

VARGAS, A. Y FONSECA, T. (2019). *COMO FUNCIONA O PARLAMENTO*. LISBOA: ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Marco LIST

Profesor asociado de Ciencia Política
Universidade Nova de Lisboa
<https://orcid.org/0000-0001-9833-0347>

Hace mucho que se debate, tanto en la literatura académica como en la literatura periodística, sobre la crisis de los parlamentos y de la representación política. Este fenómeno está relacionado, principalmente, con el papel preponderante asumido por los gobiernos en materia legislativa, con la falta de representación de los partidos políticos y, sobre todo, con la creciente desconfianza de los ciudadanos en lo que se refiere a la institución parlamentaria y a las democracias representativas en general.

El libro publicado por la Asamblea de la República reúne un conjunto de diecinueve textos de autores que trabajan en el Parlamento portugués, y forma parte de una tradición «clásica» del derecho (y también de la ciencia política) que analiza las instituciones a través de un enfoque formal y, al mismo tiempo, empírico. A pesar de la existencia de varios trabajos sobre el poder legislativo en Portugal¹, el libro *Como funciona o Parlamento* ofrece una contribución muy valiosa para evaluar el desempeño de la Asamblea de la República. En primer lugar, debido al alcance de los temas tratados. En segundo lugar, porque es un libro dirigido a un público amplio y variado y porque ofrece múltiples lecturas. Por último, los ensayos identifican

¹ Véase, entre otros, Freire, A., Araújo, A., Leston-Bandeira, C., Costa Lobo, M. y Magalhães, P. (2002). *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais; Fernandes, J. (2015). *O Parlamento Português*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. Seguro, A. J. (2016). *A Reforma Do Parlamento Português*. Lisboa: Quetzal Editores. De particular interés es también la obra reciente editada por Leston-Bandeira, C. y Fernandes, J. orgs. (2019). *Iberian Legislatures in Comparative perspective*. Abingdon: Routledge.

los principales desafíos a los que se enfrenta el parlamento, así como las buenas prácticas que deben seguir los órganos y actores parlamentarios. Desde este punto de vista, el mérito de las coordinadoras (Ana Vargas y Teresa Fonseca) es haber producido una obra singular y esencial sobre la principal institución legislativa en el Portugal contemporáneo.

Como funciona o Parlamento desarrolla y profundiza en las líneas temáticas incluidas en la colección *O Parlamento na prática* (publicado en 2008 por la Asamblea de la República), que fue el primer trabajo escrito exclusivamente por funcionarios parlamentarios y cuyo objetivo principal era dar a conocer el funcionamiento del Parlamento portugués desde una perspectiva equidistante del estudio académico y de los artículos periodísticos. Esta obra nació, sobre todo, de la necesidad de familiarizar al público con los importantes cambios de régimen aprobados en 2007, que alteraron profundamente el funcionamiento de la Asamblea de la República.

Uno de los objetivos del libro *Como funciona o Parlamento* es reflejar los cambios en el Parlamento – como institución – a la luz de las rápidas transformaciones experimentadas por la sociedad portuguesa en la última década. Por un lado, el surgimiento de nuevas tecnologías de comunicación ha llevado a la Asamblea de la República a adaptar la forma de dar a conocer su trabajo y de relacionarse con el entorno externo. En este sentido, aunque haya, oportunamente, un capítulo dedicado específicamente a este tema, la comunicación del Parlamento se aborda de manera transversal, por ejemplo, en la forma en que se difunde el trabajo de las comisiones parlamentarias (principalmente a través del Canal Parlamento) o en el uso de Internet y de las redes sociales. El panorama que emerge es una transformación gradual de la Asamblea en un verdadero «Parlamento digital», capaz de responder a los desafíos que surgen de los rápidos cambios en las formas de comunicación y de potenciar su relación con la sociedad a través de nuevas herramientas digitales. Se trata, sin embargo, de un proceso inacabado y en curso, cuyas consecuencias aún no se han manifestado por completo.

Por otro lado, *Como funciona o Parlamento* tiene el mérito de reflejar los cambios del papel de los ciudadanos como actores políticos activos en el circuito de la representación política. Por parte

de los votantes, hay varios indicadores que ponen en evidencia una crisis a nivel de la representación política. El aumento de las tasas de abstención (51,4% en las elecciones generales 2019), el bajo nivel de confianza en la institución parlamentaria (y en otros actores políticos), así como el mayor número de peticiones son solo algunos de los signos de descontento entre los ciudadanos sobre la forma de relacionarse con el poder legislativo. Es cierto que muchos de estos fenómenos de desafección o insatisfacción se originan precisamente en la relación entre ciudadanos y partidos y no están directamente relacionados con el papel del Parlamento. Desde este punto de vista, surge una clara dificultad, por parte de la opinión pública en general, para distinguir entre la Asamblea de la República como actor autónomo en el sistema político y los partidos políticos que han monopolizado la representación parlamentaria. Además, la creciente movilización cognitiva de los ciudadanos potencia cada vez más la capacidad de los individuos para intervenir directamente en la esfera política.

Estas transformaciones han tenido dos implicaciones relevantes para las funciones desempeñadas por el Parlamento. La primera consiste en la creciente importancia de la función de legitimación, una tendencia que se analizó previamente en los trabajos de Cristina Leston-Bandeira sobre el poder legislativo². Esta es, sin duda, una función central del Parlamento para garantizar la estabilidad de las democracias representativas, especialmente frente a las amenazas asociadas con el descrédito de la institución parlamentaria ante la opinión pública, un fenómeno también impulsado por algunas fuerzas políticas que han ganado más fuerza recientemente (por ejemplo, populistas, nacionalistas, etc.). La segunda consecuencia importante de estas transformaciones está relacionada con el fenómeno de la desintermediación, es decir, la relación cada vez más directa entre los individuos y las instituciones políticas. El libro presenta varios ejemplos de cómo el ciudadano ya no es un mero receptor del ejercicio de competencias y poderes parlamentarios, sino que se está convirtiendo, cada vez más, en un participante activo en el circuito de la representación política. La Asamblea de la República ha respondido a través del refuerzo de la política de transparencia (por ejemplo, transmitiendo en directo hasta

² Leston-Bandeira, C. (2002). *Da Legislação à Legitimação: O Papel Do Parlamento Português*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

nueve reuniones o proporcionando datos e informaciones importantes sobre actividades parlamentarias), así como facilitando, en mayor medida, el uso de instrumentos de participación cívica, tales como plataformas para la presentación o recogidas de firmas para peticiones o iniciativas legislativas de los ciudadanos.

En lo que se refiere a la obra anterior, otra novedad que cabe destacar en esta nueva colección está relacionada con la dimensión externa, es decir, la relación del Parlamento con actores o instituciones internacionales. Con la profundización del fenómeno de la globalización y la integración europea, es evidente la creciente importancia de analizar la Asamblea de la República como un verdadero actor global, cuyo ámbito de influencia y actividad no se limita solo a la esfera doméstica, sino que también se extiende al panorama internacional. Desde este punto de vista, el capítulo sobre diplomacia parlamentaria destaca el desarrollo de la actividad internacional de la Asamblea de la República, siguiendo la tendencia de todos los parlamentos de participar, de manera cada vez más activa, en las diversas organizaciones parlamentarias internacionales y de establecer relaciones de cooperación bilateral y multilateral. Por otro lado, cabe destacar el capítulo dedicado a la Asamblea de la República y a la Unión Europea, que examina no solo el progreso normativo e institucional que ha acompañado el papel de los parlamentos nacionales en el marco del proceso de integración europea, sino también la contribución de la actividad europea del Parlamento como un elemento central de la diplomacia parlamentaria.

Los capítulos «centrales» de esta colección se centran en las funciones «clásicas» del parlamento, es decir, el proceso legislativo y el poder de fiscalización del gobierno. Las contribuciones incluidas en este volumen presentan datos actualizados y exhaustivos que nos permiten tener una visión completa de la complejidad de las funciones de la Asamblea de la República y de las transformaciones que se han producido en las últimas décadas. Algunos aspectos merecen un énfasis particular porque contradicen teorías existentes o patrones registrados en otros contextos. Por ejemplo, es interesante observar cómo la iniciativa legislativa con origen parlamentario ha aumentado considerablemente durante la llamada *Geringonça* [artilugio] (gobierno minoritario del Partido Socialista apoyado en el parlamento

por los partidos de la izquierda radical, 2015-2019), revirtiendo la creciente irrelevancia del parlamento en materia legislativa. Otro dato interesante es la disminución, a lo largo del período democrático, de los diputados que no forman parte de ningún grupo parlamentario, un hecho que demuestra no solo el peso de los partidos en la estructuración de las dinámicas internas del parlamento, sino también la propia institucionalización del principal órgano legislativo.

La colección de ensayos incluidos en esta obra también tiene el mérito de examinar el marco político e institucional en el que se integra la acción de la Asamblea de la República. Por un lado, el lector puede obtener una idea clara del sistema electoral y de las reglas que determinan la conversión de votos en mandatos. Por otro lado, se decidió incluir un capítulo sobre revisiones constitucionales, ofreciendo una perspectiva más «sistémica» del papel del parlamento portugués en relación con otras instituciones relevantes.

Estos aspectos demuestran cómo la obra va más allá del ámbito definido por el título en sí, y no se limita a un análisis de las funciones del Parlamento. Sin embargo, algunos aspectos clave del funcionamiento del sistema legislativo se descuidan a lo largo del libro. Este es, por supuesto, el caso del proceso de selección de candidatos, que determina no solo las dinámicas de los grupos parlamentarios, sino también el desempeño de los propios diputados. Otro aspecto en el que podría profundizarse es la relación entre representantes electos y votantes, tanto en lo que se refiere a sus actividades diarias como durante las campañas electorales. Por último, sería interesante poder tener una noción del papel de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso legislativo, por ejemplo a través de la participación en las actividades de las comisiones parlamentarias (audiencias y audiciones). Estas son solo algunas de las líneas temáticas que estudios futuros podrán desarrollar, eventualmente, complementando y enriqueciendo la presente obra.

Además, sería oportuno y deseable revisar, desarrollar y actualizar algunos temas en el futuro a la luz de los cambios políticos que surgieron después de las elecciones legislativas celebradas el 6 de octubre de 2019. Los resultados de estas elecciones llevaron a la entrada al Parlamento de tres nuevos partidos (cada uno eligiese un diputado), de diferente naturaleza ideológica, lo que constituyó un

acontecimiento único en la historia parlamentaria portuguesa. Sin embargo, también ante esta experiencia singular, la Asamblea de la República ha demostrado tener la flexibilidad necesaria para responder a los cambios en el panorama político. La mayor fragmentación del sistema de partidos seguramente afectará el funcionamiento del Parlamento, tanto a nivel interno, por ejemplo, en lo que se refiere a la agenda, como a nivel externo, especialmente en lo que se refiere a la relación con los medios y la opinión pública.

En resumen, *Como funciona o Parlamento* es una obra esencial para comprender no solo el funcionamiento del sistema político portugués, sino también los múltiples desafíos que afectan a las democracias representativas y, en particular, a las instituciones parlamentarias. Esta es una obra que debería ser una lectura obligatoria para toda la clase política y para los ciudadanos interesados en el bien público. Además de ser un trabajo rico en información, los diversos capítulos contribuyen a alimentar el debate sobre la reforma del sistema político portugués y las nuevas líneas de investigación. En este sentido, esta obra puede estimular un enfoque interdisciplinario para el estudio del poder legislativo, que reúna a juristas, politólogos, historiadores y otros científicos sociales, con el fin de mejorar la calidad del sistema representativo. Y aún más importante, esperamos que este volumen logre despertar la conciencia cívica de los ciudadanos, reduciendo la apatía que ha caracterizado al electorado portugués. Como bien dice el capítulo final, a pesar de los progresos realizados, queda mucho por hacer para perfeccionar la representación política. Sin duda, esta sería la mayor contribución para responder a los nuevos desafíos y regenerar la vida democrática.