

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)



HORIZONTES

Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

Jean-Paul Vargas Céspedes¹

Laboratorio Internacional de Innovación

Pública y Desarrollo Sostenible

Instituto Centroamericano de Administración Pública

Resumen

El artículo incursiona en una aproximación de los enfoques de modernización parlamentaria, vistos desde la importancia del cambio institucional y los equilibrios inducidos. El documento inicia la discusión con toma de posición conceptual sobre el Parlamento como institución. A continuación se ocupa de la gobernanza parlamentaria y la capacidad institucional, cuya reflexión acumulada permite abordar, en una tercera sección, los diversos enfoques en materia de modernización parlamentaria. Dadas las dimensiones del ensayo y atendiendo consideraciones editoriales de la revista, en esta primera parte se incluyen únicamente las secciones i y ii, en tanto que la iii se publicará en una próxima edición.

Palabras clave

Parlamento, división de poderes, institucionalidad, modernización, gobernanza.

1. Centroamericano nacido en Costa Rica. Coordinador del Laboratorio Internacional de Innovación Pública y Desarrollo Sostenible. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica. Máster en Política Mediática: Sociedad, Estado y Comunicación, Universidad Complutense de Madrid; Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, Universidad Complutense de Madrid; Máster en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Autor de diversas investigaciones centroamericanas sobre gobernabilidad, centros de gobierno, parlamentos, administración pública, partidos políticos, políticas públicas e integración centroamericana.

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

Abstract

The article ventures into an approximation of parliamentary modernization approaches, seen from the importance of institutional change and the induced balances. The document begins the discussion with a conceptual position on Parliament as an institution. Next, it deals with parliamentary governance and institutional capacity, the accumulated reflection of which makes it possible to address, in a third section, the various approaches to parliamentary modernization. Given the dimensions of the essay and taking into account editorial considerations of the journal, this first part only includes sections i and ii, while section iii will be published in a future edition.

Keywords

Parliament, separation of powers, institutionality, modernization, governance.

Introducción

La pérdida de confianza en los parlamentos es una debilidad que se expresa por la insuficiencia de su legitimación representativa, producto no sólo de la desafección política y las tendencias de abstencionismo electoral generado, sino también de la falta de identificación de los sectores sociales con los interlocutores parlamentarios, y aun cuando existe algún nivel de identificación a favor del Parlamento, lo cierto es que hay una visión social compartida acerca de la inoperancia, lentitud, y poca transparencia de la acción parlamentaria.

La institucionalidad parlamentaria permite expresar la voluntad de compromiso a través del diálogo de las fuerzas sociales políticamente representadas, a sabiendas de que la confianza en el Parlamento reside en la capacidad de adoptar adecuadas decisiones en el proceso de formación de la ley, de una acción fuerte y crítica en el control político del Estado, así

como en las relaciones entre éste y el Ejecutivo.

Pretender analizar la modernización parlamentaria ante esta realidad y desde la capacidad del cambio institucional, se introduce una reflexión sobre el valor del Parlamento como institución y, por ende, toda actuación que pretenda generar eficiencias y eficacia debe

superar el umbral de la intervención de los actores y modelos de organización, para aspirar impactar en el nivel cognitivo. En otras palabras, se asume como apuesta particular que el éxito de los procesos de modernización institucional no radica en una amplia oferta técnica o la capacidad de amplios consensos políticos, sino en la vía por medio de la cual los anteriores aspectos logran incidir en el sistema de valores y principios institucionales.

Cuando se analizan los procesos de modernización parlamentaria surgen, frecuentemente, como tareas y desafíos los problemas de articulación entre la visión operativa y estratégica de la institución, pero aún más que ello los déficits para dar seguimiento, evaluación y retroalimentación a los procesos, es decir, la falta de *“una cultura de gestión del conocimiento”*. Ante éste déficit, los parlamentos suelen ser más susceptibles a las agendas del ambiente externo, particularmente de la cooperación internacional.

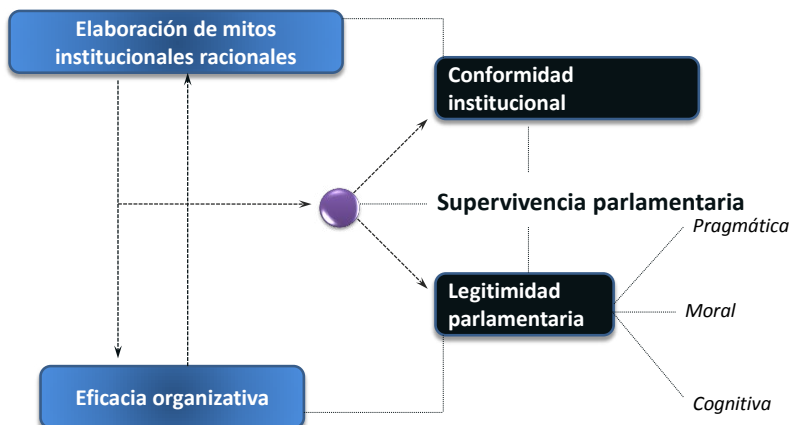
Plantear la relevancia de la modernización parlamentaria desde

la perspectiva del cambio institucional, parte de un posicionamiento sobre la relevancia de mejorar las capacidades de función parlamentaria —en una visión integral: legislativa, deliberativa, y de control— y por ende contribuir a mejores rendimientos democráticos del sistema político.

El aprendizaje institucional en el accionar cotidiano del Parlamento, contribuye a reforzar o debilitar los procesos de institucionalización, en el sentido de que la práctica político-institucional contribuye a: i) la generación de valores inculcados, ii) procesos de creación de realidad, iii) generación de un sistema como una clase de elementos.

Desde el primer abordaje se hace el énfasis en la capacidad del Parlamento para infundir un valor proporcionado dentro de la estructura social, ejemplo de ello la importancia del pluralismo político en la discusión legislativa, como un elemento identitario de la democracia contemporánea (ver diagrama 1).

Diagrama 1



Fuente: Elaboración propia

La segunda dimensión parte del cómo las bancadas parlamentarias articulan sus diversas visiones para la creación del “*interés general*” y, por ende, construyen, de-construyen y re-construyen las visiones de la realidad del país, a partir de las agendas políticas priorizadas, como las argumentaciones esbozadas sobre ellas.

Finalmente, el tercer elemento evidencia la forma desde la cual una serie de mitos y valores institucionales, que son aceptados e incorporados, generan recompensas entre los actores políticos, contribuyendo a un incremento de legitimidad, recursos y capacidad

para sobrevivir; ejemplo de ello, los parlamentos que se abren a procesos de transparencia y rendición de cuentas no solo gozan de mayor imagen ciudadana, sino que aquellos políticos identificados como los líderes de la modernización institucional son recompensados con la reelección, o bien sus partidos políticos aseguran mantener o incrementar su caudal electoral.

Sin embargo, e independientemente de la perspectiva de análisis que se utilice, no se puede dejar de lado que la modernización institucional como decisión parlamentaria, implica por naturaleza

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

un proceso constante de discusión y persuasión *intra e inter-partidaria*, con procedimientos definidos por un reglamento legislativo –reglas del juego– que poco a poco materializan las preferencias de los actores en una dinámica de constantes cálculos de escenarios, reacciones y contra-reacciones.

La ingeniería parlamentaria constituye el conjunto de elementos normativos formales de carácter constitucional y reglamentario que configuran el modelo de organización y funcionamiento, cuya modernización responde entonces a un “*efecto de absorción*” de las prácticas y evoluciones informales en el entramado formal.

En la lógica de modernización interviene una combinación de aspectos derivados de las variables político-institucionales en el cálculo de las externalidades positivas y negativas que se obtienen con los cambios planteados. Por tanto, la ingeniería institucional ha de reflejar las relaciones de poder entre actores, pero sobre todo, la proyección del cómo se espera que esas variables sean canalizadoras del conflicto político.

Entonces *¿cuáles aspectos político-institucionales determinan la capacidad de modernización par-*

lamentaria? ¿Qué tendencias de acción tienen a poseer más posibilidades de inclusión en un proceso de reforma institucional del Parlamento? ¿Qué funciones del Parlamento son proclives a desarrollarse con más capacidad en los procesos de modernización institucional?

El presente artículo, de carácter conceptual y reflexivo, asume como tarea incursionar en una aproximación de los enfoques de modernización parlamentaria, vistos desde la importancia del cambio institucional y los equilibrios inducidos. El documento inicia la discusión con toma de posición conceptual sobre el Parlamento como institución (i), seguido de comprender la gobernanza parlamentaria y la capacidad institucional (ii), cuya reflexión acumulada permite abordar los diversos enfoques en materia de modernización parlamentaria (iii).

(i) El Parlamento como institución

Desde un enfoque tradicional de las teorías de crecimiento y desarrollo se parte, entre múltiples premisas, que sí una economía logra ampliar la dotación de capital, mejorar los niveles de formación de su población o incrementar la

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

eficiencia de sus procesos productivos, se espera que tarde o temprano dicho país pueda obtener niveles superiores de renta *per cápita*. Sin embargo, en la realidad cotidiana de las democracias centroamericanas es fácilmente notorio que aun obteniendo un incremento en la renta *per cápita*, ello no refleja una reducción de las brechas entre la población rica y pobre. Entonces *¿qué está pasando? ¿Dónde está fallando el sistema político?*

Contestar esas y muchas otras interrogantes es en gran medida el desafío del buen gobierno en nuestras realidades centroamericanas, pero cada vez más se visualiza la importancia que tienen los marcos jurídicos —entramado de leyes desde las constituciones políticas hasta los reglamentos— y el marco institucional, pues al final de cuentas la combinación de ambos aspectos son el código de interacciones políticas y sociales que desde múltiples escenarios dan vida al espacio público y privado.

Ahora la pregunta central, es *¿qué tiene que ver en todo esto el Parlamento?* Pues bien, durante mucho tiempo se ha visto el efecto del Parlamento en la calidad de la democracia como una especie

de caja negra, centrando los estudios sobre los partidos políticos, o bien sobre el análisis del diseño institucional desde la comparación de las normas jurídicas y las características identitarias del sistema político.

Por otra parte, desde las últimas dos décadas son múltiples los organismos internacionales que han centrado sus agendas en la importancia de comprender la calidad de la gobernanza, entendida para la presente reflexión como el entramado institucional —marco jurídico y marco institucional—; de esta forma, la calidad de la democracia no solo depende de las brechas financieras o políticas, sino también de las brechas institucionales, siendo en este caso de estudio, la parlamentaria; pues ha quedado claro que en un sistema político con un parlamento débil, sus capacidades de control político, como las calidades de su legislación, tienden a quedar presa de las acciones del Poder Ejecutivo, lesionando sustancialmente el principio de separación de poderes y de complementariedad de los mismos.

El Parlamento como institución constituye el eslabón perdido del proceso de modernización del Es-

tado, pues difícilmente se podrán aprobar reformas estructurales del Estado, sin un sistema de partidos lo suficientemente madura para analizar la calidad del proyecto de ley, como también para dejar las pasiones partidarias y luchas viscerales, para dar paso a la construcción del *interés general*.

Caso contrario, tendríamos una iniciativa de ley –posiblemente con consenso social–, técnicamente bien diseñado, estrellándose frente a una realidad caracterizada por un marco reglamentario parlamentario imprevisible, bancadas parlamentarias con discursos vacíos sino clientelares, y con una pésima capacidad de control político sobre las fases de implementación y evaluación.

A pesar de que en los enfoques teóricos no existe un consenso sobre la definición misma de institución, se puede esclarecer que el Parlamento como institución es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes que determinan las funciones a desempeñar por los legisladores, producto de un proceso de elección legítima y democrática de sus miembros, como del marco jurídico –y reglamentario– que restringe sus actuaciones y pautas básicas de funcionamien-

to, y demás modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad en general.

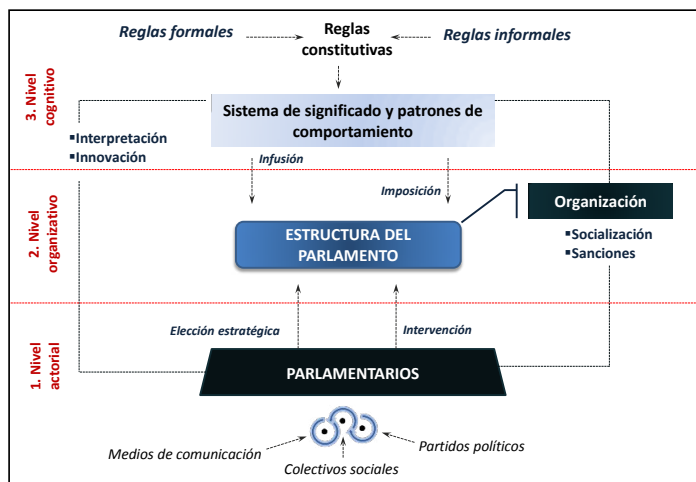
Las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Para Colomer (2001) las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores, que son influenciadas por un marco histórico-cultural. La capacidad de toma de decisiones emanadas desde Parlamento se encuentra profundamente marcada por el diseño institucional a través del cual se materializan las dimensiones políticas y organizativas del mismo, desde las cuales toman vida las funciones legislativas, deliberativas y de control.

La gobernanza, entendida como la capacidad de interacción institucional del Parlamento debe ser analizada desde la organización e institucionalización parlamentaria. Se ha de evidenciar que el Parlamento, como institución, se estructura en tres dimensiones complementarias, siendo la primera de ellas la actuarial, seguida por la

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

organizacional y finalmente por la cognitiva (ver diagrama 2)

Diagrama 2
El Parlamento como institución



Fuente: Elaboración propia a partir de North (2005)

Desde la *dimensión actorial*,² las instituciones toman vida, es decir son orientadas según las características de sus actores, o mejor dicho, el Parlamento asume su vida

desde los actos colectivos de sus parlamentarios –la *decisión parlamentaria*–,³ quienes a su vez se encuentra vinculada por nexos formales –estatutos, normas o le-

2. La dimensión actorial ha sido sumamente analizada por la Ciencia Política, la Sociología y la Economía, tratando de comprender entre muchos otros objetos de estudio, las dinámicas de coaliciones, los procesos de negociación que inciden en los resultados como en los procesos de las políticas públicas, el transfuguismo, la estabilidad e institucionalización del sistema de partidos, entre otros.

3. Esta dimensión ha sido analizada principalmente por el Derecho comparado y parlamentario, pero también por la Ciencia Política, la Sociología y la Economía. Algunos de los principales enfoques de estudio ha sido las capacidades legislativas, los instrumentos de control parlamentario, institucionalización de los grupos parlamentarios, la capacidad de fiscalización parlamentaria, el poder de la junta de portavoces, las comisiones legislativas, entre otros.

gislación— o informales —prácticas y cultura política— con las estructuras de los partidos políticos y sus militantes, colectivos sociales de toda índole, así como de los medios de comunicación. A mejores canales de comunicación personal y de la bancada, mejor serán las relaciones con la oposición extraparlamentaria y viceversa.

El segundo nivel, definido como nivel organizacional pone el énfasis en lo que se podría denominar “la ingeniería institucional del Parlamento”, pasando el enfoque de estudio del resultado al proceso principalmente, es decir, se busca dilucidar el “*vía crucis procedimental*” de cada Parlamento en particular, y cómo ello genera costes de transacción al proceso político. El resultado final es comprender de una mejor forma el funcionamiento de la “maquinaria parlamentaria”, siendo una herramienta de gran utilidad el análisis comparado con realidades similares o diferenciadas.

El Parlamento como organización, implica el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades que en un momento dado son aplicados al servicio de las funciones de la institucionalidad parlamentaria (Prats 1999, pp. 85-89).

Finalmente, la *dimensión cognitiva* constituye el valor y lugar que se le da a la acción parlamentaria desde la concepción del modelo del sistema político, como de su ciudadanía; siendo que una y otra dimensión pueden reforzarse o impulsar hacia su transformación. Un Parlamento poco valorado o apreciado por la ciudadanía no logrará capitalizar un apoyo social, cuando su autonomía sea vulnerada o violentada por un Ejecutivo con voracidad de intromisión y de ejercicio político desde la informalidad.

La dimensión cognitiva genera institucionalidad parlamentaria desde aquellos valores a los que formalmente responde, siendo principalmente la representación del pluralismo y la promoción de la representatividad social —capacidad de agregación de intereses—, cuya combinación faculta la construcción de consensos desde un modelo de seguridad jurídica y sentido de dirección de la sociedad, así como eficiencia económica, equidad social; en el marco de un proceso de promoción de la transparencia y credibilidad institucional. Sin embargo, para ello es fundamental no solo el buen desempeño de los actores —*performance*— sino también, un modelo organizacional que promueva la

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

eficiencia, eficacia y legitimidad en la relación de sus fines y objetivos.

En síntesis, el Parlamento como institución se estructura por normas sociales formales e informales legitimadas dentro de la sociedad política, quienes delimitan el marco para la interacción y comportamiento.⁴ Normas y patrones que se encuentran en la constitución política, el reglamento legislativo –*institucionalidad formal*–,⁵ como también en la costumbre y niveles de relacionamiento político –*institucionalidad informal*–.⁶

Desde este enfoque, el Parlamento se constituyen en una estructura que tipifica los roles de los actores

políticos-sociales y ejerce control sobre sus acciones, pero también les ofrece información sobre cuáles son los posibles resultados a partir de la selección de alternativas predeterminadas sobre los cursos de acción que están posibilitados o legitimados a llevar a cabo, en un contexto sociológico e histórico particular

La institucionalidad parlamentaria confecciona procedimientos y estructuras operantes que definen y fortalecen valores, normas, intereses, identidades y creencias (Hall, 1986); aspectos que en su totalidad producen articulaciones cognitivas quienes suministran estabilidad y significado a la conducta

4. Para North (2005) las instituciones –o conjuntos de normas formales e informales– actúan como constreñimientos mentales para los individuos, lo que contribuye a estructurar las relaciones sociales. Las normas informales son parte del marco más amplio de la cultura, entendida ésta como la transmisión de generación en generación –vía enseñanza e imitación– de conocimientos, valores y otro tipo de factores que influyen el comportamiento, proveyendo un marco conceptual basado en el lenguaje para codificar e interpretar la información que los sentidos presentan al cerebro.

5. Las normas formales adquieren la forma de constituciones, leyes, tratados y contratos e inclusive estructuras organizacionales compuestas por personas que operan bajo las normas formales descritas. Éstas son típicas de sociedades complejas en donde existe un Estado de derecho capaz no sólo de concebir sistemas judiciales para manejar las relaciones económicas, políticas y los contratos entre individuos, sino también como fórmula de atenuación para auto-regular a los grupos dominantes.

6. La institucionalidad informal es producto de una serie de valores y principios implícitos en las relaciones de poder y que se encuentran compartidos intersubjetivamente por miembros de una comunidad determinada. Las acciones orientadas bajo estas normas poseen un propio sentido; es decir, su realización tiene un carácter racional y objetivo para los individuos de esa comunidad específica.

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

socio-política en una comunidad determinada. Por tanto, el diseño institucional parlamentario se compone por reglas generadas por los actores en la maximización de sus intereses personales y colectivos, pero luego a su vez esas reglas se transforman en restricciones hacia éstos en su forma de operar.

Al ser el diseño parlamentario producto de una voluntad normativa, es indispensable lograr adecuados arreglos con carácter de estabilidad, a efectos de que el Parlamento puedan cumplir eficazmente sus marcos competenciales.⁷ La rigidez estructural institucional siempre será atenuada por las capacidades y habilidades de los actores políticos, flexibilizando así las tensiones normativas con las transformaciones socio-políticas imperantes. De forma adicional a los arreglos institucionales capaces de ofrecer un complejo sistema de

restricciones e incentivos, el diseño parlamentario ha de promover una acertada cultura institucional que se traduzca en la generación de un clima de confianza colectiva tendiente a facilitar la cooperación y colaboración entre los diversos actores político-sociales.

La estabilidad del diseño parlamentario depende del equilibrio logrado en una primera instancia en la capacidad propia para mantenerse vigente y pertinente con el tiempo, pero principalmente la forma en que se logre su articulación interna para el cumplimiento de los marcos competenciales propios. La capacidad de coordinación e interacción entre el modelo de grupos parlamentarios y el nivel de institucionalización de las comisiones legislativas permanentes, ofrecen mecanismos de coordinación e interacción entre las variables político-instituciona-

7. "Un arreglo institucional está formado por n- pares ordenados o n- soluciones; cada par o solución constituye la culminación de un proceso de negociación que han desarrollado los actores normativos sobre un tema específico. En virtud del carácter supra-ordinario de los negociadores, el grupo de soluciones toma finalmente el carácter de un cuerpo de restricciones a los comportamientos individuales, el cual busca armonizar el interés de cada sujeto con el bienestar colectivo. Si lo consideramos de esta manera, todo arreglo institucional constituye un "cierre", en cierta forma arbitrario, de los temas que van a formar parte de dicho arreglo; expresado en otros términos, todo arreglo institucional es necesariamente "incompleto", ya que sólo puede definir un conjunto de acuerdos que no son de momento renegociables, mientras queda abierto un infinito número de temas que pueden ser objeto de ulteriores negociaciones dentro del mismo marco" (Aguilar et al, 2008, p. 43).

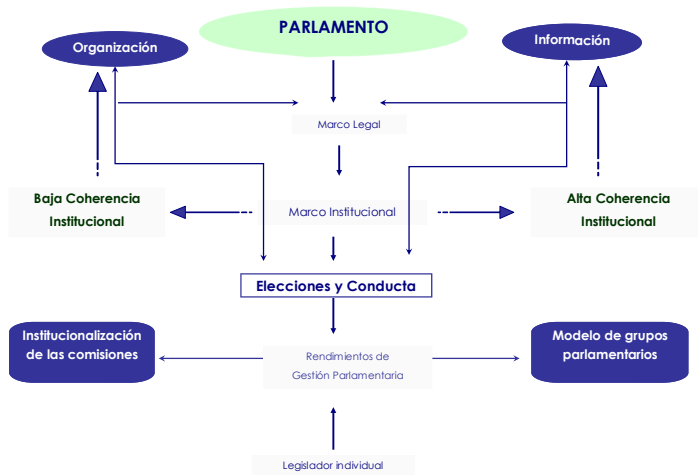
les que determinan el desempeño parlamentario.

Dentro del modelo de organización parlamentaria es necesaria la existencia de cierto grado de cohesión con las estructuras de delegación funcional y de actuación política-representativa; entendiéndose por tal el grado mínimo de coherencia y acuerdo entre institucionalización del modelo de

grupos parlamentarios y de comisiones legislativas permanentes; combinación de actuaciones que tienden a regular y canalizar los conflictos en el ejercicio de la función legislativa, deliberativa y de control. La falta de cohesión institucional en estas dimensiones condiciona la capacidad de gestión interna y externa del Parlamento (ver diagrama 3).

Diagrama 3

Cohesión institucional parlamentaria



Fuente: Elaboración propia

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

Un diseño parlamentario coherente reducirá los niveles de incertidumbre con respecto a la evolución de situaciones y eventos políticos estratégicos para los actores, pues la institucionalidad ofrecerá reglas de juego claras –costes de transacción–, facilita la información estratégica para la toma de decisiones –incertidumbre– y articula su accionar político con respeto al ejercicio de la autonomía parlamentaria.⁸

El principal efecto producido por las distorsiones de coherencia parlamentaria es el incremento de los costes de negociación entre los diversos espacios de decisión –comisión y pleno–, así como a nivel intra e interpartidario; abriéndose mayores posibilidades para el ejercicio de poderes formales e informales de veto por parte de los diversos actores institucionales y partidarios. Situación que tiende a imponer retrasos y generar mayores presiones, por la falta de respuesta a la atención de las de-

mandas sociales, minando así la eficacia y legitimidad de ejercicio del Parlamento.

Si los marcos institucionales promueven baja coherencia el principal impacto se dará en los canales de organización y articulación institucionales hacia los grupos parlamentarios, afectando con ello sus capacidades de actuación. Por el contrario, si los marcos fortalecen la coherencia institucional, los grupos parlamentarios tendrán mayor información para la comprensión de las demandas, necesidades y prioridades de la sociedad, con lo cual su capacidad de elección y previsión de las preferencias multi-actoriales será mayor; logrando así los arreglos institucionales adecuados para atender las diversas restricciones –políticas e institucionales–.

Una mayor cohesión institucional del Parlamento implica un incremento en su potestad de autonomía, pues con ello se logra dotar

8. Una coherencia institucional alta significa un alto nivel de coincidencia entre los actores institucionales y políticos para la ejecución de un determinado modelo de desarrollo; siendo ello un indicador de la capacidad de estructuración del sistema y del cómo la colaboración parlamentaria deja de ser un objetivo de la gestión, para ser una convicción operativa del proceso. Sin embargo, puede haber una alta diferenciación entre la coherencia institucional y la coherencia entre los parlamentarios, mientras que el primer tipo hace mención a comportamientos de articulación organizacional, el segundo es más desde un plano actitudinal (Ruiz Rodríguez, 2007, p. 53).

de un mayor poder relativo, mayores capacidades organizativas, así como mejores niveles de información para la toma de decisiones, obteniendo con ello un adecuado margen para el ejercicio de la gobernabilidad parlamentaria.

En su defecto, menores niveles de cohesión institucional generan mayores márgenes de actuación a la institucionalidad informal, siendo ésta en ocasiones complementaria a la institucionalidad formal, o bien, entrando en abierta contradicción, pues desde ella se filtran distorsiones políticas propias de intereses sectoriales o partidarios, afectando con ello las capacidades de gestión del legislador o de su grupo parlamentario.

En entornos complejos, los parlamentarios no están completamente capacitados para analizar la situación y calcular su estrategia óptima, y por tanto puede esperarse que adapten su estrategia en el tiempo basándose en aquellos aspectos considerados como efectivos e incluso en otros aspectos determinados como poco productivos. La capacidad de efectividad o no de los aprendizajes se encuentra profundamente vinculada a la idea de que las reglas proporcionan un mecanismo poderoso para regular, controlar y disuadir

el conflicto entre los grupos, particularmente cuando hay altos niveles de fragmentación y ninguno de ellos se ha consolidado como la autoridad central (Axelrod, 2003, p. 28).

La necesidad de contar con parlamentos ágiles y más oportunos contribuyó a una cultura de organización legislativa basada en el trabajo de las comisiones, pretendiendo así una mayor canalización de las demandas sociales. Las comisiones se definen como *“los grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una Asamblea”* (Alcántara et al., 2005, p. 256).

Aun cuando el Poder Ejecutivo cuenta con mayores recursos humanos y técnicos para formular sus propuestas de ley en comparación con los parlamentos, las comisiones tienden a ser una herramienta técnica y política para el análisis y la discusión de dichas propuestas. Estas representan uno de los espacios más estratégicos del parlamento, tipificados por la institucionalidad formal para el ejercicio de la negociación y la toma de decisiones. En ellas, la reducida cantidad de sus miembros contribuye a un debate más pro-

fundo y a una mayor comprensión de las posiciones.⁹

(ii) Gobernanza parlamentaria y capacidad institucional

Se entiende por gobernabilidad parlamentaria cuando el proceso decisional se encuentra estructurado sociopolíticamente, de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme al sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (Prats, 2001, p. 9).¹⁰

Por tanto, la gobernabilidad parlamentaria oscila en dos posibles dimensiones de actuación: estabilidad política (i) y estabilidad democrática (ii). Mientras que la primera responde a consensos o fórmulas de atenuación entre las fuerzas políticas tradicionales o mayoritarias que concentraban el poder decisional en el Parlamento, la segunda responde a modelos de inclusión pluripartidarios que, aun generando coaliciones sobredimensionadas, buscan procesos de toma de decisiones cercanos al mayor consenso posible.¹¹

La diferencia entre una actuación y otra se encuentra determinada en los niveles de legitimación, formales e informales, requeridos para que la decisión parlamentaria sea considerada eficaz y legítima por

9. Sartori (1995, p. 291) señalaba que la comisión legislativa, es el mecanismo en el cual las minorías sustantivas que son inexorablemente derrotadas cuando las decisiones se someten al voto mayoritario encuentran el lugar en el que sus reivindicaciones preferidas más intensamente pueden llegar a ser aprobadas.

10. “Las reglas y procedimientos de la gobernabilidad serán tanto más duraderas cuanto mayor grado de conflicto entre los actores estratégicos sean capaces de contener y procesar pacíficamente. La crisis de gobernabilidad sólo se produce en realidad cuando el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o del conflicto con nuevos actores emergentes pone en cuestión no una regla, procedimiento o fórmula específica, sino la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico” (Prats, 2001, p. 11).

11. Indistintamente, el efecto tiende a ser la capacidad del sistema para adaptarse a nuevas dinámicas de relacionamiento para incluir la emergencia de estos nuevos actores o, en su defecto, la parálisis parlamentaria. Esta capacidad de inclusión y en ocasiones de absorción, tiende a ser la estabilidad democrática institucional.

parte de la ciudadanía.¹² La obtención de esta eficacia depende en gran medida de la capacidad que posea la estructura parlamentaria para canalizar y dar respuesta de forma satisfactoria a las necesidades socio-políticas, en un proceso caracterizado por constantes demandas que conllevan al surgimiento de conflictos entre la esfera política y social, cuya buena gestión integral permite desarrollar la legitimidad de ejercicio.

En términos de Coicaud (2000, p. 21) y de Urcuyo (2003, p. 19), la pérdida de legitimidad de ejercicio del Parlamento no sólo es el resultado de una falta de éxito en la práctica del desarrollo de sus potestades, sino también del escaso o marginal éxito obtenido en el proceso electoral y particularmente en el pobre éxito de los rendimientos institucionales parlamentarios.¹³ Para Prats (1999, 105-124) algunos de los factores que afectan la

calidad del ejercicio parlamentario son: (a) sistema de representación de los legisladores –sistema electoral aplicado y la respectiva conformación del Poder Legislativo–, (b) definición del estatuto de los legisladores y la naturaleza de su representación, sus retribuciones y privilegios, así como la duración en el ejercicio de sus cargos; (c) existencia de liderazgos parlamentarios; y (d) mejoramiento de la calidad democrática de las leyes.

Adicionalmente se podría agregar el ejercicio de las potestades constitucionales para el control político y los niveles de acercamiento o relación con las comunidades representadas. Sobre el tema de credibilidad representativa de los parlamentarios, la Asamblea Legislativa es un reflejo de la calidad de los partidos políticos ahí representados. Si existen partidos políticos viciados por un activismo meramente electoral, carentes de

12. "(...) la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" (Arbós & Giner, 1996, p. 6).

13. La falta de confianza en el Parlamento se inicia con votaciones que expresan tanto un fraccionamiento partidario como una creciente tendencia al abstencionismo. Esta situación, seguida por una práctica legislativa precaria que no responde a las exigencias coyunturales, ni a una visión clara de desarrollo, genera una deficitaria demostración del derecho a gobernar y, por ende, una débil credibilidad y apoyo en la acción política adoptada, cuyo proceso y resultado no goza de una plena confianza en el imaginario colectivo.

un verdadero capital social en sus estructuras bases, y orientados por un fuerte clientelismo en la formulación de las políticas públicas, tendremos parlamentos marcados notoriamente por estos rasgos.

Por el contrario, si los partidos políticos son focos de discusión y de análisis del entorno nacional y local, adoptan posiciones críticas con fundamento, muestran una clara vocación hacia la transparencia y la rendición de cuentas, y son estructuras sensibilizadas y convencidas del valor de la participación ciudadana, entonces habrá parlamentos cuyos partidos posean un capital social activo y con credibilidad.¹⁴ Entonces *¿cómo lograr la capacidad de coordinación entre los actores para una adecuada gobernabilidad parlamentaria?* La respuesta se encuentra sin duda alguna en el diseño institucional, desde el cual se conciben incentivos y restricciones de cooperación y conflicto entre los actores estratégicos, es decir, la gobernanza parlamentaria.

Esta postura se aleja de ideas clásicas donde el Parlamento es rígido y jerárquico, y pretende introducir un estilo más cooperativo, donde las instituciones de gobierno junto a diferentes actores colaboran en el diseño e implementación de instrumentos capaces de dar solución a problemas sociales; contribuyendo así con: (i) la distribución del poder en la sociedad y sus grupos de interés, (ii) el mecanismo para la disposición de recursos, (iii) la fortaleza y organización con los colectivos sociales bajo interés comunes con los grupos parlamentarios, y finalmente (iv) un alto nivel de civismo y educación para lograr una identidad, responsabilidad y compromiso.

La importancia de estas condiciones recae en la necesidad y el reto de una inclusión, representación y representatividad de todas las posiciones, como desde la institucionalidad parlamentaria. Entonces, una correcta gobernanza es la que logra posiciones comunes de cooperación, no de conflicto y crisis de gobernabilidad. Se incor-

14. . En cuanto a la definición del estatuto de los legisladores, su naturaleza de representación, sus retribuciones y privilegios, así como la duración en el ejercicio de sus cargos, son factores dominantes para comprender los incentivos en cuanto a la disciplina partidaria a lo interno de la fracción y hacia el partido político. En caso de ser fracción oficialista, permite identificar los grados de lealtad, apoyo y estímulo hacia las líneas emanadas por el Ejecutivo.

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

poran así al ejercicio de gobernar, a empresas de mercado, organizaciones civiles, grupos sociales e individuos particulares; planteándose así su necesaria alianza entre sí, como hacia los grupos parlamentarios. Implicando un cambio institucional para lograr la alianza entre el control jerárquico y la auto-determinación cívica de la vida pública.

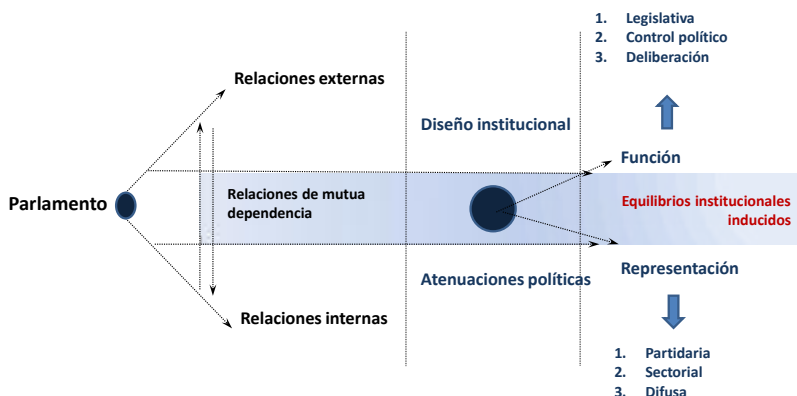
La gobernanza parlamentaria está compuesta de al menos cuatro aspectos: (i) la gobernanza económica que faculta el desarrollo de sus funciones propias por naturaleza constitucional, (ii) la gobernanza política, desde la cual toma vida el principio de autonomía parlamentaria, (iii) la gobernanza administrativa que refiere a la responsabilidad en la eficacia y eficiencia en la administración, y finalmente, (iv) la gobernanza sistémica por medio de la cual el accionar parlamentario se encuentra profundamente hilvanado al quehacer de

los demás poderes constitucionales, tomando vida el principio de separación de poderes, como la exigencia de complementariedad entre estos.

Desde la gobernanza parlamentaria se entretejen relaciones multi-dimensionales de colaboración, coordinación y control entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, dinámicas que tienden a amplificar o reducir sus capacidades de actuación desde una combinación de factores político-institucionales. Por ello, se afirma que los Parlamentos no operan en un vacío de arquitectura institucional, pues toman vida a través de sus actores, sus preferencias y cómo ellos logran articular sus objetivos, desde el cálculo estratégico del uso de los procedimientos –reglas de juego formales– y sus atenuaciones por la institucionalidad informal –las reglas culturales que determinan las relaciones de poder– (ver diagrama 4).

Diagrama 4

Gobernanza parlamentaria y capacidad institucional



Fuente: Elaboración propia

El diseño institucional parlamentario consiste en la creación de una forma de promover resultados en las funciones legislativas, de control y de deliberación, en un contexto de relaciones de mutua dependencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, para la canalización y articulación del interés general. La ingeniería de la institucionalidad parlamentaria surge como una forma de articulación político-social para la transformación de las preferencias individuales en colectivas, es decir, la construcción racionalizada del interés colectivo bajo el dominio de un estado de Derecho en un régimen democrático, en un marco

de gobernabilidad y gobernanza parlamentaria.

La gobernanza parlamentaria descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y el quién y el cómo puede hacer uso de los mecanismos de impugnación de esas decisiones, como de aquellas otras vías alternas y complementarias para la manifestación de las interacciones público-privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes.

Al entender a la gobernanza parlamentaria como el conjunto de reglas de juego y la base institucional por medio de la cual se materializan los procesos decisoriales, se debe considerar a su vez la capacidad de adaptación y flexibilidad de la misma, para ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, sin caer en tendencias arraigadas de reformismo institucional. La efectividad de la gobernanza parlamentaria se encuentra condicionada por su capacidad para producir reglas de juego formuladas con claridad y mecanismos de acceso a la información, proclives a reducir la incertidumbre del proceso decisonal. De forma tal que el diseño parlamentario tiende a ser eficaz cuando éste permite disminuir la incertidumbre originada en las reglas y mediante un sistema de incentivos se controla la incertidumbre derivada de las interacciones socio-políticas.

El diseño parlamentario no elimina los conflictos de las decisiones colectivas, pero si permiten atemperarlo y manejarlo dentro de los cauces de la legalidad jurídica y

la legitimidad del interés aceptado por los actores participantes; constituyéndose además en espacios públicos que facilitan la construcción del interés colectivo. Sin embargo, el diseño no opera en el vacío, pues las interacciones externas tienden a sobrecargar sus capacidades de respuesta y de acción legislativa.

Desde la teoría de la elección racional, el diseño institucional es el resultado de los arreglos político-institucionales entre los actores con poder de decisión y aquellos con poder de veto –*veto players*– quienes realizan un cálculo estratégico de sus preferencias, teniendo conocimiento de sus objetivos, recursos y de las circunstancias que enfrentan. Por tanto, la decisión estratégica es producto del trino articulado por: *a)* los actores toman decisiones racionales con arreglo a fines, *b)* dadas sus preferencias (elemento subjetivo de la acción) y *c)* teniendo en cuenta cuáles son las restricciones en las que pueden tomar sus decisiones –elemento objetivo de la acción–¹⁵ (Martínez García, 2004).

15. Estos tres principios constituyen una teoría general de la acción, en la cual lo objetivo y lo subjetivo son relacionados, teniendo como síntesis de éstos las acciones sociales. Se entiende lo objetivo como las restricciones a la acción, mientras que lo subjetivo es constituido por las preferencias de los actores, así como la interpretación que

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

La combinación y atenuación del diseño parlamentario por el cálculo de los factores políticos es entendida como el conjunto de arreglos institucionales, que son a su vez soluciones de aprendizaje histórico, formuladas por los tomadores de decisiones para ir modelando de forma particular las estructuras del Parlamento, es decir, sus márgenes de actuación de carácter político, administrativo y financiero, quienes en su sumatoria integral se recogen el principio de separación de poderes y por resultado la capacidad de autonomía parlamentaria. De esta forma la autonomía parlamentaria, vista ahora como un arreglo político-institucional se origina de acuerdos iniciales que establecen cuerpos de restricciones e incentivos tendientes a regular las interacciones que se dan en el espacio legislativo, y en aquellas dimensiones del Ejecutivo donde

tiene responsabilidad o capacidad parlamentaria.

El diseño parlamentario existente establece parámetros para la acción, pero también puede auto-reforzarse o dificultar su sustitución, mediante los efectos de los incentivos que posee y modelan las actuaciones de los diputados. Ciertos diseños pueden producir resultados ineficientes y sobrevivir, como consecuencia de un aprendizaje de los actores mediante el uso y adaptación a las regularidades e irregularidades institucionales y sus costes de su sustitución; donde el resultado suele ser una sobre-posición de la institucionalidad informal a la formal.

Es por tanto el reglamento legislativo el factor institucional donde se contemplan el conjunto de reglas emanadas por la potestad

ellos hagan de las situaciones. Por lo tanto, las acciones son producto de la relación entre lo objetivo y lo subjetivo, producto que es mediado por la racionalidad. El trinomio acciones-preferencias-restricciones es relacionado por medio de la racionalidad, pues se supone que el agente elige entre varios cursos posibles de acción, buscando maximizar su utilidad –o bien, minimizar sus costes– sujeta a restricciones.

16. “Como ha puesto de manifiesto Manzella, respecto a la autonomía parlamentaria, la Constitución ofrece el cuadro de las atribuciones y de los principios procedimentales base, creando un espacio que pertenece al poder normativo de las Cámaras, colmar con una disciplina, correspondiente a las exigencias políticas de funcionalidad parlamentaria que debe mantenerse al interior de aquel cuadro y de aquellos principios” (Marín, 2005, p. 44).

auto-normativa, con la finalidad de disciplinar los procedimientos para el desarrollo de sus actividades, determinar los órganos que los conforman y las funciones asignadas al Parlamento. De forma tal que se asegura la adecuada canalización del marco competencial dado en la constitución política, por medio del cual se definen los niveles de relacionamiento entre los supremos poderes, así como hacia la administración pública o a terceros.

Cuanto menos amplia y detallada sea la regulación constitucional en materia parlamentaria, más vastos y prolongados serán los reglamentos parlamentarios, dándose entonces una relación inversa (Marín, 2005, p. 44).¹⁶ Rubén Hernández (2000, p. 50) determina que dentro del ordenamiento parlamentario, el reglamento interno constituye el instrumento técnico por

medio del cual el proceso político se convierte en un proceso jurídico, razón por la cual éste deberá de ser elástico, pues constituye el núcleo dinámico de ese ordenamiento, cuya finalidad es absorber y racionalizar las tensiones y demandas del proceso político en la arena parlamentaria.

Esas posibles tensiones y demandas señaladas por Hernández (2000) pasan por aspectos de gestión de control político y la gestión de la potestad legislativa, como también por asuntos de orden administrativo y organizacional; en cuya dinámica la construcción de la agenda parlamentaria si bien responde a reconfiguraciones de las relaciones de poder –dada la diversidad de intereses y posiciones–, conlleva a su vez implicaciones de carácter administrativo y organizacional.¹⁷ Ante una debilidad institucional y escasez de un

17. “El concepto de flexibilidad del Reglamento Interno debe combinarse con el de estabilidad, en el sentido de que éste constituye un factor de institucionalización de las fuerzas políticas que operan en el Parlamento. Lo anterior significa que el Reglamento Interno responde a exigencias permanentes en las que el ordenamiento parlamentario encuentra su razón de ser y operar. Estas exigencias se refieren, por ejemplo, a que la mayoría actúe sin impedir a las minorías desarrollar su función, y éstas, por su parte, deben desenvolverse sin usurpar los poderes funcionales de la mayoría. Otra característica importante del Reglamento Interno, derivada de su flexibilidad, es la posibilidad de que sea derogado, para casos concretos, por otros actos y comportamientos que también constituyen fuentes normativas del ordenamiento parlamentario” (Hernández, 2000, pp. 50 - 51).

adecuado sistema de incentivos y restricciones el sistema tiende a canalizar sus tensiones y conflictos principalmente por la vía informal. En situación inversa, ante una cultura política deficiente o inestable –alta fluidez y debilidad del sistema de partidos, por ejemplo–, el sistema requiere de una mayor dependencia de incentivos y restricciones formales, a efectos de asegurar la estabilidad política (Vargas & Petri, 2008).

Por ejemplo, el análisis comparado de los reglamentos de Centroamérica y República Dominicana, faculta la identificación de los modelos de organización y funcionamiento adoptados en la región. Las diferencias regionales determinan además la capacidad de flexibilidad, espontaneidad y

dinamicidad de los mismos, para concebir aquellas normas necesarias que contribuyan a la estabilidad política del Parlamento. Los reglamentos parlamentarios de la región se han caracterizado por estar inmersos en un constante proceso de reformas parciales y estructurales, que en la mayoría de los casos desembocan en una reestructuración sustancial de los mismos.¹⁸

A una mayor recurrencia de reformas reglamentarias, menor será el grado de dependencia a la estabilidad política, entendiendo por tal los arreglos políticos institucionales dados por dos o más bancadas, cuya articulación faculta la construcción de las mayorías parlamentarias necesarias para la adopción de decisiones.

18. El reformismo parlamentario se puede identificar en: a) reformas parciales, b) reformas semi-estructurales, y c) reformas estructurales. Se parte de dos supuestos de interlocución política, una disconformidad generalizada o focalizada. Si los actores políticos identifican una fuerte viabilidad y consenso político sobre una mayor cantidad de ejes temáticos optarán por una reforma estructural, y conforme la solidez de los apoyos políticos pueda irse minando irán declinando hacia reformas semi-estructurales o parciales. Por lo contrario, la disconformidad focalizada se da sobre un tema específico y el consenso político tiende a tejerse únicamente como una reforma parcial, que en ocasiones ante la falta de articulación de alianzas, es sacrificada su especialidad para ampliarse hacia una reforma semi-estructural, provocando una sumatoria de agendas e intereses. En aquellos sistemas políticos donde son más evidentes las reformas parciales –aun cuando sean significativas y generen un cambio proporcional– demuestran que los consensos políticos se dan solo sobre un elemento concreto para la creación, modificación, precisión o inclusive eliminación de una regla o conjunto específico de reglas parlamentarias.

Entre más alto sea el nivel de tipificación temática más se incide en la ingeniería parlamentaria para asegurar la promoción de mejores niveles de estabilidad democrática; es decir, la representación y proporcionalidad de todas las fuerzas políticas reflejadas en el espectro del parlamentario. La tipificación temática destaca la capacidad del reglamento para trascender las tendencias de función legislativa a orientaciones de carácter deliberativo, como de control y fiscalización parlamentaria,

particularmente los derechos de las minorías, entre otros.

El resultado al analizar los reglamentos legislativos de la región es que la ingeniería parlamentaria desde la plataforma de los reglamentos se ha orientado por una amplia tipificación del proceso de formación de la ley, lo cual deja por resultado un absoluto desnivel en cuanto a la constitución de normas sustantivas y procedimentales que faculden el adecuado y recurrente ejercicio del control parlamentario (ver *tabla 1*).

Tabla 1

Orientación funcional de los reglamentos legislativos en Centroamérica y República Dominicana

País	Nivel de institucionalización		
	Legislación	Control parlamentario	Administración
Guatemala	++	+/-	++
Honduras	++	+/-	++
El Salvador	++	+/-	++
Nicaragua	++	+/-	+/-
Costa Rica	++	+/-	+/-
Panamá	++	+/-	++
República Dominicana (Cámara de Diputados)	++	+/-	++
República Dominicana (Senado)	++	+/-	+/-

Fuente: Elaboración propia con base en los reglamentos parlamentarios de la región

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

De la tabla N° 1 se infiere dos tendencias homogéneas en la región:

a) un nivel detallado de institucionalización de la función legislativa y b) un nivel básico de institucionalización de la función de fiscalización parlamentaria. En cuanto a la función de auto administración se destacan los casos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá y el caso de la cámara de Diputados de República Dominicana con niveles detallados, y en un segundo lugar, los casos de Nicaragua, Costa Rica y la cámara de Senadores de República Dominicana, con niveles básicos.

El resultado es una ingeniería parlamentaria que desde la plataforma de los reglamentos se orienta por una amplia tipificación del proceso de formación de la ley, lo cual deja por resultado un absoluto desnivel en cuanto a la constitución de normas sustantivas y procedimentales que faculden el adecuado y recurrente ejercicio del control parlamentario.

Referencias

Aguiar, F. et al (coord.) (2008) *Economía, sociedad y teoría de juegos*. Madrid: Mc Graw-Hill.

Alcántara, M. et al. (2005) *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América*

Latina. Salamanca, España: Ediciones Universidad Salamanca.

Arbós, X. & Giner, S. (1996) *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Editorial Siglo XXI,

Axelrod, R. (2003) *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. México: Fondo de Cultura Económica.

Coicaud, J.(2000) *Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política*. Buenos Aires: Homo Sapiens, Ediciones Rosario.

Colomer, J. (2001) *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Hall, P.A. (1986) *Governing the economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.

Hernández Valle, R. (2000) *Derecho parlamentario costarricense*. San José, Costa Rica: IJSA Investigaciones Jurídicas, S.A.,

Marín Vidal, T.(2005) *Los reglamentos de las asambleas legislativas*. Madrid: Colección Monografías, Congreso de los Diputados, España.

North, D. (2005) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, United States of America: Cambridge University Press.

Jean-Paul Vargas Céspedes ◀ Parlamento e innovación institucional (Primera parte)

Prats, J. (1999) "Reforma del Estado y reforma parlamentaria en América Latina", en Ronny Rodríguez (ed.) *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL y Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos.

Prats, J. (2001) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", En *Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, N° 10, Octubre. Disponible en: www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm

Ruiz R., L. (2007) *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sartori, G. (1995) *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.

Vargas, Jean-Paul & Petri, Denis (2008) *Efectividad parlamentaria: incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José, Costa Rica: Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.