

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



HORIZONTES

Parlamento e innovación institucional (Segunda parte)

Jean-Paul Vargas Céspedes¹

Laboratorio Internacional de Innovación

Pública y Desarrollo Sostenible

Instituto Centroamericano de Administración Pública

Resumen

Esta segunda parte y final del ensayo² se ocupa de los diversos enfoques en materia de modernización parlamentaria. Se sostiene que la capacidad de modernización del Parlamento se pone a prueba en situaciones en las cuales el antagonismo de intereses y posiciones es tan extremo, que incentiva a los actores políticos a buscar soluciones de canalización o imposición. También se señala que el supuesto medular del diseño institucional es una adecuada correspondencia con los entornos internos y externos; ello implica que su conceptualización normativa y prescriptiva debe lograr niveles óptimos de coherencia intra-institucional como inter-institucional, en armonía con el resto de la ingeniería del Estado y del contexto social en el cual se encuentra inserta. En tal sentido se sostiene que para el desarrollo de estrategias viables de modernización se requiere comprender cómo el diseño actual contribuye, o no, a la capacidad de los parlamentarios para el ejercicio de sus funciones.

Palabras clave

Diseños institucionales, modernización parlamentaria, estabilidad, equilibrio, cambio.

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

2. En virtud de su extensión, el ensayo se publicó en dos partes, la primera de las cuales puede leerse en Revista Análisis de la Realidad Nacional, edición virtual No. 224, mayo de 2022; pp.

64-89. Accesible en <https://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2022/05/IPN-RD-224.pdf>

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

Abstract

This second and final part of the essay deals with the various approaches to parliamentary modernization. It is argued that Parliament's modernization capacity is put to the test in situations in which the antagonism of interests and positions is so extreme that it encourages political actors to seek channeling or imposition solutions. It is also pointed out that the core assumption of institutional design is an adequate correspondence with the internal and external environments; this implies that its normative and prescriptive conceptualization must achieve optimum levels of intra-institutional and inter-institutional coherence, in harmony with the rest of the engineering of the State and the social context in which it is inserted. In this sense, it is argued that for the development of viable modernization strategies, it is necessary to understand how the current design contributes, or not, to the capacity of parliamentarians to exercise their functions.

Keywords

Institutional Designs, parliamentary modernization, stability, Balance, change.

(iii) Los enfoques sobre la modernización parlamentaria

La modernización parlamentaria entendida como una relativa estabilización del diseño institucional, depende entonces de una sutil influencia provista por el control de la estructura y el procedimiento, en contraposición a una tendencia neo-clásica que asumió el contexto institucional como un aspecto fijo, dado y exógeno, opacando así la capacidad del análisis de cómo dicho contexto contribuía también a la influencia de equilibrios inter-dinámicos entre los actores políticos y la sociedad.

El desafío entonces es el transitar entre asegurar los diseños institucionales adecuados y obtener los resultados necesarios a partir de la combinación de variables políticas que dan vida al acontecer

parlamentario en los sistemas presidencialistas, particularmente en aquellos momentos de tensión y conflicto entre el Ejecutivo y Legislativo, como a lo interno de éste.



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

La capacidad de modernización del Parlamento se pone a prueba precisamente en situaciones en las cuales el antagonismo de intereses y posiciones es tan extremo, que incentiva a los actores políticos a buscar soluciones de canalización o imposición, alternas a las institucionalmente establecidas. El éxito del “*espíritu de modernización*” radica entonces en la capacidad de flexibilización de los procedimientos para seguir articulando las diferencias y estimulando a la auto-regulación de los actores por las vías formales; sin dejar de lado que en la realidad política se buscará controlar e interpretar los procedimientos, como una forma de constreñir los márgenes de maniobra de los adversarios.

De esta forma la ingeniería institucional que orienta las capacidades de relacionamiento entre los actores parlamentarios, como de estos hacia otros actores, es entendida como *gobernanza parlamentaria*, y las formas potenciales de integración de sus diversos mecanismos político-institucionales conforman un panorama mucho más amplio denominado “*capacidad institucional parlamentaria*”.

El proceso de modernización importa, y más aún porque toma vida a través de los actores. Ello

lleva entonces a valorar la misma identidad y preferencia de éstos, pues son sus preferencias quienes se encuentran reflejadas en el diseño mismo de las reglas de juego, es decir, en los reglamentos y las estructuras organizacionales derivadas.

El Parlamento como institución consiste en una distribución de actividades, una división de actores y la reunión de las actividades con los individuos, de tal suerte que una subdivisión de individuos tenga jurisdicción sobre un subconjunto específico de actividades (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 299). Por tanto, el diseño institucional implica funciones de control y supervisión sobre los diversos efectos formales e informales generados, particularmente sobre la forma de interacción entre representantes y representados en la toma de decisiones.

La teoría de las “*instituciones en equilibrio*” sostiene que la elección y supervivencia de las instituciones depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos y en la reproducción de los costes de transacción, así como de la vía por la que han sido elegidas, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones.



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

Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción, pero también puede auto-reforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas instituciones que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución (North, 2005).

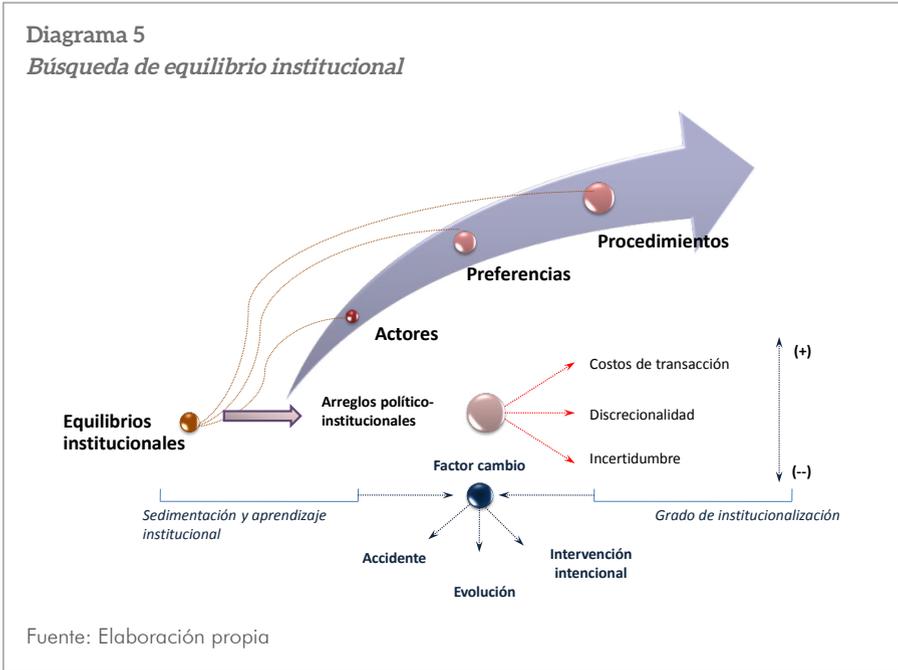
El concepto de “*equilibrio inducido institucionalmente*” de Kenneth Shepsle (1986) expone que las estrategias de los actores y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de las instituciones. La estabilidad es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas institucionales.

Por tanto, toda modernización parlamentaria parte de la búsqueda de un equilibrio institucional, donde la ecuación se encuentra dominada por la integración de tres factores estratégicos: (a) actores, (b) preferencias y (c) procedimientos. No obstante, aun cuando una perfecta alineación entre actores y preferencias se haya conjugado, siempre el factor institucional asumirá una posición privilegiada, pues al final de cuentas son las instituciones quienes regulan los conflictos de la sociedad y por ello su sobrevivencia (ver diagrama N° 5).

Si el procedimiento tiende a ser complejo y disperso, los actores optarán por reformas paralelas, es decir vía institucionalidad informal, salvo que la garantía de institucionalización determina la sostenibilidad de la transformación en la ingeniería parlamentaria deseada – o incluso ante la amenaza de una futura emergencia de actores estratégicos que alteren la reconfiguración de las relaciones de poder –.

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

Diagrama 5
Búsqueda de equilibrio institucional



Como se infiere en el diagrama 5, el cambio institucional parlamentario tiende a surgir ya sea por (a) accidente –lo que sucede simplemente sucede–, (b) por evolución –se han dado mecanismos de selección, habitualmente de naturaleza competitiva, que determinan la supervivencia de prácticas específicas–, o bien (c) por una intervención intencional –efecto de una intervención deliberada por parte de los agentes dotados de intención o búsqueda de un objetivo–.

Desde la primera perspectiva –*accidente*– no juegan causales político-institucionales mayores que impulsen el cambio, pues lo que sucede, simplemente sucede, por lo cual el cambio es producto de una cuestión puramente de contingencia político-institucional (Goodin, 2003; pp 41- 48). La cuestión entonces es *¿por qué cambian las instituciones? ¿Son todos los cambios pertinentes? ¿Quién determina la pertinencia o no de esos cambios?*



El diseño parlamentario representa un mecanismo de solución de conflictos sociales dentro del sistema político, puesto que se requiere de un liderazgo imaginativo para hacerle frente al gran número de intereses que presionan con sus demandas; se necesita de habilidad en el análisis partidista y capacidad para reestructurar las controversias políticas, para identificar las plataformas institucionales más aptas a las realidades históricas, políticas y culturales de una sociedad, sin caer en la tentación de anclajes sin posibilidad de adaptación.

Los cambios institucionales por *evolución* son producto de variaciones iniciales que bien han sido por accidente o simplemente por una cuestión al azar, donde la dimensión política de los actores que dirigen las instituciones, particularmente sus personalidades, han podido dejar una huella que de una forma u otra tiende a influir en términos generales en la gobernanza parlamentaria. Bajo esta perspectiva, la institucionalidad informal prolongada puede generar transformaciones institucionales bajo una lógica de absorción de las reglas informales hacia las formales.

El tercer tipo es la *intervención intencional*, donde el cambio es pro-

ducto de una actuación deliberada por actores estratégicos quienes pretenden alteraciones parciales o totales en busca de intereses y objetivos determinados. No obstante, no se puede obviar que el diseño parlamentario es a menudo el resultado de actividades intencionales que se descaminan: subproductos imprevistos, derivados de ciertas acciones intencionales que se superponen entre sí, de intenciones mal dirigidas o simplemente, de un error (Goodin, 2003, p. 45).

Los resultados de una perspectiva u otra llevará siempre a puntos de tensión entre la formulación de un modelo normativo perfecto o bien estructuras de carácter empírico susceptibles a la perfectibilidad.

El supuesto medular del diseño institucional es una adecuada correspondencia con los entornos internos y externos; ello implica que su conceptualización normativa y prescriptiva debe lograr niveles óptimos de coherencia intra-institucional como inter-institucional, en armonía con el resto de la ingeniería del Estado y del contexto social en el cual se encuentra inserta. Sin embargo, en ocasiones la falta de coherencia puede responder a incentivos para alentar la falta de armonía y por tanto cons-

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

tantes confrontaciones del proceso decisional y con ello mejorar los niveles de calidad de los resultados institucionales –fenómenos identificados como *irritantes institucionales* (Goodin, 2003) –.

Cuando el Parlamento se transforma de forma endógena –*modificación de las reglas de juego*–, deja de ser él mismo, con lo cual se modifican, crean o transforman muchas incertidumbres del cómo los procedimientos alteran o modifican las preferencias de los actores. Aspectos que tienden a reflejarse directamente en los costes de transacción política; el desafío entonces es generar adecuados arreglos institucionales capaces a adaptarse al ambiente interno y externo, sin que ello desemboque en un proceso permanente de reforma institucional.

Entonces, *¿por qué han fallado muchos de los procesos de modernización parlamentaria?* Sin pretender generar afirmaciones generalizadoras, suele encontrarse como tendencias que los procesos de modernización parlamentaria son eminentemente procesos de carácter político y por ende:

- Las estrategias de modernización serán más eficientes en cuanto más institucionalizados y

programáticos sean los partidos políticos.

- El diseño organizacional parlamentario asegure una sólida capacidad para elaborar políticas públicas.
- Los sistemas de seguimiento, evaluación y control de las reformas institucionales sean eficientes, transparentes y gocen de legitimidad técnica y política.
- La administración parlamentaria sea fuerte y técnicamente competente.

Las intervenciones de modernización parlamentaria han respondido a una combinación de factores que van desde subir las capacidades técnicas de los funcionarios como de los parlamentarios hasta procesos de reforma en infraestructura, según se desprende del cuadro N° 2. No obstante, la cuestión fundamental es que en muchas ocasiones los procesos originados desde las agendas de la cooperación internacional parten de un “proceso” de sensibilización y apropiación por parte del receptor, lo cual no siempre es fácil de dar continuidad, particularmente cuando dicho receptor no participa de forma activa en

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

su “apropiación”, especialmente en la definición de los contenidos, ámbitos y límites de la intervención.

La falta de sinergia entre la base intelectual y la base política tiende a expresarse particularmente en los momentos de “relineamiento de las fuerzas políticas”, pues los grupos marginados o excluidos del proceso de modernización terminan por categorizar las transformaciones institucionales como

algo muy particular de un partido político, o bien de una gestión individualizada de un grupo de parlamentarios. El secreto es integrar procesos amplios de negociaciones más variadas, que si bien pueden atentar contra los tiempos de los proyectos de las agendas de los organismos internacionales, si contribuye a la construcción de una sostenibilidad más allá de la dimensión económica, es decir la sostenibilidad política y técnica de los procesos.

Tabla 2

Enfoques de la modernización parlamentaria (primera generación)

Nivel	Dimensión	Áreas de intervención
Nivel actorial	<i>Funcionarios parlamentarios</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habilidades en técnicas legislativas ▪ Investigación parlamentaria ▪ Formación de habilidades colaterales ▪ Desarrollo de metodologías
	<i>Parlamentarios</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacitación en funciones parlamentarias ▪ Habilidades de interlocución democrática ▪ Intercambio de experiencias
Nivel organizacional	<i>Administración organizacional</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Directorios legislativos ▪ Modelos y prácticas de gestión administrativa ▪ Estructuración de equipos técnicos para asistir el proceso de formación de la ley
	<i>Tecnología</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dotación de equipo informático ▪ Informatización de procesos ▪ Pizarras y mecanismos de votación electrónica ▪ Sistemas integrados de información ▪ Estrategias de gobierno digital
	<i>Infraestructura</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Remodelación de sedes ▪ Construcción de sedes

Fuente: Elaboración propia



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

Para el desarrollo de estrategias viables de modernización se requiere comprender cómo el diseño actual contribuye, o no, a la capacidad de los parlamentarios para el ejercicio de sus funciones; o bien si estos optan por una posición de comodidad al cuestionar y modificar únicamente las agendas emanadas por el partido en gobierno, el Poder Ejecutivo e incluso por la oposición extra-parlamentaria.

El postulado central de esta reflexión es apostar por una decodificación, de-construcción y re-construcción del sistema de incentivos y restricciones formales e informales que influyen en el desempeño del legislador en su condición individual, del grupo parlamentario, y del Parlamento como un todo.

La identificación del sistema de incentivos y restricciones responde a un cálculo estratégico sobre los posibles efectos de la agenda del proceso de modernización, vislumbrando su capacidad de incidencia positiva o negativa en el diseño institucional como un todo.

Por tanto, la modernización debe estructurarse no solo en mejorar las instancias técnicas, sino también concebir dentro de esa dinámica el ejercicio de las instancias

políticas, tales como las bancadas parlamentarias y las juntas de jefes de fracción, entre otras. Pasando el enfoque de las reformas de primera generación –orientadas a los modelos organizacionales y de gestión–, para avanzar hacia reformas de segundo nivel, tales como mejoramiento de las vinculaciones con la ciudadanía, participación ciudadana, representatividad política, entre otros (ver tabla 3).

En un sistema democrático es el Parlamento la institución designada para tomar decisiones y ejercer el control político de éstas, en función del bienestar de la colectividad, siendo entonces los grupos parlamentarios y sus legisladores quienes han de considerar que

...las respuestas a los problemas recurrentes son a menudo institucionalizadas. La acción colectiva ocurre en la comunidad política porque se han establecido procedimientos normalizados para suministrar a los actores políticos los incentivos adecuados con el propósito de que emprendan las acciones necesarias para suministrar un bien público o controlar un efecto externo (Shepsle y Bonchek, 2005, p. 289).

Tabla 3

Enfoques de la modernización parlamentaria (segunda generación)

Nivel	Dimensión	Áreas de intervención
Nivel actorial	Funcionarios parlamentarios	<ul style="list-style-type: none">▪ Técnicas de control parlamentario▪ Técnicas para mejorar la calidad de la ley –especialidad temática-▪ Carrera de funcionarios parlamentarios▪ Unidades de apoyo a la construcción de políticas públicas
	Parlamentarios	<ul style="list-style-type: none">▪ Profesionalización y especialización del trabajo de comisiones legislativas▪ Acentuar el papel de las mayorías y minorías en el proceso democrático▪ Abrir espacios de debate, o mesas de seguimiento para temas particulares y sensibles –transfuguismo, rendición de cuentas del gasto público, etc.
Nivel organizacional	Administración organizacional	<ul style="list-style-type: none">▪ Líneas de publicación especializadas en temas particulares▪ Centros de investigación o unidades especializadas, como las Oficinas de Control del Presupuesto▪ Mecanismos de enlace con las administraciones públicas▪ Simplificación de trámites y procesos legislativos
	Tecnología	<ul style="list-style-type: none">▪ Presentación de sesiones <i>on line</i>▪ Acceso a información institucional desde la página web▪ Mecanismos de participación y consulta ciudadana
	Infraestructura	<ul style="list-style-type: none">▪ Adecuación de espacios para procesos de generación de foros, debates, y otras actividades que contribuyen a la construcción de opiniones diversas

Fuente: Elaboración propia

La modernización parlamentaria no se encuentra completa si la integralidad de sus actuaciones no contribuye a fortalecer: conectividad, iniciativas internet, sistemas de datos intranet, *workflow* parlamentario –firmas digitales en los

procesos parlamentarios–, emisión de televisión –programas televisivos como sesiones del pleno y comisiones vía *on line*–, programas de acercamiento al ciudadano, y procesos de institucionalización de gestión del conocimiento.³

3. La gestión del conocimiento contribuye a la creación de procesos de mediación pedagógica para el desarrollo de los objetivos estratégicos institucionales, tomando en consideración las capacidades instaladas -actuales y potenciales- en el marco del cumplimiento de la planificación operativa y estratégica. Por tanto, posee una doble naturaleza de actuación: interna y externa; la primera enfatiza el desarrollo de las habilidades técnicas y políticas necesarias, mientras que en la segunda se plantea la necesidad de "innovación y desarrollo" constante, a efectos de promover un mayor acercamiento del Parlamento con otras instancias públicas, como con la ciudadanía en general. Por tanto, los procesos internos y externos constantemente viven en una dinámica de sinergia y retroalimentación constante.



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

En términos globales se puede inducir que las reformas de segunda generación ponen el énfasis en la continuidad por la mejora del proceso de la ley, pero suman a ello el valor estratégico de la función del control parlamentario para las democracias contemporáneas; así como la estricta necesidad de mejorar las relaciones de los parlamentarios con la sociedad.

La adecuada correspondencia del diseño parlamentario solo es posible cuando en sí mismo se alberga la posibilidad de *revisión*, sin caer en tendencias permanentes de reforma y constante transformación. De forma tal que la *solidez* surja como capacidad de adaptación selectiva a nuevas situaciones y no resultar inelásticas y fáciles de desmoronar. Ambos factores deben ser a su vez armónicos con la *sensibilidad a la complejidad motivacional* de los parlamentarios, sin caer en procesos estrictos que emanan de “*afuera hacia adentro*”.⁴

Toda actuación de modernización debe contribuir al proceso de racionalización y simplificación de

la gestión, desde una integración del conocimiento técnico, como de las características de la cultura organizacional y política, a efectos de poder incidir en el modelo cognitivo del Parlamento como institución, pues solo así tanto los actores políticos como los técnicos se apropiarán de las razones del cambio; particularmente en una sociedad que cada vez es más fragmentada, dispersa y, por qué no, contradictoria.

Referencias

- Goodin, R. (2003) *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa Editores.
- North, Douglas (2005) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. United States of America: Cambridge University Press.
- Shepsle, Kenneth (1986) “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, en Herbert Weisberg (ed.) *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon.
- Shepsle, Kenneth & Bonchek, Mark (2005) *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México: CIDE / Taurus.

4. Se entiende “*de afuera hacia adentro*” aquellas atenuaciones institucionales donde la dirección política parlamentaria surge de escenarios extraparlamentarios, sean las direcciones de los partidos políticos, un líder en particular, o bien, desde las estructuras del partido de gobierno. Desde ésta figura el “*rôle*” del parlamentario se restringe a ser un simple ratificador de decisiones adoptadas en otras dimensiones externas al Poder Legislativo.