variability of Party Government», *Political Studies*, XVII (1969), pg. 414.

(19) Vid. K. STROM, pgs. 28 y 59.

A este respecto, nos incumbe poner de relieve la propensión demostrada por A. Lijphart (20) a la reducción del número de partidos parlamentarios y a la producción de mayorías manufacturadas (o fabricadas) que manifiestan algunos de los sistemas de fórmula proporcional y, especialmente, el sistema de mayoría relativa (*plurality*), mediante, en primer lugar, la activación de mecanismos psicológico-estratégicos entre los votantes, resultado de los cuales es la reducción efectiva del número de partidos electorales, y en segundo lugar, un ulterior efecto mecánico reductor del número de partidos parlamentarios. De este modo, el sistema electoral es una variable independiente, que, dadas una heterogénea gama de variables intervinientes, induce la formación de gobiernos mayoritarios, de coalición o minoritarios.

Al mismo tiempo, la relevancia de los sistemas electorales estriba en que suministran bien incentivos a la independencia de los parlamentarios respecto de sus grupos, bien incentivos a la cohesión y a una sólida lealtad partidista. A este respecto, no importa tanto la tradicional clasificación de los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales como su ordenación en un continuum delimitado en sus extremos por los sistemas mayoritarios, como el británico, y los sistemas proporcionales de listas cerradas y bloqueadas, en función de la medida en que posibilitan la personalización del voto en el candidato.

#### **1.4.- Configuración estructural de las asambleas legislativas.**

La configuración estructural de los parlamentos (21), estrechamente vinculada a su doble vertiente funcional, en tanto que institución destinada al procesamiento de *inputs* y a la emisión de *outputs*, y definida por sus atributos constitutivos -naturaleza *asamblearia*, *permanencia*, *pluralismo*

---

(20) Vid. A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford and New York, Oxford University Press, 1994, *passim* y esp. pg. 142.

(21) K. Krehbiel se refiere, en su análisis del rol de las comisiones legislativas del Congreso norteamericano, a las dimensiones abarcadas por este término con la expresión «organización legislativa»: «...legislative organization refers to the allocation of resources and assignment of parliamentary rights to individual legislators and groups of legislators.» Vid. K. KREHBIEL, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1994, pgs. 2 y 248.

*interno* y ligazón orgánica con los procesos de *representación*- puede caracterizarse en función de cuatro dimensiones, cuya articulación en combinaciones diversas engendra pautas sensiblemente variadas de distribución de derechos y recursos entre parlamentarios y grupos de parlamentarios: la división de la asamblea en grupos de pertenencia política, la organización operativa y funcional de las Cámaras, la «instrumentación política» y la «instrumentación técnica» (22).

La articulación de la asamblea en grupos de pertenencia política responde a la configuración de la representación democrática como representación partidista, que, generando en los partidos políticos la emergencia, fuente de posibles tensiones asociadas a las tentativas de determinar la orientación de las estrategias de la organización, de dos colectivos -el grupo (o partido) parlamentario y el partido externo-, ha desembocado, para el parlamento, al constituirse en elementos primordiales de su organización interna los grupos parlamentarios (23), en una transformación a través de la cual de institución compuesta por individuos ha devenido institución compuesta por agrupaciones de individuos.

La organización operativa y funcional de los parlamentos, es decir, la división del trabajo y la especialización de los parlamentarios, constituye una exigencia presentada por la necesidad de abordar un cúmulo ingente de problemas de creciente complejidad propios de las «sociedades avanzadas» o «post-industriales», exigencia a cuya satisfacción se ha proveído mediante la

---

(22) Vid. M. COTTA, «Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro de una analisi strutturale-funzionale del parlamento», *Rivista italiana de scienza politica*, I, 3 (1971), pgs. 545-594; M. COTTA, «Parlamenti e rappresentanza», cit. pgs. 281 y ss.; E. DAMGAARD, «Denmark: Experiments in Parliamentary Government», en E. DAMGAARD (ed.), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, Oslo, Scandinavian University Press. 1992, pg. 38: «From a structural point of view, parliaments of democratic societies can be characterized by four aspects that, in shorthand, may be termed party, committee, procedures, resources and facilities.»

(23) Vid., respecto al proceso de consolidación de los grupos parlamentarios como órganos de los parlamentos, informalmente en un primer estadio, y en la normativa parlamentaria, ya constitucional, ya reglamentaria, posteriormente, así como respecto a las relevantes funciones que les están atribuidas, N. PEREZ-SERRANO JAUREGUI, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989, passim.; J. C. COLLIARD, op. cit., 1978, pgs. 205-208.

articulación de las asambleas legislativas en sistemas de comisiones (24) de fortaleza variable en función de características tales como la naturaleza (legislativas, de control, de investigación) y el número de las competencias asignadas, el grado de especialización (derivado del criterio de asignación del trabajo: material o de sucesión temporal), el grado de correspondencia con la estructura departamental del gobierno, el carácter permanente o ad hoc y su nivel de institucionalización (estabilidad de sus miembros, integración interna por encima de las dimensiones de partido y liderazgo independiente).

En este ámbito se requiere también del establecimiento, tanto a nivel institucional como a nivel de partidos parlamentarios y de comisiones, de un sistema de liderazgo esencialmente no jerárquico (dada la naturaleza asamblearia y tendencialmente igualitaria de las asambleas legislativas), cuya orientación a la asunción de un papel de arbitraje (Speaker de la Cámara de los Comunes británica) o de impulso político (Speaker de la Cámara de Representantes norteamericana) imprime un diferente sesgo a los trabajos parlamentarios (25).

La instrumentación política, referida a los procedimientos que canalizan las actividades parlamentarias de los actores políticos, individuales o colectivos, incluye la secuenciación de los trámites (consideración en pleno y en comisión) de la aprobación de las leyes, las formas de debate (legales y/o consuetudinarias), los modelos (mayoritarios o negociales) de toma de decisiones, la regulación de los instrumentos de control del gobierno (26).

---

(24) Sobre la relevancia de los sistemas de comisiones para la afirmación de los parlamentos en los sistemas políticos, sobre las características y sobre los factores que condicionan lo que J. D. LEES y M. SHAW denominan su fuerza o importancia, vid. M. SHAW e J. D. LEES, «Commissioni legislative e sistema politico», *Rivista italiana di scienza politica*, IV, 1 (1974), pgs. 165-195; J. D. LEES and M. SHAW, *Committees in Legislatures*, Oxford, Martin Robertson, 1979; M. COTTA, «Il problema del bicameralismo...», cit., pgs. 557 y s.; M. COTTA, *Classe politica e parlamento in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1979; D. M. OLSON and M. L. MEZEY, «Parliaments and Public Policy», en D. M. OLSON and M. L. MEZEY, *Legislatures in the Policy Process*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pgs. 14 y s. y 208 y s.; K. STROM, op. cit. pgs. 42-44 y 70-72; S. BOWLER and D. M. FARRELL, «The Organization of the European Parliament...», cit. pgs. 219-243; A. LA SPINA, *La decisione legislativa*, Milano, Giuffrè editore, 1989, pgs. 328-333.

(25) Cfr. M. COTTA, *Classe politica...*, cit., pgs. 338-340; J. C. COLLIARD, op. cit., pgs. 239-241.; A. LA SPINA, op. cit., pgs. 335-338.

(26) Cfr. A. LA SPINA, op. cit., pgs. 323-328.

Finalmente, la instrumentación técnica comprende todos aquellos elementos de apoyo a la *burocratización* de las asambleas legislativas, esto es, a la construcción, mantenimiento y desarrollo de una organización especializada, profesionalizada y estable, instrumentalmente indispensable para la eficiente y efectiva organización operativa y funcional, en cuanto contribuye al incremento de la capacidad, tanto de la institución globalmente como de los parlamentarios, de desempeñar las funciones que de una y otros demanda el sistema político.

#### 1.4. Transformación de la actividad política

La actividad política de los parlamentarios, de los integrantes de los gobiernos y de los líderes de los partidos políticos ha experimentado, en el decurso del último siglo, y como consecuencia de la mayor dedicación exigida, por una parte, por la creciente complejificación, en términos tanto cuantitativos como cualitativos, de los problemas a cuya resolución han de enfrentarse quienes ocupan cargos de responsabilidad en instituciones constitucionales, y por otra parte, por la progresiva intensificación de la competencia partidista por el poder a lo largo del proceso de extensión del derecho de sufragio, múltiples transformaciones que pueden cifrarse en el concepto de profesionalización. A. Mastropaolo (27) ha entresacado de la literatura consagrada al tema cuatro definiciones comunes de la profesionalización, no excluyentes, en cuanto que, aun poniendo de relieve una u otra de sus dimensiones, preservan un núcleo semántico compartido: la orientación preponderante de los intereses de los actores hacia la política, que se resuelve en un modelo de actividad política tendencialmente exclusiva y de duración indefinida: en síntesis, la primera definición es la de la política como dedicación exclusiva y excluyente (28); la segunda definición se refiere

---

(27) Vid. A. MASTROPAOLO, «Parlamenti e parlamentari negli anni ottanta», *Rivista italiana di scienza politica*, XX, 1 (1990), pgs. 58 y s.; cfr. M. COTTA, *Classe politica e parlamento in Italia*, cit., pgs. 29-32.

(28) Cfr. D. HERZOG, «Carriera parlamentare e professionismo politico», en *Rivista italiana di scienza politica*, I, 3 (1971), pgs. 526 y s. y 538. Una muestra de la relevancia de esta dimensión la proporciona un reciente trabajo de M. P. FIORINA, quien, centrándose en ella, elabora un *selection argument* -esto es, una argumentación construida en términos de *reclutamiento selectivo*- susceptible de inclusión entre los que P. Norris y J. Lovendusky denominan *modelos de oferta*, a tenor del cual la proliferación de situaciones de *divided*

a la profesionalización como *expertise* técnica asociada a la división del trabajo y a la especialización; la tercera definición presenta la profesionalización como proceso de desvinculación de los orígenes sociales y de adquisición por los participantes de él de un *ethos*, un lenguaje y unos intereses comunes de los que se hacen portadores y que los identifican como grupo; en fin, la cuarta definición se refiere a la profesionalización no ya como dedicación exclusiva que permite vivir *de* la política, sino como una existencia *para* la política (29) (30).

A nuestros efectos, importa poner de relieve que, dada la compleja articulación institucional inherente a los sistemas políticos contemporáneos, es obligado reparar en las sedes institucionales en las cuales se desenvuelve la profesión política, lo que lleva a identificar, según M. Cotta (31) tres tipos de profesionalización teóricamente nítidos, pero de contornos más difuminados en las práctica: la partidista (32), la político-parlamentaria (fundida generalmente con la partidista) y la político-funcionarial, cuyo impacto en el papel de las asambleas legislativas no es idéntico (33).

---

*government* en los Estados norteamericanos es el fruto de la profesionalización de sus parlamentos. Vid. M. P. FIORINA, «Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalization?», *American Political Science Review*, 88, 2 (1994), pgs. 304-316.; P. NORRIS and J. LOVENDUSKY, «If Only More Candidates Came Forward': Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain», *British Journal of Political Science*, 23, (1993), pgs. 373-408.

- (29) Cfr. D. HERZOG, op. cit., pgs. 520 y 543. Vid. la originaria distinción entre vivir *de* la política y vivir *para* la política en M. WEBER, *La política como profesión*, Madrid, Espasa Calpe, 1992 (Edición y traducción de J. Abellán), pg. 103 y s.
- (30) Como polo opuesto de un continuum cuyo extremo sea el concepto de profesionalización puede ubicarse el de amateurismo, del cual M. M. Atkinson y D. C. Docherty recogen igual número de definiciones: dedicación a tiempo parcial; estilo político basado en la consideración de la política como obligación, ligada a la fe en la reforma política y a la expectativa de influir en las *policies* adoptadas; carencia de experiencia política previa; y brevedad de la carrera política. Vid. M. M. ATKINSON and D. C. DOCHERTY, «Moving Right Along: The Roots of Amateurism in the Canadian House of Commons», *Canadian Journal of Political Science*, XXV, 2 (1992), pgs. 295-318.
- (31) Vid. M. COTTA, *Classe politica...*, cit., pgs. 30, 189 y s.
- (32) A su vez, la expresión profesionalización partidista encubre una enormemente heterogénea gama de profesionales de partido, cuyo ingreso en el parlamento genera dos distintos procesos de profesionalización de los parlamentarios: la profesionalización política y la profesionalización intelectual. Vid. A. PANEBIANCO, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, pgs. 417-443.
- (33) Es específicamente la profesionalización estrictamente parlamentaria la que, según común aseveración de una serie de estudiosos, está estrechamente ligada, con independencia de

La interconexión de los modelos de profesionalización en los regímenes parlamentarios se debe a la mutua permeabilidad de las sedes institucionales a lo largo de las que se despliega la carrera política, concepto este que, en rigor, y pese al hábito o a la inercia (34) de uso parceptibles en los textos dedicados a una u otra, no es sinónimo del de profesionalización. En palabras de M. Cotta (35),

«Dicendo carriera si intende una serie di posizioni sequenzialmente collegate, cioè tale che una costituisce il presupposto delle seguenti, sia nel senso che apre le opportunità per le seguenti e determina legittime aspettative nei confronti di essi, sia nel senso che produce risorse utilizzabile per il conseguimento di quelle».

La configuración de cada carrera política individual es, así, el producto de la estructura de oportunidades y de los mecanismos de selección, definitorios de los modelos de reclutamiento vigentes en un sistema político dado, que en los sucesivos niveles abren o cierran el paso a los elementos nuevos (36). En este sentido debe tenerse presente que factores constitucionales («forma de gobierno»), el grado de fuerza de las organizaciones partidistas (37) y la estructura organizativa de las asambleas legislativas delimitan un *horizonte de carrera* (la serie de posiciones que se encuentran al alcance de quienes han accedido a determinado puesto (38), para los

---

cuál sea la dirección causal, a la institucionalización de los parlamentos, hasta el punto de que se emplean indistintamente los mismos indicadores para una y otra. Vid. N. W. POLSBY, «The Institutionalization of the U.S. House of Representatives», *American Political Science Review*, 62 (1968), pgs. 144-168; M. COTTA, *Classe politica...*, cit., pgs. 49 y ss.; D. SEARING, «New Roles for Postwar British Politics. Ideologues, Generalists, Specialists and the Progress of Professionalization in Parliament», *Comparative Politics*, (July 1987), pg. 432; J. R. HIBBING, *Congressional Careers*, Chappel Hill and London, The University of North Carolina Press, 1991, pgs. 22 y s.; J. R. HIBBING, «Careerism in Congress: For Better or for Worse?», en L. C. DODD and B. I. OPPENHEIMER (eds.), *Congress Reconsidered*, 5th edn., Washington D.C., Congressional Quarterly Inc., 1993, pg. 83.

(34) Vid. un ejemplo de deliberada utilización indistinta en B. CAIN, J. FERREJOHN and M. P. FIORINA, *The Personal Vote*, Cambridge, Mass. and London, Harvard University Press, 1987, pg. 236 (n. 12 a pg. 7).

(35) Vid. M. COTTA, *Classe politica e parlamento in Italia*, cit., pg. 154; asimismo, p. 43.

(36) *Ibid.*, pg. 43; Cfr. R. D. PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1976, pg. 69.

(37) Cfr. B. CAIN, J. FERREJOHN and M. P. FIORINA, op. cit., pgs. 12 y s.

(38) Vid. M. COTTA, *Classe politica...*, cit., pg. 211, n. 6.

representantes en los regímenes parlamentarios, en el que se hallan presentes, ya simultánea ya sucesivamente, posiciones de partido, posiciones estrictamente parlamentarias y posiciones en el gobierno, de tal manera que si no es imposible hallar casos individuales de políticos que desarrollen una genuina *carrera parlamentaria*, en gran parte de los casos es más correcto referirse a la *fase parlamentaria* de la carrera política, que comprende los progresos verificados no sólo en el seno de la institución, sino también los que tienen lugar durante la ocupación de un escaño en las dos instituciones (partido y gobierno) contiguas, aunque externas, al parlamento (39).

## 2.- MODELOS DE RELACIONES PARLAMENTO-GOBIERNO

Dados estos elementos, se puede explicar el aspecto de las relaciones parlamento-gobierno que, siendo inmediatamente perceptible, ha dado lugar al florecimiento de la tesis de la decadencia entre los estudiosos, quienes perciben el desequilibrio de aquellas en beneficio del gobierno: la disciplina de voto de los grupos parlamentarios, y, fundamentalmente, en su caso, de la mayoría que sostiene al gobierno. Interpretado el momento de las votaciones parlamentarias como un típico problema de acción colectiva (40), y partiendo del presupuesto racionalista que atribuye como metas a los legisladores, en un contexto de profesionalización de la política (especialmente, en el sentido de vivir *de* la política (41)), la reelección y el ascenso en su carrera, es indudable que en un régimen que demanda el apoyo de una mayoría al gobierno y en el que se impone la dependencia del partido para la nominación como candidatos y de los primeros ministros (generalmente líderes del partido) para el avance en la carrera hacia puestos ministeriales (o hacia puestos de dirección en los variados organismos estatales dependientes de los depar-

---

(39) Cfr. *Ibid.*, pgs. 207 y ss. En el sistema político estadounidense, por contra, la desconexión entre los tres tipos de posiciones da lugar al desarrollo de auténticas carreras parlamentarias, en muchos casos vitalicias.

(40) Vid. M. HECHTER, *Principles of Group Solidarity*, Berkeley, Los Angeles and London, University of California Press, 1987; B. CAIN, J. FERREJOHN and M. P. FIORINA, *op. cit.*

(41) Cfr., recientemente, R. L. HALL and R. P. VAN HOWELING, «Avarice and Ambition in Congress: Representatives' Decisions to Run or Retire from the U.S. House», *American Political Science Review*, 89, 1 (1995), pgs. 121-136.

tamentos ministeriales) (42) la disciplina de voto representa una norma de ineludible cumplimiento.

Esta explicación, al margen de su innegable validez explicativa, persiste en el empleo implícito de una imagen dualista, según la cual uno de los actores, el parlamento, ha sido reducido a la impotencia por el otro, el gobierno. Del mismo modo, la imagen dualista da sentido a algunas de las más acabadas tipologías de los parlamentos, tales como las de M. G. Weinbaum(43) o M. Mezey (44).

Como justificación de su tipología de los parlamentos (coordinados, subordinados, sumisos -o sometidos-, indeterminados y competitivos-dominantes), cada uno de cuyas categorías evoca nítidamente la imagen dualista, el autor aporta el siguiente razonamiento:

«...legislatures must be evaluated relative to adjacent political institutions...Fortunately, a classification scheme may be uncomplicated by the close and often reciprocal relationship of legislatures to executive institutions...as the nomenclature below suggests, a legislature's characteristic posture toward executive institutions identifies reasonably distinctive behavioral and structural patterns.»

Del mismo modo, argumenta M. L. Mezey:

«The simplest and most common comparative statements about legislatures relate to the strength or weakness of particular legislative institutions...in the policy-making process relative to the importance of non-legislative institutions,

---

(42) Vid. A. KING, «Chief Executives' in Western Europe», en I. BUDGE and D. MCKAY (eds.), *Developing Democracy*, London, Sage Publications, 1994, pgs. 150-163. Como afirma R. D. Putnam: «The selectorate constitutes the effective constituency to which the elite member will respond, for the behavior of leaders is guided by their 'perceptions of the interests, wishes and demands of those who control their tenure in office'». Vid. R. D. PUTNAM, op. cit., pg. 56. Es precisamente el diverso juego de los sistemas electorales el que permite identificar la «effective constituency» de los parlamentarios.

(43) Vid. «Classification and Change in Legislative Systems: With Particular Application to Iran, Turkey and Afghanistan», en G. R. BOYNTON and C. L. KIM (eds.), *Legislative Systems in Developing Countries*, Durham, NC, Duke University Press, 1979, pgs. 31-68.

(44) Vid. M. L. MEZEY, *Comparative Legislatures*, Durham, NC, Duke University Press, 1979, pgs. 21-44.

commonly to those operating through the executive branch of government. .... there seem little doubt that it can be an appropriate criterion for distinguishing legislatures from one another. ...

Legislatures will be salient in the policy-making process to the extent that their presence and prerogatives act as a constraint in the executive.»

Así, entrecruzando este criterio con el del apoyo recibido por las instituciones parlamentarias, construye una tipología con cinco categorías de parlamentos en los términos dualistas de rigor: vulnerables, marginales, activos, reactivos y mínimos.

Sin embargo, partiendo de la clasificación de los parlamentos en parlamentos-escenario y parlamentos transformadores, formulada por N. W. Polsby (45), no cabe sino reconocer que la configuración de las situaciones del subsistema gobierno-parlamento, lejos de cristalizar invariablemente en un modelo dualista, exhibe una extremada heterogeneidad, en función de los papeles representados por los actores que intervienen en el escenario parlamentario (los partidos políticos), de modo que simultánea o alternativamente a las tradicionales «relaciones gobierno-parlamento», opera una gama más o menos variada de esquemas de relaciones (46), cuya presencia e importancia diferencial en cada país europeo ha sido enmascarada, afirma A. King, por el indiscriminado empleo de la misma expresión dualista (47). En palabras de M. Cotta (48):

«Più che di maggiore o minore forza del parlamento in termini assoluti sembrerebbe corretto parlare della maggiore o minore rilevanza di un certo tipo di esprimersi dell'istituzione parlamentare rispetto ad altre».

Debe establecerse, por ello, cuáles son los flujos relacionales más probables en el subsistema gobierno-parlamento, cuya sistematización,

(45) Vid. N. W. POLSBY, «Legislatures», en F. I. GREENSTEIN and N. W. POLSBY (eds.), *Handbook of Political Science*, V, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1975, pgs. 277-296.

(46) Vid. M. COTTA, «Il sottosistema governo-parlamento», cit.; E. DAMGAARD, «Nordic Parliamentary Government», en E. DAMGAARD (ed.), op. cit., p.12.

(47) Vid. A. KING, «Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany», *Legislative Studies Quarterly*, I, 1 (1976), pgs. 11-34, reimpresso en P. NORTON (ed.), *Legislatures*, cit., pgs. 208-236.

(48) Vid. M. COTTA, «Il sottosistema...», cit., pg. 267.

partiendo de las sugerencias de A. King acerca del enfoque de estas relaciones más fértil en su trascendencia teórica y más descriptivamente válido, y considerando sus combinaciones, que forman un todo significativo en un régimen político en un determinado período, ha llevado a M. Cotta (49) a elaborar una clasificación en tres modelos: a) modelo de «gobierno-oposición»; b) modelo de «gran coalición»; c) modelo «policéntrico».

De las aportaciones de ambos (50) pueden deducirse varios flujos de relaciones en los que se descompone la tradicional concepción dualista, flujos presentes en todos los regímenes políticos, aunque la importancia relativa de unos y otros difiere en función de la conjunción de aquellos factores condicionantes señalados páginas atrás.

1º.- *Flujo gobierno-oposición*. Es el tipo de relación gobierno-parlamento destacada por el Modelo Westminster (51), a tenor del cual, presupuesta la cohesión del partido o bloque de partidos que sostienen al gobierno, la dinámica dominante en el parlamento enfrenta al gobierno y a su mayoría, como un bloque unitario, a la oposición, en una tensión que presenta los rasgos más de un conflicto entre partidos que entre gobierno y parlamento. El papel de la oposición es el ejercicio de la crítica al gobierno (a la mayoría), respaldada por la autopresentación como alternativa en un parlamento erigido en escenario de esa «campana electoral continua» en que, en palabras de B. Crick, se ha convertido gobernar (52). En esta modalidad de relaciones, generalmente identificada con el sistema político británico, se ha inspirado N. W. Polsby para construir su tipo de parlamento-arena, al que pueden asociarse denominaciones frecuentemente utilizadas en la literatura especializada y acuñadas, bien en términos preponderantemente estructurales, cual la de *assembly-oriented legislatures* (cuyo polo opuesto son las *committee-oriented legislatures*), bien en términos preponderantemente funcionales, cual la de *talk legislatures* (cuyo polo opuesto son las *work legislatures*). De ese modo, el parlamento se convierte en caja de resonancia de los intereses sociales, al

---

(49) Vid. M. COTTA, «Il sottosistema...», cit., pgs. 256-267.

(50) Téngase presente que A. King se refiere en su análisis a países concretos (Gran Bretaña, Francia y República Federal de Alemania) y M. Cotta a cada uno de los modelos.

(51) Cfr. K. STROM, op. cit., pg. 42.

(52) Vid. B. CRICK, *The Reform of Parliament*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1964, pgs. 25 y s.

tiempo que en espacio de integración, mediante la ritualización del conflicto, y en locus institucional de socialización y reclutamiento de la élite gobernante (53).

2º.- *Flujo intrapartido*. Presente tanto en los supuestos de gobiernos mayoritarios como de coalición o minoritarios, en la medida en que el logro de una mayoría estable (en los gobiernos mayoritarios o de coalición) o de cada cambiante «mayoría de efectividad» (54) requiere de la cohesión del propio partido, se manifiesta de diferentes maneras en cada caso, aun cuando en todas ellas se hallan implicadas tres agrupaciones de miembros del partido: los ocupantes del gobierno, el grupo parlamentario y el partido extraparlamentario. En los gobiernos mayoritarios su relevancia es indiscutible para el gobierno, a fin de minimizar el conflicto en el grupo parlamentario, en el partido y en el gabinete, para lo cual los recursos del primer ministro en cuanto al control de las oportunidades de carrera adquieren un notable valor (55). Respecto a las actividades de *policy making*, cobran mayor relieve las relaciones intrapartido que las relaciones gobierno-oposición y es en este marco donde las negociaciones del gobierno con su grupo parlamentario y mecanismos tales como el de las reacciones anticipadas se plasman en la influencia, no del parlamento, sino de la mayoría parlamentaria, en la legislación.

Igualmente importante resulta en los gobiernos de coalición, propicios a la agudización de las tensiones entre el grupo parlamentario y los representantes del partido en el gobierno en torno a la participación en la coalición o a las *policies* impulsadas por esta, resultado de lo cual es una pauta negocial entre líderes parlamentarios, ministros del partido y líderes de la organización extraparlamentaria que, en los casos de partidos divididos por facciones propensas al pacto con elementos de la oposición, abocan a los modelos policéntricos de M. Cotta.

---

(53) Cfr. U. LIEBERT, «Parliament as a Central Site in Democratic Consolidation», en U. LIEBERT and M. COTTA, *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London and New York, Pinter Publishers, 1990, pgs. 17 y s.

(54) Vid. este concepto en K. STROM, op. cit. pgs. 5 y 19.

(55) Cfr. A. KING, «Chief Executives...», cit.

3º.- *Flujo interpartidos*. Se manifiesta en los supuestos de gobiernos de coalición, fruto, salvo casos excepcionales, de una «situación de minoría», y supone la agregación a la lógica exclusivamente antagónica partido de gobierno-partido de oposición definitoria del Modelo Westminster, de una lógica cooperativa entre los partidos integrantes de la coalición. En los gobiernos de coalición sobredimensionada o gran coalición la modalidad interpartidos se impone a las restantes (56), desplegándose junto a la dinámica cooperativa propia de los gobiernos de coalición, una dinámica conflictual entre los líderes de los partidos representados en la coalición (57) que reduce al parlamento a una escenario de manifestación de la pérdida de cohesión de la coalición gubernamental.

4º.- *Flujo transpartidario (cross-party)*. En este supuesto las relaciones gravitan sobre un fuerte sistema de comisiones de la asamblea (58), tanto por su especialización como por la asignación de algunas presidencias de comisión a diputados de los partidos de la oposición, y se plasma en la frecuencia de votaciones no inspiradas en la línea de fractura marcada por la pertenencia partidista, dado que los integrantes de las comisiones tienden a experimentar un cambio de roles (59) que genera en ellos una auto-percepción como miembros de la comisión antes que como miembro del partido, introduciéndose de tal forma un rasgo próximo al modelo dualista gobierno-parlamento tal como se manifiesta en el presidencialismo norteamericano.

A partir de la consideración de las diversas combinaciones e importancia de los flujos señalados, traza M. Cotta los tres modelos señalados.

---

(56) Vid. M. COTTA, «Il sottosistema...», cit. p.259 y s.; G. M. LUEBBERT, *Comparative Democracies*, New York, Columbia University Press, 1986, pgs. 19 y s.; 71 y ss; 274-279.

(57) Hasta tal punto las relaciones se desplazan al interior del gobierno de coalición que, afirman J. Blondel y F. Müller-Rommel, «in some extreme cases, the boundary between government and opposition may become vague and blurred». Vid. J. BLONDEL and F. MÜLLER-ROMMEL, «Introduction», en J. BLONDEL and F. MÜLLER-ROMMEL (eds.), *Governing Together*, New York, St. Martin's Press, 1993, pg. 8.

(58) Cfr. M. SHAW, op. cit., passim.

(59) Vid. acerca de la relación entre los cambios de rol de los parlamentarios y el sistema de comisiones, aunque destacando la mayor complejidad del proceso, D. SEARING, op. cit.; M. A. JOGGERST, «Backbenchers and Select Committees in the British House of Commons: Can Parliament Offer Useful Roles for the Frustrated?», *European Journal of Political Research*, 20, (1991), pgs. 21-38.

-El *modelo gobierno-oposición*, caracterizado, obviamente, por el predominio de este flujo, y por la escasa relevancia de los restantes, dadas la clara división de la cámara parlamentaria en mayoría y minoría y la escasa entidad del sistema de comisiones, tal como demuestra el referente empírico de este modelo, es decir, el sistema político británico.

-El *modelo de gran coalición*, marcado por el flujo interpartidario.

-El *modelo policéntrico*, o, por mejor decir, los modelos policéntricos, fruto propio de las «situaciones de minoría», se caracteriza por la distribución del poder en el seno de los partidos parlamentarios entre núcleos de dirigentes situados en sedes institucionales diversas: los grupos parlamentarios, la rama extraparlamentaria de los partidos, el gobierno y las comisiones. Traducido frecuentemente en gobiernos de coalición *minimal winning*, factores como el número y el grado de centralización de los partidos que la componen y la sede institucional en que se desempeña la actividad de dirección de la coalición, contribuyen a que dentro de este modelo se manifieste una muy amplia heterogeneidad de situaciones. El modelo más acabado de policentrismo, y fuente de inspiración para su construcción, es el sistema político italiano, donde una panoplia de factores de toda índole profusamente analizados (60) (entre ellos, la polarización, el clientelismo y el faccionalismo) parece haberse conjurado para singularizar su forma de gobierno.

Es obligado, en este punto, hacer una referencia a los gobiernos minoritarios, conscientemente excluidos por A. King de su análisis (61) y cuya asignación a alguna de las categorías trazadas por M. Cotta, a quien no le merecen más que un par de líneas y una nota a pie de página (62), no es, en principio al menos, evidente, con toda probabilidad porque, a pesar de reconocer la frecuencia de los gobiernos minoritarios, su modelización es deudora en gran medida del postulado mayoritario asociado por la mayor parte de los estudiosos a los regímenes parlamentarios.

---

(60) Cfr. G. DI PALMA, «Parlamento-arena o parlamento di trasformazione?», *Rivista italiana di scienza politica*, XVII, 2 (1987), pgs. 179-201; M. COTTA, «Il sottosistema...», cit., pgs. 267-283; M. COTTA, «The 'Centrality' of Parliament in a Protracted Democratic Consolidation: the Italian Case», en U. LIEBERT and M. COTTA (eds.), op. cit., 55-91; 1987, K. STROM, op. cit., pgs. 158-165.

(61) Vid. A.KING, op. cit., pg. 236.

(62) M. COTTA, «Il sottosistema...», cit., pg. 256 y n. 23.

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta, como sostiene K. Strom, que, al margen de la existencia de gobiernos de minoría *formales*, las mayorías pueden ser de dos tipos no necesariamente coincidentes: la *mayoría de viabilidad*, requerida para la concesión al gobierno de la confianza parlamentaria (bien en cuestiones de confianza, bien en la investidura) y la *mayoría de efectividad*, requerida en cada caso en que hayan de tomarse decisiones con la sanción parlamentaria. Obtenida la confianza, nada impide que, haciendo uso de una estrategia sensata para la construcción de mayorías de efectividad, probablemente cambiantes, un gobierno de minoría sea una «solución racional», como, por lo demás, prueba su frecuencia (63).

Posiblemente, en el esquema de M. Cotta los gobiernos minoritarios hayan de ubicarse entre los modelos policéntricos, tal como hace U. Liebert al calificar y describir las relaciones prevalentes en España hasta 1979 (64). En síntesis, puede afirmarse que en las situaciones de gobierno minoritario, las relaciones en el subsistema gobierno-parlamento quedan sujetas, dada la falta de apoyo al gobierno por parte de una mayoría parlamentaria permanente, ya monopartidista, ya de coalición, a una estrategia gubernamental de confección de mayorías legislativas *de efectividad ad hoc* a fin de lograr apoyo a sus propuestas legislativas y a sus iniciativas políticas, mediante la negociación y la cooperación con (los líderes de) los partidos de la oposición, con los miembros de las comisiones parlamentarias y con los diputados del partido minoritario gobernante, definiéndose así un escenario marcado por el incremento de los niveles de actividad y conflictividad en el parlamento, así como por el aumento de la influencia de la oposición y, en conexión con ello, por una creciente proporción de derrotas del gobierno (65).

---

(63) Vid. K. STROM, op. cit., pgs. 5, 19, 23-93.

(64) Vid. U. LIEBERT, «Parlamento y consolidación...», pgs. 126 y s. (Eso, a pesar de que en su síntesis del esquema de M. Cotta, al tratar los modelos policéntricos ni siquiera menciona los gobiernos minoritarios, refiriéndose únicamente a los de coalición.) Más correcto parece extender el modelo policéntrico también al segundo gobierno minoritario de UCD. Vid. J. CAPO et al., «By consociationalism to a majoritarian parliamentary system: the rise and decline of the Spanish Cortes», en U. LIEBERT and M. COTTA (eds.), op. cit., pgs. 108 y s.

(65) Vid., además de las obras citadas en la nota precedente, los estudios de caso recogidos en E. DAMGAARD (ed.), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, cit.; G. M. LUEBBERT, op. cit., pgs. 9-45, 68-70, 149-219; K. STROM, op. cit.

La frecuente formación, propiciada en parte por la configuración, de raíz constitucional, de sus regímenes políticos de acuerdo con el principio del *parlamentarismo negativo* (66), de gobiernos minoritarios en los países escandinavos pone de relieve que factores que auspician la permanencia de esta pauta son la no polarización del sistema partidista y la apertura de canales adicionales al gobierno -sean los característicos del corporativismo (67), sea un efectivo sistema de comisiones parlamentarias (68)- para el ejercicio de influencia por parte de los partidos de oposición.

Establecida esta pluralidad de modelos en las relaciones operantes en el subsistema gobierno-parlamento, es preciso profundizar en esta línea de desagregación de agentes colectivos a efectos de determinar qué individuos o grupos de individuos personalizan en cada caso el intercambio, la negociación y el conflicto, constituyéndose, probablemente, en una élite de la élite parlamentaria.

En el caso del flujo de relaciones intrapartido, L. de Winter ha mostrado la frecuencia de los contactos entre miembros de los gabinetes y miembros del parlamento (69) (cuya frecuencia, según los datos arrojados por el mismo estudio, supera a la de los contactos de los ministros con la organización de sus partidos). Hay un amplio abanico de aspectos cuyo estudio empírico arrojaría más luz sobre esta modalidad de relaciones: el grado de formalidad o informalidad de los contactos, es decir, si estos se producen predominantemente en un marco institucionalizado, como las reuniones de los grupos parlamentarios, o a nivel personal; el tipo de relaciones (de cooperación o de conflicto); la finalidad de los contactos (información o consulta); la posible incidencia, en caso de contactos a nivel personal, de la condición de miembro (y especialmente de presidente) de una comisión especializada en la frecuencia y tipo de contactos con el titular del departamento gubernamental correspondiente; o, en su caso, la incidencia de la pertenencia a una misma facción del partido; la regularidad de los contactos o su concentración en

---

(66) Vid. E. DAMGAARD, «Nordic Parliamentary Government», cit., pg. 14: «...no positive or affirmative majority vote is required for the formation of a government.»

(67) Vid. G. LUEBBERT, op. cit., pgs. 29 y ss.

(68) Vid. K. STROM, op. cit., pgs. 70-72.

(69) Vid. L. de WINTER, «The Links between Cabinets and Parties and Cabinet Decision-Making», en J. BLONDEL and F. MÜLLER-ROMMEL (eds.), op. cit., pgs. 153-176.

momentos de conflicto relativo a una *policy* particularmente contenciosa; la incidencia del grado de colegialidad y de colectividad (70) del gabinete en los contactos de los ministros con los parlamentarios. Son todos ellos puntos sobre los que no se dispone más que de evidencia parcial, generalmente en el marco de trabajos que, como el citado, sólo tangencialmente tocan el tema de las relaciones parlamento-gobierno. Otro tanto cabría señalar respecto a las relaciones de los parlamentarios con el gabinete en la modalidad de relaciones interpartidista durante los gobiernos de coaliciones, de los cuales está sobradamente estudiada la formación, pero no así su funcionamiento, o de los procesos de negociación en los casos de gobiernos minoritarios.

Finalmente, ha de tenerse presente que los parlamentarios implicados en contactos individuales con el Ejecutivo (entendido en su más amplia acepción, esto es, incluyendo a las burocracias ministeriales) pueden obrar en condición tanto de miembros del partido cuanto de representantes de su circunscripción electoral, tal como es tradicional entre los congresistas de la Cámara de Representantes en Estados Unidos, y cada vez más frecuente en Gran Bretaña, según trabajos recientes han demostrado (71), emprendiendo actividades de lo que se da en llamar *constituency service*, que pueden manifestarse en la influencia ejercida en las *policies* adoptadas por el gobierno (72). A este respecto, la incidencia de los sistemas electorales, como explican B. Cain, J. Ferejohn y M. P. Fiorina (73), es determinante del grado de práctica de las actividades propias de *constituency service*, dado que sólo los sistemas mayoritarios uninominales, como el británico, permiten la plena individualización del voto (es decir, el voto al candidato y no al partido), aun cuando sistemas electorales proporcionales como el de voto preferencial o el de voto simple transferible proporcionan incentivos al *voto personal*. Desde

---

(70) Vid., sobre estos conceptos, R. ANDEWEG, «A Model of the Cabinet System: the Dimensions of Cabinet Decision-Making Processes», en J. BLONDEL and F. MÜLLER-ROMMEL (eds.), op. cit., pgs. 23-42.

(71) Vid. B. CAIN, J. FERREJOHN and M. P. FIORINA, op. cit., *passim*; P. NORTON and D. WOOD, «Constituency Service by Members of Parliament: Does It Contribute to a Personal Vote?», *Parliamentary Affairs*, 43 (1990), pgs. 196-208; P. NORTON, *Does Parliament Matter?*, cit., pgs. 140-160.

(72) Vid. D. M. WOOD, «The British House of Commons and Industrial Policy», en D. M. OLSON and M. L. MEZEY (eds.), op. cit., pgs. 103-129.

(73) Vid. B. CAIN, J. FERREJOHN and M. P. FIORINA, op. cit., pgs. 212-229.

el punto de vista comparativo sería oportuno profundizar, en el marco de las relaciones parlamento-gobierno, en el estudio de estas actividades de representación de la propia circunscripción, dimensión fundamental del concepto de representación, a despecho de la tradición constitucional europea, que, fiel a la interdicción del denostado mandato imperativo (burlado, a la postre, por la práctica de los partidos políticos), la reputa una subversión de la doctrina de la soberanía nacional, y de la tradición politológica, que muestra su desdeñosa actitud, motejándola, apresuradamente, de «localista» o «parroquial», y de contraria, en consecuencia, a una supuestamente más desarrollada cultura política universalista, orientada hacia unos intereses generales en muchas ocasiones poco tangibles para el ciudadano.

En este sentido, A. Mastropaolo (74), certificando la pérdida de relevancia de los partidos en cuanto canales de la representación funcional o de intereses y su insustituibilidad en sede electoral, atisba una posible especialización de los partidos políticos como canales de la representación territorial, cuya importancia para los parlamentos radica en que (para concluir con sus palabras, a las que debe despojarse de sus resabios dualistas) «dal loro punto di vista non è dunque da escludere che una valorizzazione quale sede della rappresentanza territoriale non possa alla lunga riflettersi in un riequilibrio a loro favore, sia pure solo parziale, dei rapporti con l'esecutivo, magari non solo in chiave espressiva».

---

(74) Vid. A. MASTROPAOLO, op. cit., pgs. 65-67.