

## IV. Sistema parlamentario

### *Las funciones parlamentarias*

**D**esde el punto de vista funcional, los parlamentos son instituciones generalmente polivalentes. La variedad de las funciones desempeñadas encuentra una explicación en el papel característico de los parlamentos, que los convierte en instrumentos políticos del principio de la soberanía popular.

De este papel nace para el parlamento el derecho y el deber de intervenir, si bien en formas diferentes, en todos los estadios del proceso político. Según el estadio y las modalidades de esta intervención, existirán actividades de estímulo y de iniciativa legislativas, de discusiones y de deliberación, de encuesta y de control, de sostén y de legitimación.

Todas estas variadas actividades pueden ser comprendidas en las cuatro funciones parlamentarias

El sistema de gobierno de los municipios en México

fundamentales: representación, legislación, control del ejecutivo y legitimación.<sup>1</sup>

### La función de representación

Entre las funciones parlamentarias, la representativa tiene un nivel que puede definirse como presupuesto de las demás. Es una constante histórica que en la representación se basen las demás funciones parlamentarias. La representación política es una función sumamente delicada; en efecto, faltando determinadas garantías institucionales, puede desembocar en la “manipulación”, es decir, puede transformarse de flujo de opiniones y decisiones políticas que parte desde la base hacia el parlamento, en un flujo de modelos y decisiones políticas que desciende del parlamento a la base. En el caso de la “manipulación”, la representatividad es de tal modo deformada, que puede decirse que constituye sólo una fachada creada para esconder la realidad que es, por el contrario, la de una movilización del consenso desde lo alto.<sup>2</sup>

En los parlamentos que actúan verdaderamente como órganos representativos, éstos representan las características esenciales de la “imagen” de la sociedad política. En este plano, la variable partidaria tiene naturalmente un peso determinante. Hay parlamentos incorporadores que son capaces de seleccionar y sintetizar

---

<sup>1</sup> Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, t. II, Siglo XXI Editores, México, 1985, p. 1175, voz: *parlamento*.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 1175-1176.

#### IV. Sistema parlamentario

las demandas políticas de la sociedad, *incorporándolas* como alternativas políticas de amplio aliento. Sin embargo, se da un delicado problema de equilibrio político consistente en conciliar la exigencia de incorporación con la exigencia, también importante, de mantener en el parlamento una elevada transparencia del pluralismo existente en la sociedad. En el ámbito de las funciones representativas son también elementos importantes la sensibilidad a las mutaciones del clima político y la receptividad respecto de las nuevas demandas.<sup>3</sup>

#### La función legislativa

La actividad legislativa es la más típica del parlamento moderno, tanto, que éste es definido como el *poder legislativo*.

Es oportuno recordar que detrás de tal descripción está la doctrina de la separación de los poderes. Esta doctrina atribuye al parlamento la función legislativa entendida como elaboración de normas generales; pero se deja al ejecutivo la actividad de gobierno, es decir, la tarea de resolver el caso concreto y particular dentro del cuadro general establecido por la legislación.

En ciertos momentos y lugares se ha perdido mucho de la claridad de esta concepción. En algunos casos, se ha impuesto el poder ejecutivo en la esfera parlamentaria, hasta convertirse en el dominador; pero, en otros casos, se ha convertido el ejecutivo en el dominado, perdiéndose en ambos casos la separación de poderes.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 1176.

El sistema de gobierno de los municipios en México

Puede decirse que hoy se gobierna legislando. El ejecutivo, responsable de la función de gobierno, actúa en el campo de la legislación. La actividad legislativa en todas sus fases (iniciativa, discusión, deliberación) se transforma entonces en el futuro de una intervención conjunta de parlamento y órgano de gobierno. Ya desde la primera fase, es decir, la de la iniciativa, se produce la inserción del ejecutivo en la clásica función parlamentaria. Esto se da más cuanto mayor solidez tiene el ejecutivo y goza de una posición de autoridad o de poder frente al parlamento, reduciendo la iniciativa legislativa de origen parlamentario a una actividad residual. El ejecutivo, cuando es el principal centro de iniciativa política orgánica, aspira normalmente a una posición relevante incluso en este campo. Ello depende del grado de control que logra ejercer sobre la mayoría parlamentaria.<sup>4</sup>

Las fases de discusión y deliberación se desarrollan según modalidades que varían de parlamento a parlamento.

El elemento más significativo está dado por la importancia que en este proceso tienen, respectivamente, la asamblea plenaria y las comisiones.

La importancia máxima de las comisiones se da cuando a éstas se les concede por delegación, la facultad de decidir con eficacia vinculante por todo el parlamento.

En relación con los múltiples grupos de presión que caracterizan la vida política moderna, la base parlamentaria está dada en general por grupos informales

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 1177.

#### IV. Sistema parlamentario

de diputados que se comprometen a favorecer, en sede legislativa, las propuestas de un grupo.<sup>4</sup>

#### La función de control sobre el Ejecutivo

La función parlamentaria que sigue, en un orden lógico, es la de control sobre el ejecutivo y sobre las actividades de sus dependencias burocráticas. Ésta es una de las funciones más importantes del parlamento, que aun cuando ha sido un poco ensombrecida por la exaltación de la función legislativa, hoy se manifiesta nuevamente como de capital importancia.

El parlamento que limite su intervención únicamente a la fase legislativa dejaría de ejercer una de sus más importantes funciones en el proceso político.

En los régímenes presidenciales, en los que la permanencia en el cargo del ejecutivo no depende del parlamento, éste puede recurrir a la amenaza de obstaculizar al ejecutivo en sus programas que, exigiendo la forma legislativa, deben pasar el examen parlamentario, o de cortar los fondos a los programas gubernativos. Pero en líneas generales el instrumento parlamentario de control más común consiste en señalar a la opinión pública la actuación del ejecutivo a través de interrogaciones, interpelaciones e investigaciones.

Naturalmente, este tipo de acción tiene como condición de eficacia la existencia de un público atento a los sucesos políticos y capaz de influir sobre el proceso político.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 1176-1178.

## El sistema de gobierno de los municipios en México

Un momento importante de la función de control lo da la discusión anual del presupuesto y de la cuenta pública. Esta actividad parlamentaria, en algunos países da al parlamento el poder de modificar el presupuesto y con él el proyecto gubernamental, mientras que en otros el rol del parlamento se limita a la aprobación o reprobación total.

El análisis del presupuesto y de la cuenta pública permite al parlamento ver la realidad global del programa anual de gobierno y ofrece la ocasión de un debate general sobre las finalidades de la acción del ejecutivo.

El parlamento puede actuar como órgano estabilizador y regulador de la dialéctica política. Donde es suficientemente representativo tiene la importante función de permitir una confrontación continua, regular y concreta, en una palabra, institucionalizada, entre las distintas posiciones políticas.

El rol de las instituciones parlamentarias depende, por lo tanto, de la capacidad de adaptación de su estructura a las exigencias de su papel de equilibrador del sistema político.<sup>5</sup>

## La función de legitimación

Los parlamentos cumplen también una función de legitimación. Los parlamentos no sólo transmiten demandas y exigencias sino también, en general, manifestaciones de consenso y de disenso, de sostén político o de impugnación respecto de toda la estructura de gobierno.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 1178-1180.

#### IV. Sistema parlamentario

La misma forma de la demanda es frecuentemente un índice del grado de apoyo del público respecto del sistema.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 1175-1176.