GOBERNANZA PARLAMENTARIA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Por Dr. Jean-Paul Vargas[1]
Fundación DEMUCA

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.
I. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA PARLAMENTARIA.
II GOBERNANZA PARLAMENTARIA: EQUILIBRIOS INSTITUCIONALES INDUCIDOS.
III ESTABILIDAD DEL DISEÑO INSTITUCIONAL PARLAMENTARIO
3.1) INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.
3.1.1 NATURALEZA DEL MANDATO IMPERATIVO.
3.1.2 CONFORMACIÓN DE LAS BANCADAS PARLAMENTARIAS.
3.2) INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES.
3.2.1 NATURALEZA DEL SISTEMA DE COMISIONES.
3.2.2 LAS COMISIONES PERMANENTES.
3.2.3 INSTAURACIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES.
3.2.4 ELECCIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN.
3.2.5) EL QUÓRUM Y SU INFLUENCIA EN LAS COMISIONES.
3.2.6) DOMINIO COMPETENCIAL DE LAS COMISIONES.
IV *LOS DESAFÍOS PENDIENTES.*
4.1) INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS COMISIONES.
4.2) DINÁMICA DE TRANSACCIÓN DE LA AGENDA PARLAMENTARIA.
4.3) ORGANIZACIÓN TÉCNICA DEL TRABAJO PARLAMENTARIO.

---

[1] Coordinador Regional del Programa de Gerencia del Conocimiento de laFundación Demuca. Miembro de la Comisión del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. jpvargas@demuca.org

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Resumen*:*
El presente artículo hace un análisis sobre la importantica de la gobernanza parlamentaria, desde una comprensión de los equilibrios institucionales inducidos a partir de los cuales se codifican incentivos y restricciones político-institucionales en las relaciones Gobierno – oposición. La reflexión pone en cuestión la importancia de la institucionalización de los grupos parlamentarios y del sistema de comisiones legislativas permanentes, cuya combinación determina en gran medida las dinámicas de transacción de la agenda parlamentaria y la capacidad técnica de trabajo.

Palabras clave: Poder Legislativo, grupos parlamentarios, gobernanza, diseño institucional, Centroamérica, República Dominicana

SUMMARY

INTRODUCTION.
I. PARLIAMENTARY GOVERNABILITY AND GOVERNANCE.
II. PARLIAMENTARY GOVERNANCE: INDUCED INSTITUTIONAL BALANCE.
III. STABILITY OF THE PARLIAMENTARY INSTITUTIONAL DESIGN.
3.1) INSTITUTIONALIZATION OF PARLIAMENTARY GROUPS.
3.1.1 NATURE OF THE IMPERATIVE MANDATE.
3.1.2 CONFORMATION OF THE PARLIAMENTARY BENCHES.
3.2) INSTITUTIONALIZATION OF THE LEGISLATIVE STANDING COMMITTEE SYSTEM. 3.2.1 NATURE OF THE COMMITTEE SYSTEM.
3.2.2 STANDING COMMITTEES.
3.2.3 INSTAURATION OF THE STANDING COMMITTEES.
3.2.4 ELECTION OF THE COMMITTEE PRESIDENCY.
3.2.5 QUORUM AND ITS INFLUENCE ON THE COMMITTEES.
3.2.6 COMMITTEES COMPONENTIAL DOMINANCE.
IV. THE REMAINING CHALLENGES.
4.1) INSTITUTIONALIZATION OF THE COMMITTEES.
4.2) THE DYNAMIC OF THE SETTLEMENT OF THE PARLIAMENTARY AGENDA. 4.3) TECHNICAL ORGANIZATION OF THE PARLIAMENTARY WORK.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Abstract:
This article makes an analysis of the importance of parliamentary governance, from an understanding of the induced institutional balance from which encodes political-institutional incentives and constraints on government-opposition relations. Reflection questions the importance of the institutionalization of the parliamentary groups and the legislative standing committee system, which combination largely determines the dynamics of settlement of the parliamentary agenda and the technical capacity of work.

***Key words*:** Legislative Power, parliamentary groups, governance, institutional design, Central America, Dominican Republic.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.
I. GOUVERNABILITE ET GOUVERNANCE PARLEMENTAIRE.
II GOUVERNANCE PARLEMENTAIRE: EQUILIBRES INSTITUTIONNELS INDUITS.
III STABILITE DE LA CONCEPTION INSTITUTIONNELLE PARLEMENTAIRE
- **3.1) INSTITUTIONNALISATION DES GROUPES PARLEMENTAIRES.**
  - **3.1.1 NATURE DU MANDAT IMPERATIF.**
  - **3.1.2 CONSTITUTION DES GROUPES PARLEMENTAIRES.**
- **3.2) INSTITUTIONNALISATION DES COMMISSIONS LEGISLATIVES PERMANENTES.**
  - **3.2.1 NATURE DU SYSTEME DE COMMISSIONS.**
  - **3.2.2 LES COMMISSIONS PERMANENTES.**
  - **3.2.3 INSTAURATION DES COMMISSIONS PERMANENTES.**
  - **3.2.4 ÉLECTION DE LA PRESIDENCE DE LA COMMISSION.**
  - **3.2.5) LE QUORUM ET SON INFLUENCE SUR LES COMMISSIONS.**
  - **3.2.6) DOMAINE COMPETENTIEL DES COMMISSIONS.**

IV LES DEFIS EN INSTANCE.
- **4.1) INSTITUTIONNALISATION DES COMMISSIONS.**
- **4.2) DYNAMIQUE DE TRANSACTION DE L'AGENDA PARLEMENTAIRE.**
- **4.3) ORGANISATION TECHNIQUE DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE.**

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Résumé:
Le présent article analyse l'importance de la gouvernance parlementaire, depuis une compréhension des équilibres institutionnels induits à partir desquels se codifient les stimules et restrictions politico-institutionnels dans les relations Gouvernement – opposition. La réflexion discute l'importance de l'institutionnalisation des groupes parlementaires et du système des commissions législatives permanentes. Leur combinaison détermine en grande mesure les dynamiques de transaction de l'agenda parlementaire et la capacité technique de travail.

Mots-clés: Pouvoir Législatif, groupes parlementaires, gouvernance, conception institutionnelle, Amérique Centrale, République Dominicaine

INTRODUCCIÓN

La decisión parlamentaria implica por naturaleza un proceso constante de discusión y persuasión *intra* e *inter-parditaria*, 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.

El desarrollo de las políticas públicas en el marco de las relaciones entre los poderes Ejecutivos y Legislativos en los sistemas políticos de Centroamérica y República Dominicana dependen en su iniciación y viabilidad de una combinación de factores político-institucionales donde se destacan principalmente el sistema de partidos en su correlato de grupos parlamentarios –*fragmentación, dispersión, disciplina, cohesión y coherencia*- y el nivel de complejidad del procedimiento parlamentario, así como su naturaleza dominante –*función legislativa, función deliberativa o función de control político*-.

Si bien, ha existido un fuerte énfasis en el análisis del comportamiento de los actores parlamentarios en sus dinámicas coaliciones, participación en la agenda parlamentaria o en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, es fundamental comprender el *¿cómo el diseño institucional influye en la capacidad de relacionamiento de los actores?* y a su vez el *¿cómo dicha ingeniería parlamentaria potencia o limita sus estrategias y orientaciones de*

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

acción política? La ingeniería parlamentaria constituye el conjunto de elementos normativos formales de carácter constitucional y reglamentario, que configuran el modelo de organización y funcionamiento del Parlamento. El proceso de transformación y modernización parlamentaria, responde entonces a los *"efectos de absorción"* de la institucionalidad informal consensuados y atenuados por los actores políticos.

En la lógica de reforma del Parlamento 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 parlamentaria ha de reflejar las relaciones de poder entre actores, pero sobre todo la proyección del cómo se espera que las variables institucionales sean canalizadoras del conflicto político.

La 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 del 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.

La capacidad institucional 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 institucional parlamentario" 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

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

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"*.

I. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA PARLAMENTARIA

El Parlamento es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes que determinan las funciones a desempeñar por dicha institución, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estados 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 por medio del cual se materializan las dimensiones políticas y organizativas del mismo, desde las cuales toman vida las funciones legislativas, deliberativas y de control. Por tanto, la gobernanza, entendida como la capacidad de interacción institucional del Parlamento debe ser analizada desde la organización e institucionalización parlamentaria.

Como organización, implica el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades que en un momento dado son

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

aplicados al servicio de las funciones de la institucionalidad parlamentaria (Prats 1999, pp. 85-89). Su acción parte de la capacidad para desarrollar eficacia y eficiencia en relación con sus fines y objetivos, mientras que para la institucionalidad parlamentaria requiere hacerse desde los valores a los que formalmente responde, representación del pluralismo y construcción de consensos, seguridad jurídica, sentido de dirección de la sociedad, eficiencia económica, equidad social, contribución a la cultura política de la transparencia y credibilidad, entre otros.

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 político-parlamentarios, y aún cuando existe algún nivel de identificación existe una visión social compartida acerca de la inoperancia, lentitud, y poca transparencia de la acción parlamentaria[2].

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.
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[3]. Normas y patrones que se encuentran en la constitución política, el reglamento legislativo –

[2] La confianza implica la voluntad de aceptar riesgos, lo que a su vez supone que otras personas responderían como se espera, o al menos no intentarán causar daño a ciertos intereses o posiciones.
[3] 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.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

institucionalidad formal[4]-, como también en la costumbre y niveles de relacionamiento político –*institucionalidad informal*[5]-. Desde este enfoque, el Parlamento se constituyen en una estructura que tipifica los roles de los actores políticos y ejerce control sobre sus acciones, pero también les ofrecen 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.

Se entiende entonces 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)[6]. 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 aún generando coaliciones

[4] 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.

[5] 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.

[6] *"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)

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

sobredimensionadas buscan procesos de toma de decisiones cercanos al mayor consenso posible[7].

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 parte de la ciudadanía[8]. 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[9]. 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.

---

[7] 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.

[8] *"(…) 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)

[9] 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.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

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 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[10].

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

[10]. 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.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

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 incorporan 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.

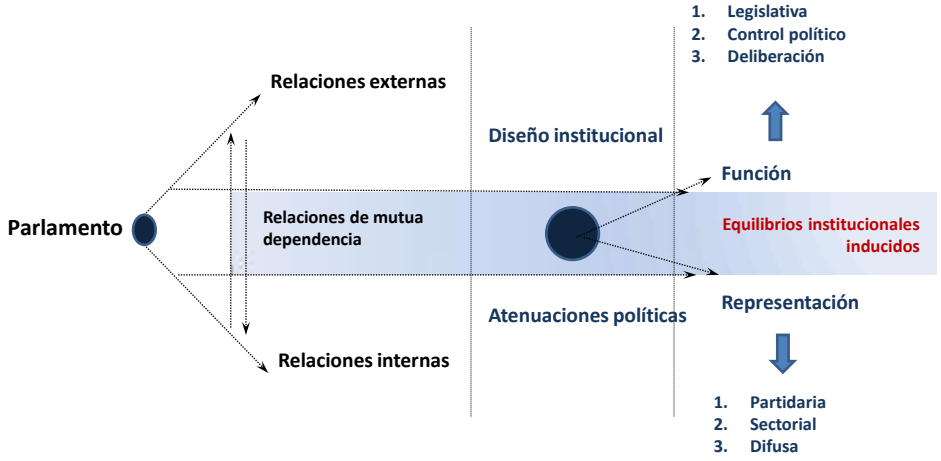
La gobernanza parlamentaria está compuesta de al menos cuatro aspectos: (*i*) la gobernanza económica que faculta el desarrollo de sus funciones propias por naturaleza constitucional, (*ii*) la gobernanza política, desde la cual toma vida el principio de autonomía parlamentaria, (*iii*) la gobernanza administrativa que refiere a la responsabilidad en la eficacia y eficiencia en la administración, y finalmente, (i*v*) 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 el 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 Nº 1*).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Diagrama Nº 1

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.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

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 decisionales, 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 a su capacidad para producir reglas de juego formuladas con claridad y mecanismos de acceso a la información proclives a reducir la incertidumbre del proceso decisional. 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 al 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 trinomio 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-[11] (Martínez García 2004).

[11] 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 ellos hagan de las situaciones. Por lo tanto, las acciones son producto de la relación entre lo objetivo y lo subjetivo, producto que

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

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 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

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.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

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) [12]. 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.[13]

Ante una debilidad institucional y escasez de un 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

[12] *"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).

[13] *"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).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

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).

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 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[14].

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.

Adicionalmente, 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

[14] 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 optaran 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 –aún 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.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

parlamentario. La tipificación temática destaca la capacidad del reglamento para transcender 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 faculten el adecuado y recurrente ejercicio del control parlamentario (Ver *Cuadro N° 1*).

Cuadro N° 1

Orientación funcional de los reglamentos legislativos en Centroamérica y República Dominicana

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

++: Detallada

+: Amplia

+/-: Básica

-: Deficiente

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

Del *Cuadro 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 la República

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Dominicana con niveles detallados, y en un segundo lugar, los casos de Nicaragua, Costa Rica y la Cámara de Senadores de la 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 faculten el adecuado y recurrente ejercicio del control parlamentario.

II GOBERNANZA PARLAMENTARIA: *EQUILIBRIOS INSTITUCIONALES INDUCIDOS*

Las institucionalidad parlamentaria 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 legislativos. De forma tal que las estructuras organizacionales toman vida a partir de las interlocuciones políticas de los grupos parlamentarios o de la gestión individualizada del legislador.

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

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones. Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción, pero también pueden 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.

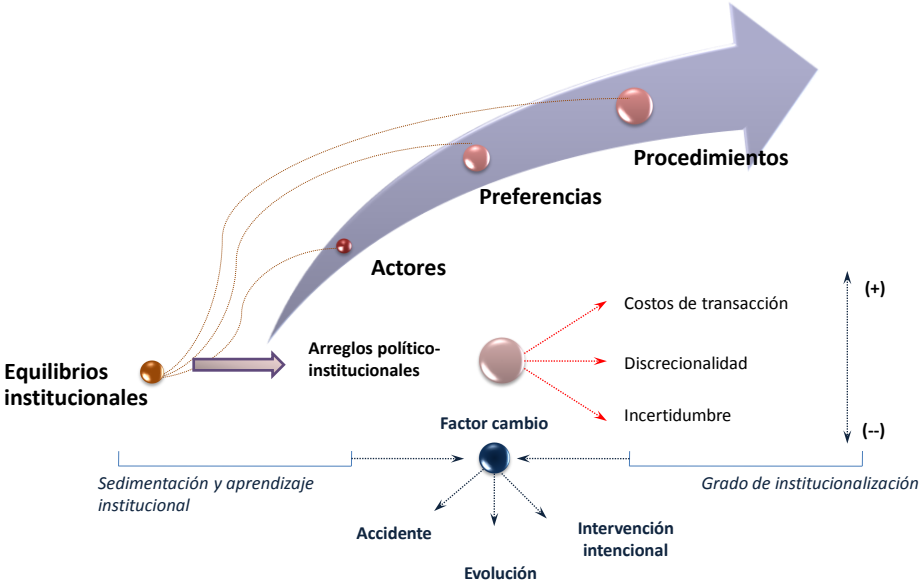
Por tanto, toda reforma parlamentaria parte de la búsqueda de un equilibrio institucional, donde la ecuación se encuentra dominada por la integración de tres factores estratégicos: *(a)* actores, *(b)* preferencias y *(c)* procedimientos. No obstante, aún cuando una perfecta alineación entre actores 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.

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 – (Ver *Diagrama Nº2*).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Diagrama Nº2

Equilibrios institucionales y capacidad parlamentaria



Fuente: *Elaboración propia*

Como se infiere en el *Diagrama Nº 2,* 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 e búsqueda de un objetivo-.

Cuando el Parlamento se transforma de forma endógena – *modificación de las reglas de juego* –, deja de ser el 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.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Para el desarrollo de estrategias viables de políticas públicas bajo el impulso parlamentario, se requiere comprender cómo el diseño institucional contribuye o no a la capacidad de que los grupos parlamentarios puedan impulsar y generar un agenda propia, o bien si estos optan desde una posición de comodidad a cuestionar y modificar únicamente la agenda emanada por el partido en gobierno. El postulado central de esta reflexión apuesta hacia la decodificación, de-construcción y re-construcción del sistema de incentivos y restricciones formales – integrando algunos aspectos de la institucionalidad informal – que en la ausencia de un marco institucional suficientemente restrictivo, genera un espacio de discrecionalidad para la canalización e impulso de la agenda parlamentaria municipal.

La capacidad del diseño y rediseño institucional responde entonces a un cálculo estratégico de los actores parlamentarios para determinar su capacidad de incidencia positiva o negativa en el proceso de decisión. De forma tal que no basta con comprender los efectos de una reforma procedimental o sustancial, sin a su vez analizar los ganadores y perdedores en el uso de ese determinado mecanismo institucional, o bien, como su aplicación tiende a generar mayores –menores- costos de transacción entre las fuerzas políticas representadas.

El Parlamento, como institución es a menudo el resultado de actividades intencionales que se descaminan, pues producen externalidades positivas o negativas –subproductos imprevistos- derivados de ciertas acciones intencionales que se superponen entre sí, y que suelen ser materialmente imposibles todos sus efectos o derivaciones por quienes conciben las propuestas; más aún cuando la realidad política determina una sumatoria de múltiples actores diseñadores con intereses visibles y subyacente en sus propuestas.

El dilema, siempre en la construcción y decisión de las políticas públicas será el cómo la institucionalidad parlamentaria contribuye a la adecuada integración de factores como generación de información y reducción de la incertidumbre; puesto que la naturaleza política y por ende el conflicto social inmerso en la definición del interés general conlleva a la profecía de los mecanismos institucionales para promover un adecuado sistema de incentivos para la

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

cooperación y la colaboración, desde una concepción del respeto e integración de la pluralidad.

La combinación de decisiones racionales, preferencias y restricciones en las propuestas de diseño institucional, hace que la agenda de diseño institucional sea producto de una arena política donde no solo se discute un interés general o política de estado, sino también entran en juego las variables políticas que atenúan de una forma u otra el éxito de los procesos. Desde la perspectiva de los actores políticos, las reformas del diseño institucional se encuentran matizadas –según la teoría de la elección racional- por una constante influencia de tres factores políticos: individualismo, optimización y auto-protección –ver *Cuadro Nº 2* - (Abell 1996, pp. 8-9).

Cuadro Nº 2

Factores políticos que influyen en la decisión estratégica del diseño institucional

Factor político	Descripción	Efecto
Individualismo:	Los individuos son quienes en última instancia toman acciones, las cuales causan los resultados o eventos macro-sociales, desde un determinado cálculo político.	El diseño institucional parlamentario buscará propiciar el *status quo* de los grupos dominantes y no poner en riesgo su permanencia en el poder
Optimización:	Las acciones individuales y las acciones sociales son óptimamente elegidas dadas las preferencias transmitidas al individuo -como creencias o afinidades- a través de las oportunidades presentadas a éste.	La concepción de las implicaciones operativas de la autonomía parlamentaria y del papel de los grupos parlamentarios influye sustancialmente en el andamiaje institucional que se proponga para tales fines
Auto-protección:	Las acciones sociales y las de los individuos conciernen completamente con su propio bienestar.	Se evitarán tomar aquellas decisiones que lleven a reconfiguraciones de poder estructurales en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, como entre los parlamentarios en su condición individual –cuando gocen de altos niveles de autonomía- y de los grupos parlamentarios –cuando se encuentren institucionalizados-

Fuente: Elaboración propia a partir de Abell 1996.

Estos elementos hacen referencia a un contexto en el cual el comportamiento de los actores es racional y egoísta. Ellos eligen entre varias estrategias posibles una elección maximizadora que les permita obtener el más alto rendimiento -es decir, maximizar utilidades, beneficios, ganancias, o bien, minimizar costos o desutilidades-. La estrategia elegida por los actores es egoísta en el sentido de que al tomar una decisión, el actor únicamente toma en cuenta maximizar su propia utilidad, dejando de lado *"aspectos éticos, sociales, políticos e institucionales"* (Ayala Espino 2005, p. 88).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

La decisión de reforma institucional no siempre se toma de manera racional, pues es imposible reducir la complejidad de elección en fenómenos individuales, y más aún cuando las prácticas y reglas sociales llevan a la priorización de realidades y necesidades que no entran en el cálculo de las probabilidades racionales, tal es el caso de la tutela de intereses difusos. Entonces, la capacidad de sensibilidad de los modelos institucionales depende no solo de la sumatoria de intencionalidades individuales, sino también de la existencia de una intencionalidad colectiva derivada principalmente de los legisladores. Sin embargo no se puede obviar que los contextos institucionales restringen a los individuos o grupos sociales, pues se refieren a la existencia de obligaciones institucionales fijadas -normas y regulaciones-.

En un sistema político 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 *"…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).

La eficacia de la institucionalidad parlamentaria depende de su nivel de cumplimiento con los objetivos reales y subyacentes propuestos por parte de los actores políticos. De formar tal, que el éxito y perfectibilidad del diseño depende de la lectura realizada por los tomadores de decisiones para determinar cuáles son los beneficiarios reales. El problema radica cuando se generan distorsiones entre la institucionalidad formal e informal.

El diseño parlamentario es una construcción jurídico-política que refleja una serie de particularidades en la adopción de modelos racionales de interacción social y política, inspirados a partir de la realidad propia o de contextos vecinos, y que dan como resultado la tutela de un conjunto de valores y principios. Es así como ella expresa el tipo de sistema político adoptado en un determinado

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

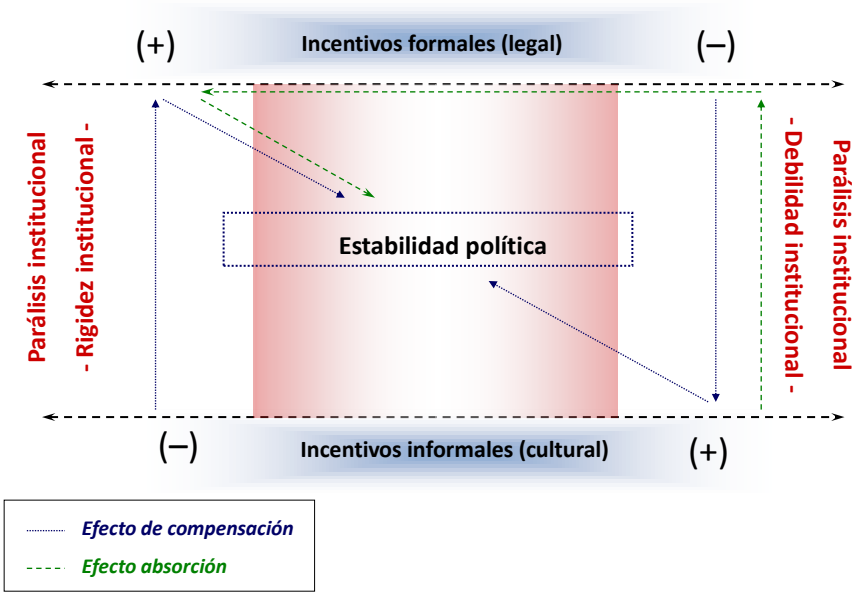
país, pero a la vez ofrece un panorama de las particularidades propias de ese sistema que contribuyen a establecer diferencias y semejanzas estructurales entre sistemas similares. La cuestión entonces sería *¿cuáles son los factores político-institucional que contribuyen a los procesos de reforma parlamentaria?*

La transformación social del diseño institucional parlamentario se puede dar por accidente *(i)*, evolución *(ii)* e intención *(iii)*. Desde la primer 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 p. 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 (ver *Diagrama Nº 3*).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Diagrama Nº 3

Efecto absorción de la institucionalidad informal



Fuente: Vargas & Petri (2008)

El tercer tipo es la *intervención intencional*, donde el cambio es producto 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 p. 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 pueden responder a incentivos para alentar la falta de

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

armonía y por tanto constantes confrontaciones del proceso decisional y con ello mejorar los niveles de calidad de los resultados institucionales –fenómenos identificados como *irritantes institucionales* (Goodin p. 2003)-.

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 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"*[15].

III ESTABILIDAD DEL DISEÑO INSTITUCIONAL PARLAMENTARIO

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 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[16]. La rigidez estructural institucional siempre estará siendo

[15] 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.

[16] *"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*

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

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-institucionales que determinan el desempeño parlamentario.

A lo interno 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 Nº 4*).

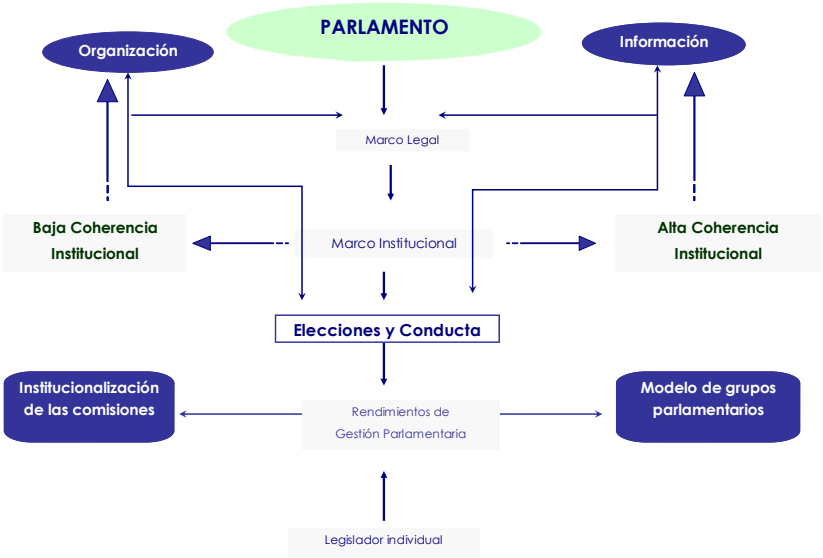
---

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" (Aguiar et al 2008 p. 43)

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Diagrama Nº 4

Cohesión institucional parlamentaria



Fuente: *Elaboración propia*

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[17].

[17] 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).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

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 demandas 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 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

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

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).

Surge así la necesidad de comprender cuál es el nivel de institucionalización del modelo de grupos parlamentarios ***(3.1)***, como de las comisiones permanentes ***(3.2)***. El análisis de las estructura de los grupos parlamentarios en la región tomando como punto de partida, la clarificación de un conjunto de variables constitucionales y reglamentarias que contribuyan a dilucidar en una primera dimensión el nivel de vinculación y dependencia de los partidos políticos con los bloques, y en un segundo lugar el protagonismo que estos grupos realizan sobre el acontecer parlamentario. Es así como en una primera instancia se requiere esclarecer la naturaleza del mandato imperativo ***(3.1.1)***, y cuál es el procedimiento para la conformación de las bancadas parlamentarias ***(3.1.2)***.

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). 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.

Aún 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

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

reducida cantidad de sus miembros contribuye a un debate más profundo y por ende a una mayor comprensión de las posiciones[18].

El nivel de institucionalización del sistema de comisiones puede ser abordado desde múltiples dimensiones, siendo una de ellas el modelo de descentralización y desconcentración parlamentaria -naturaleza y estructura del sistema de comisiones-, como las facultades de actuación y autonomía -instauración de las comisiones y elección de su presidencia, el quórum y su influencia, así como el dominio competencial de las comisiones-.

3.1) INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

En Centroamérica y República Dominicana, solo tres países poseen un apartado reglamentario dedicado exclusivamente a los grupos parlamentarios, estos son los casos de Costa Rica, Panamá y República Dominicana (en ambas cámaras), en el primero de los casos con 16 artículos, en el segundo son 6 artículos, mientras que en República Dominicana el apartado lo constituyen 2 artículos para el caso del Senado y un único artículo para el reglamento de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en términos generales todos los países de la región, con excepción de Honduras, han realizado esfuerzos para tipificar la dinámica de los mismos.

En la región convergen dos modelos de grupos parlamentarios: abiertos y vinculados a los partidos políticos. En el primer caso se faculta la constitución de grupos parlamentarios ya sea de representación del partido político por el cual fueron nominados y electos, como también por aquel grupo conformado por legisladores independientes o tránsfugas que deciden crear una nueva fracción.

[18] 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.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

En el segundo caso, el modelo de grupos parlamentarios vinculados a los partidos políticos, la creación de las bancadas se encuentra como un derecho exclusivo de aquellos partidos políticos que participaron en el proceso electoral y obtuvieron un porcentaje de escaños, de forma tal que se generan dos opciones para los minoritarios y tránsfugas: la existencia de bancadas unipersonales y la existencia de la figura de independientes, o bien la existencia de un umbral mínimo para la conformación de las bancadas y quienes no obtienen esa posibilidad se denominan como legisladores independientes (ver *Cuadro N° 3*).

Cuadro N° 3

Grado de mención reglamentaria de los grupos parlamentarios (GP) en Centroamérica y República Dominicana, 2009

País	Mención reglamentaria		Característica del modelo de grupos parlamentarios
	Tipificación de una sección especializada	Cantidad de artículos referido	
Guatemala	**No**	**20 arts.**	Modelo de bloques parlamentarios abiertos
Honduras	**No**	**1 art.**	Modelo de bloques parlamentarios abiertos
El Salvador	**No**	**18 arts.**	Modelo de bloques parlamentarios abiertos
Nicaragua	**No**	**7 arts.**	Modelo de bloques parlamentarios partidarios
Costa Rica	**Sí**	**16 arts.**	Modelo de bloques parlamentarios partidarios
Panamá	**Sí**	**6 arts.**	Modelo de bloques parlamentarios abiertos
República Dominicana (Cámara de Diputados)	**Sí**	**1 art.**	Modelo de bloques parlamentarios partidarios
República Dominicana (Senado)	**Sí**	**2 arts.**	Modelo de bloques parlamentarios partidarios

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos parlamentarios de la región.

Solamente en Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana la conformación de los grupos parlamentarios se encuentra como una potestad exclusiva de los partidos políticos que participaron en el proceso electoral y obtienen representación legislativa. Por lo contrario, en Guatemala, El Salvador y Panamá, la conformación de las bancadas puede ser producto ya sea de una representación partidaria, o bien, de aquellos legisladores que habiendo

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

renunciado a sus bloques, pueden conformar una nueva bancada siempre y cuando cumplan con los requisitos reglamentarios exigidos. Honduras tiende a ser la excepción en la región, pues su reglamento no establece mayor amplitud sobre los bloques; siendo así claramente el modelo reglamentario basado estrictamente en la gestión individualizada del parlamentario.

Al revisar el detalle de los artículos, el país que más se destaca en cuanto al marco competencial de los grupos parlamentarios es el caso de Guatemala, en cuyo reglamento aún cuando no se hace un capítulo o sección explícita al mismo, determina las condiciones para su constitución y funcionamiento, las potestades del jefe de bancada, así como aspectos referidos a la igualdad de derechos entre bloques, límites, cambios de bloques, entre otros.

3.1.1 NATURALEZA DEL MANDATO IMPERATIVO

Los sistemas políticos de la región expresan una mayor o menor vocación hacia el pluralismo político, de forma tal que los partidos políticos constituyen la formación y manifestación de la voluntad popular –vía proceso electoral–. De esta forma, la institucionalización del conflicto en las democracias depende sustancialmente de la capacidad de articulación entre los partidos políticos, donde el derecho a disentir y utilizar todas las vías institucionales para hacer valer su posición y punto de vista es válido. Ahora bien, si los partidos políticos se constituyen como los instrumentos de la representación política, estos no tienden a monopolizar siempre la representación, pues ella se alberga principalmente en las bancadas parlamentarias.
En aquellos sistemas que facultan la libre postulación, dan por sentado que el pluralismo político no se encuentra enmarcado única y exclusivamente en las maquinarias político-partidarias, esto sería el caso al menos de Honduras y Panamá, donde la ingeniería electoral evidencia la libre postulación. Como bien se estudiará en secciones posteriores, las reglas no siempre determinan las actuaciones, pues si éstas no son una expresión tácita de una cultura política socializada y aceptada quedarán en desuso o bien no tendrán los efectos de promoción o disuasión deseados.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Ante esta realidad la conceptualización del mandato imperativo, para cada país de la región tiende a evidenciar hacia dónde se define el grado de representación del parlamentario, particularmente si al menos desde un plano formal se da hacia su electorado, hacia el mandato partidario –partido político por el cual fue postulado–, o bien se hace un nivel mayor de abstracción a nivel nacional.

El mandato imperativo determina que el legislador carece de un poder deliberativo, pues debe someterse a las líneas o designios de sus representados, razón por la cual el resultado final es la generación de una autonomía absolutamente limitada y cuyas potestades son suplantadas por una línea o disciplina de grupo o partidaria. De forma tal el parlamentario se encuentra ante un mandato que por la vía de la institucionalidad formal o informal su decisión y pensamiento está condicionado. Si la constitución política, determina que el parlamentario es representante de la nación, se da una prohibición al mandato imperativo, por lo cual el legislador posee libertad de conciencia ya sea sobre los intereses partidarios o de su mismo elector, buscando así la priorización del interés común sobre el interés particular o sectorial.

En Centroamérica y República Dominicana, con excepción de Panamá, se da una prohibición del mandato imperativo. El único país que explícitamente señala la prohibición es El Salvador, en los demás se desprende dada la tutela de la representación del parlamentario de la nación. Por su parte en Panamá, señala que la representación del legislador es sobre su circunscripción electoral, pero además incluye una especie de doble pertenencia, pues se reconoce que ello es posiblemente únicamente a través de los partidos políticos, por lo cual el partido político tiene la titularidad del escaño, siendo esta realidad un efecto institucional disuasivo al transfuguismo parlamentario[19].

[19] No obstante, también existe la figura de la libre postulación, con lo cual se genera un vacío procedimental en cuanto ante un acto de transfuguismo de un parlamentario nominado por dicho mecanismo decide formar parte de otra bancada parlamentaria. La prohibición del mandato imperativo significa que el parlamentario es libre de votar de acuerdo con las indicaciones de su partido, pero también es libre de sustraerse a las mismas. Por tanto, dicha prohibición constituye una válvula de presión que asegura la libertad de conciencia de voto al legislador, aspecto recurrente en las justificaciones morales del mismo, pues a partir de esta vía se asegura la posibilidad de transgredir con criterios objetivos la disciplina partidaria sobre

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

3.1.2 CONFORMACIÓN DE LAS BANCADAS PARLAMENTARIAS

En todos los países de la región, con excepción de Honduras, se identifica la conformación de los grupos parlamentarios en sus reglamentos legislativos. Son pocos los casos en que además de explicar las condiciones necesarias para la constitución de los mismos, identifica también los plazos y los procedimientos de forma por medio de los cuáles se materializan y presentan dichas condiciones. Desde una visión general, en Centroamérica y República Dominicana la mayor tipificación del procedimiento y condiciones se da en Guatemala, en un nivel intermedio los casos de El Salvador, Nicaragua y Panamá, y de una forma más básica el caso de Costa Rica. Honduras y República Dominicana se destacan por ser los países con mayor grado de ambigüedad.

A efectos de poder diferenciar la ingeniería de los grupos parlamentarios en la región se identifican tres dimensiones básicas de análisis: ***a)*** capacidad de revocatoria de mandato, ***b)*** dependencia hacia el partido político, y ***c)*** nivel de organización reglamentada de los grupos parlamentarios. La primera dimensión –capacidad de revocatoria de mandato– determina si existe la posibilidad constitucional de destituir al parlamentario por razones que no sean por causales de justicia, por las cuáles se le ha levantado la inmunidad. Particularmente se hace la distinción entre la revocatoria de mandato por la ciudadanía y la revocatoria de mandato por el partido político. Cuando ocurre el segundo escenario, el partido político se asegura así el mandato imperativo y por ende ante un incumplimiento de lealtad ideológica comprobada se puede destituir al parlamentario.

La segunda dimensión – dependencia hacia el partido político – se analiza en una primera instancia si el reglamento faculta la creación de grupos parlamentarios sin vinculación partidaria, con lo cual el monopolio de su constitución ya no pertenece únicamente a los partidos políticos que participaron en el proceso electoral y logran su representación, pues faculta que tránsfugas y minoritarios se organicen y conformen nuevas dinámicas de

---

un tema particular, dejando así presente el valor del pluralismo político e ideológico sobre el debate parlamentario.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

relacionamiento del poder. Ante estos escenarios, se refleja un grado de tolerancia y reconocimiento institucional para la recomposición de las relaciones de poder, estableciendo además reglas de interlocución y conformación de los grupos de poder a lo interno del parlamento[20].

En la tercera dimensión, nivel de organización reglamentada de los grupos parlamentarios se destaca el reconocimiento institucionalizado de auto-regulación, nombramiento de los jefes de fracción, la figura de voceros de fracción, periodicidad de las reuniones, reconocimiento de las sesiones en las instalaciones del Parlamento e incluso se contempla o no el personal técnico de funcionamiento.

Del *Cuadro N° 4* se infiere que la tendencia regional sobre los modelos de grupos parlamentarios es la existencia de un umbral mínimo de conformación, el cual tiene como punto más alto Guatemala (6,93 de peso relativo con respecto al Pleno) y más bajo Nicaragua (4,36 de peso relativo con respecto al Pleno), excluyendo los casos de Honduras y Costa Rica, cuyos sistemas políticos permiten bancadas unipersonales. Si hipotéticamente, Honduras y Costa Rica adoptasen un umbral para sus bancadas parlamentarias, y tomaran como referencia los pesos relativos con respecto al Pleno, las posibilidades para Honduras serían bancadas de siete escaños (5,46) o de ocho escaños (6,24); mientras que para el caso de Costa Rica serían bancadas de 3 escaños (5,25).

Llama la atención el escenario costarricense, pues es exactamente el umbral que determina la pertenencia o no de los grupos mixtos, aunque en la praxis dicha instancia no opera y su permanencia es más en la letra reglamentaria. Guatemala, Nicaragua y Panamá son los únicos países cuyos reglamentos tipifican el procedimiento de renuncia de parlamentario a su bancada, aunque en los tres casos se da por naturaleza diferente, pues mientras en el primero de ellos se establece una vía regulatoria de los flujos en las relaciones de poder,

[20] La existencia o manifestación explícita de los grupos parlamentarios sin vinculación partidaria no se encuentra exenta a niveles de baja o alta institucionalización, es por ello que se establecen criterios como: existencia de grupos mixtos, limitación temporal para la conformación de los grupos, umbrales necesarios para la conformación, peso relativo del parlamentario en comparación al pleno y peso relativo del grupo en comparación al pleno.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

en el segundo es más una notificación del jefe de fracción y en el tercero constituye parte del procedimiento de revocatoria de mandato. En El Salvador su reglamento establece la posibilidad de renuncia pero no se determina el procedimiento. Honduras, Costa Rica y República Dominicana carecen de una tipificación sobre la posibilidad como sobre el procedimiento.

Tres países de la región, Guatemala, Honduras y El Salvador contemplan abiertamente la posibilidad de bloques parlamentarios sin vinculación partidaria. Sin embargo en los casos de Guatemala y El Salvador se da una dinámica basada en el modelo de los grupos parlamentarios, mientras que en Honduras del legislador-individual. Esta realidad afecta las relaciones en cada país entre dependencia al partido político y nivel de organización reglamentaria de los grupos parlamentarios.

Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana reglamentariamente otorgan la categoría de grupos parlamentarios únicamente a aquellos partidos políticos que han participado en el proceso electoral y obtienen representación parlamentaria. El caso de Panamá tiende a ser particular, pues si bien los grupos parlamentarios no tienen vinculación partidaria, su naturaleza es totalmente diferente a los casos de Guatemala y El Salvador que más se le asemejan por su estructuración de grupos parlamentarios, pues esa no vinculación es producto de una externalidad del sistema y no porque se base en el reconocimiento y potestad de separación del legislador del partido político, dado que el mandato imperativo permitiría su revocatoria ante una separación partidaria. Por ello es que en dicho sistema se contempla la existencia de fracciones mixtas.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Cuadro N° 4

Ingeniería de los grupos parlamentarios (GP) en Centroamérica y República Dominicana, 2009

Dimensiones	Atributos reglamentarios	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Rep. Dom. (Cámara de Diputados)	Rep. Dom. (Senado)
Capacidad de revocatoria de mandato parlamentario	Revocatoria de mandato por incumplimiento de funciones parlamentarias	**No**	**Sí**	**No**	**No**	**No**	**No**	**No**	**No**
	Revocatoria de mandato por la ciudadanía	**No**	**No**	**No**	**No**	**No**	**Sí**	**No**	**No**
	Revocatoria de mandato por el partido político	**No**	**No**	**No**	**No**	**No**	**Sí**	**No**	**No**
Dependencia al partido político	Obligatoriedad del parlamentario para formar parte de un GP	**No**	**No**	**No**	**No**	**No**	**Sí**	**No**	**No**
	Grupos parlamentarios con vinculación partidaria	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**Si**
	GP sin vinculación partidaria	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**No**	**No**	**Sí**	**No**	**No**
	Umbral de escaños para conformar los GP	**11**	**1**	**5**	**4**	**1**	**4**	**1**	**1**
	Limitación o fijación temporal para la conformación de GP sin vinculación partidaria	**No**	**No**	**No**	**--**	**--**	**Sí**	**--**	**--**
	Aplicación de criterios de representación electoral para la conformación de GP sin vinculación partidaria	**No**	**No**	**No**	**--**	**--**	**No**	**--**	**--**
	Peso relativo del legislador con respecto al Pleno	**0,63**	**0,78**	**1,19**	**1,09**	**1,75**	**1,41**	**0,56**	**3,125**
	Peso relativo del GP con respecto al Pleno	**6,93**	**0,78**	**5,95**	**4,36**	**1,75**	**5,64**		
	Se contempla la figura de grupo mixto	**No**	**No**	**No**	**No**	**Sí**[21]	**Sí**	**No**	**No**
Nivel de organización reglamentada	Tienen los GP la facultad de autoregularse	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**Si**
	Contempla el reglamento la figura del jefe de GP	**Sí**	**No**	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**Sí**	**No**	**No**
	Contempla el reglamento la figura de voceros de GP	**No**	**No**	**No**	**No**	**Sí**	**No**	**Si**	**Si**
	Tipifica el reglamento la periodicidad de las reuniones de los GP	**No**	**No**	**No**	**No**	**Sí**	**No**	**No**	**No**
	Reconocimiento de las sesiones de los GP en las instalaciones parlamentarias	**No**	**No**	**No**	**No**	**Sí**	**No**	**No**	**No**
	Garantiza el reglamento personal técnico de confianza a los GP	**Sí**	**No**	**Sí**	**Sí**	**No**	**No**	**Sí**	**Si**
	Se tipifica el proceso de renuncia del legislador a la bancada	**Sí**	**No**	**No**	**Sí**	**No**	**Sí**	**No**	**No**
	Se exige explicación de las causas del transfuguismo	**No**	**No**	**No**	**No**	**No**	**Sí**	**No**	**No**

Fuente: Elaboración Propia

[21] Aplica únicamente para aquellas fracciones quienes no alcancen al menos tres escaños, y en materia referente a la asignación de recursos humanos, financieros y materiales.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

3.2) INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES

En la presente sección se hará una explicación del nivel de institucionalización del sistema de comisiones permanentes a efectos de profundizar en sus. Para ello, la estrategia de análisis se fundamenta en comprender: naturaleza del sistema **(3.2.1),** contexto regional de las comisiones permanentes **(3.2.2),** instauración **(3.2.3),** elección de la presidencia **(3.2.4)**, el quórum y su influencia **(3.2.5)**, y dominio competencial **(3.2.6) .**

3.2.1 NATURALEZA DEL SISTEMA DE COMISIONES

Las implicaciones sobre el tamaño del pleno y la capacidad de gestión parlamentaria en comparación con los niveles de organización se pueden analizar desde diversos ángulos, siendo quizás lo más pertinente mencionar el nivel de delegación en el trabajo de las comisiones legislativas. Entre más grande sea el plenario –más cantidad de escaños–, éste tiende a delegar y depender más del funcionamiento de las comisiones, convirtiéndose principalmente en un ente ratificador de las negociaciones gestadas desde las comisiones[22]. De esta forma, la disciplina y cohesión parlamentaria asumen un valor estratégico en el desempeño de los grupos.

Cuando la composición del plenario tiende a ser reducida, el papel estratégico de las comisiones legislativas disminuye, ya que el pleno mantiene la capacidad y la funcionalidad de convertirse en una especie de mega-comisión legislativa, con lo cual la discusión, análisis y trabajo de las comisiones legislativas puede verse más fácilmente alterado desde éste espacio, situación

[22] Desde la institucionalidad informal, la existencia de plenarios con amplia magnitud –cantidad de escaños– y con un sistema de partidos institucionalizado –particularmente disciplinados y cohesionados– contribuye a una mayor traducción de los pactos políticos concebidos entre los polos de poder dominantes –fracción de gobierno y principal fracción de oposición, o bien varias bancadas de oposición– en reformas y adopción de decisiones legislativas ágiles, generando mayor estabilidad política pero no necesariamente una mayor inclusión de las minorías parlamentarias o de sectores ajenos a la constitución de dichos pactos (escasa estabilidad democrática).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

que puede ser más recurrente según la sensibilidad del tema analizado en el plenario en torno a la agenda de la política nacional y a la configuración de las relaciones de poder a lo interno del mismo –nivel de fragmentación parlamentaria, polarización ideológica, capacidad efectiva de la oposición, etc.–

Las principales consecuencias entre un plenario con una magnitud grande o menor, se encuentra determinado por la capacidad del ejercicio y amenaza de vetos formales e informales por las bancadas de oposición, como por el peso que éstas poseen en la distribución total de los escaños. Si bien puede darse el escenario hipotético de un pleno de tamaño reducido en el cual la oposición parlamentaria no se encuentra debidamente representada en la conformación de las comisiones, desde la discusión del pleno un pequeño grupo o inclusive un legislador puede tener la capacidad de obstruir las sesiones legislativas, convirtiéndose así en un jugador político con poder de veto, situación que un pleno de mayor magnitud no podría realizar[23].

A efectos de comprender las características primarias del sistema de comisiones permanentes se utiliza un criterio de carácter competencial a partir del cual es posible identificar los siguientes tipos: *(a)* sistema ministerial, *(b)* sistema por materia y *(c)* un sistema mixto. El sistema ministerial corresponde cuando el diseño del sistema de comisiones permanentes se da sobre la base de la división ministerial. Esto permite que el parlamento pueda especializarse con mayor dinamismo temático en las propuestas de ley provenientes del Poder Ejecutivo, así como una fiscalización más intensa en la implementación de las políticas públicas.

El sistema por materia constituye una asignación temática de las comisiones permanentes independientemente de la composición de la estructura ministerial. Este tipo de organización se da en función de las especializaciones

[23] Mientras que en plenarios conformados por una magnitud amplia de escaños, la capacidad de obstrucción de la oposición legislativa exige un juego de mutua dependencia, a efecto de entablar alianzas o coaliciones (coyunturales o estructurales) para impactar la dinámica legislativa. En situaciones de plenarios con una magnitud reducida o pequeña de escaños, el peso político del diputado en lo individual tiende a ser mayor, incluso en aspectos determinantes de votaciones.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

temáticas que el parlamento requiere, poniendo en un primer plano la función de desconcentración legislativa sobre el ejercicio de la función fiscalizadora.

Entre las principales implicaciones del sistema por materia se destacan los posibles problemas de coordinación temática en el seno parlamentario, particularmente cuando existe una amplia cantidad de comisiones permanentes, generándose una dispersión y falta de especialización en la gestión legislativa. El sistema mixto corresponde a una combinación de los dos tipos anteriores, donde de una forma intencional, o simple coincidencia, la mayor parte del sistema por materia coincide con la estructura ministerial.

En la región predomina el sistema por materia, lo cual evidencia el cómo el diseño parlamentario ya no sólo a nivel reglamentario, sino también organizacional faculta una mayor especialización en las funciones de carácter legislativo, sobre las de control político. Únicamente en el caso de República Dominicana la naturaleza del sistema de las comisiones permanentes es de tipo mixto (ver *Cuadro Nº 5*).

Cuadro N° 5

Naturaleza del sistema de comisiones permanentes en Centroamérica y República Dominicana

País	Tipo de sistema
Guatemala	Sistema por materia
Honduras	Sistema por materia
El Salvador	Sistema por materia
Nicaragua	Sistema por materia
Costa Rica	Sistema por materia
Panamá	Sistema por materia
República Dominicana (Cámara de Diputados)	Sistema mixto
República Dominicana (Senado)	Sistema mixto

Fuente: Elaboración propia

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

No se puede omitir la importancia del sistema por materia al justificar la creación de una comisión sin equivalencia ministerial, aunque precisamente estas comisiones, por lo especial trascendencia de los asuntos de su competencia pueden realizar un control genérico sobre la política gubernamental. Siempre y cuando, la creación de dicha comisión no se encuentre determinada por una cuota de participación por comisiones por parte de los legisladores.

3.2.2 Las comisiones PERMANENTES

Sartori (1995, p. 291) constata que los comités, como espacio de decisión política, rehúyen a la regla de mayoría y buscan acuerdos unánimes a través de pagos internos diferidos y en otros instantes. Trabajan con la lógica de intercambio mutuo, muchas veces sobrepasando los limites partidarios para lograr un mayor consenso y cuando los actores claudican, lo hacen siempre con la esperanza de un pago parecido en algún punto futuro. Agrega que solamente los grupos pequeños, cuyos miembros están directamente relacionados y que disponen de un código operacional muy flexible permiten una elaboración discutida y razonada de las decisiones.

Fernández (1992) a su vez destaca la importancia de las comisiones legislativas como instancias de toma de decisiones parlamentarias, señalando que en ellas se da una convergencia del conflicto intrapartidario y el enfrentamiento interpartidario. Sartori (1995) desarrolla un modelo del tipo ideal de una comisión legislativa, cuyas características deberían ser primeramente el tamaño de la comisión que debe constituirse de grupos pequeños, en los cuales se genera una estrecha interacción e interinfluencia entre sus miembros. Segundo, se debe entender la negociación en la comisión no como un juego de suma cero sino como un juego cooperativo con consecuencias de suma positiva, donde cooperación y consenso dominan (*do ut des*: yo doy para que a cambio des).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Como rasgos decisivos, las comisiones necesitan una cierta duración y una relativa institucionalidad para el desarrollo de su dinámica y la certidumbre en el accionar futuro de los actores, dado que quien difiere el día de hoy lo hace esperando que el otro sea quien difiera el día de mañana, con lo cual se permite ordenar un cálculo de preferencias; renunciando en ocasiones a las primeras preferencias individuales, para alcanzar acuerdos sobre la base de segundas o terceras preferencias. El arreglo o la negociación se logran en torno a opciones que pueden resultar, en ese momento, apenas aceptables para las partes involucradas, individualmente consideradas (Sartori 1995).

Las comisiones legislativas permanentes son espacios de discusión y decisión parlamentaria con una duración intemporal, cuyas potestades y cuyo número normalmente están definidos en las normas legislativas, especialmente el reglamento interno de las asambleas y su tarea principal es el análisis y la aprobación de un dictamen sobre proyectos de ley sometidos a su conocimiento por la Asamblea, la Junta Directiva o su propia iniciativa. Para poder juzgar si las comisiones permanentes en un determinado país tendrán los recursos básicos y la integración necesaria para trabajar en una manera eficiente y eficaz, hay que examinar, entre otros, la integración de las comisiones (número de miembros, proporcionalidad de representación), el modo de elección de los miembros, y el carácter de su dictamen –vinculante o no vinculante.

El criterio más utilizado para clasificar el sistema de comisiones permanentes lo constituye a partir de las funciones realizadas. Estas instancias se establecen vía reglamento, con duración limitada y son integradas en cada período constitucional –en algunos casos con múltiples conformaciones–. Las comisiones constituyen el órgano especializado en la formulación de la ley, sus áreas temáticas indistintamente de un país u otro, suelen ser en temas como: aspectos sociales, asuntos económicos, seguridad y asuntos militares, temas municipales, competencias y reformas jurídicas, temas agropecuarios, y en los últimos años la especialización sectorial en temas tales como mujer, niñez y juventud, multiculturalidad, entre otros.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

El grado de institucionalización del sistema de las comisiones puede variar tanto de un país a otro, según la selección de criterios de medición institucional -presupuesto, capacidad técnica-, como política -reelección parlamentaria, trayectoria temática, afinidad profesional, etc.-. No obstante, el primer parámetro de medición será las variaciones en la constitución de las mismas, puesto que algunos países tienden a conformarlas en diversos momentos en un mismo período constitucional (Costa Rica), mientras que otros durante todo el mandato (El Salvador).

Se parte entonces del criterio que aquellos integrantes de una comisión determinada, entre más tiempo se mantengan en el período mayor grado de especialización en el procedimiento legislativo desarrollarán, como también en el dominio temático de las mismas. Asimismo, la prolongación en un tiempo determinado faculta la constitución de voceros a lo interno de las bancadas parlamentarias especializados en la temática, con una amplia capacidad de comprensión del discurso político de las demás fracciones y por resultado la construcción de puentes de relacionamiento para la creación de alianzas estratégicas o coyunturales sobre la agenda legislativa en el área de competencia.

Cada país en estudio, tiene un número diferente de comisiones permanentes, aunque las legislaturas con muchos miembros tal vez tengan relativamente más comisiones que aquellas con pocos miembros. No obstante, algunas legislaturas grandes tienen comparativamente pocas comisiones, según se desprende del *Cuadro N° 6.*

En la región se destaca que no en todos los países se contempla en sus reglamentos legislativos el principio de proporcionalidad-representatividad. De los 7 países en estudio 5 mantienen ese principio, tal es el caso de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá y República Dominicana. Si bien en Costa Rica el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa (RIAL) no indica que las Comisiones deban de mantener un principio de proporcionalidad – representatividad, en la práctica el Presidente de la Asamblea Legislativa procura que en cada Comisión estén representados todos las agrupaciones políticas que conforman el Poder Legislativo.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Aún cuando la repartición de las comisiones exige el respeto de la proporcionalidad, en la práctica mucho depende del actor encargado de designar los miembros de las comisiones. No se puede obviar que el principio de proporcionalidad tiende a ser una aspiración más que una posibilidad real, pues la magnitud del pleno, la cantidad de bancadas y la distribución asimétrica de escaños entre estas, complica la posibilidad de llegar a márgenes perfectos de proporcionalidad. Esta situación ofrece entonces una ventaja al Poder Ejecutivo, quien desde su fracción parlamentaria determina esas brechas de sobre-representación y sub-representación que siempre se darán, para hacerlas coincidir en aquellas comisiones permanentes que le sean de especial interés.

Cuadro Nº 6

Media de participación parlamentaria en las comisiones permanentes en Centroamérica y República Dominicana

País	Tamaño Plenario Legislativo	Comisiones Permanentes	Número mínimo y máximo del tamaño de las comisiones permanente	Tamaño medio aproximado de las comisiones permanentes	Media de comisiones permanentes por legislador
Guatemala	158	32	8 (21)	21,03	4,26
Honduras	128	63	1 (11)	7,00	3,45
El Salvador	84	18	11(13)	10,22	2,19
Nicaragua	92	15	8 (17)	17,42	2,84
Costa Rica	57	21	5 (19)	9,29	3,42
Panamá	71	17	7 (15)	6,64	1,59
República Dominicana (Cámara de Diputados)	178	39	11(22)[24]	15,51	3,39
República Dominicana (Senado)	32	30[25]	4(9)[26]	6,47	6,06

Fuente. Elaboración propia

[24] El Reglamento de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, establece, en su artículo 120, que el número de miembros de las comisiones permanentes y especiales oscilará entre un máximo de quince y un mínimo de cinco diputados, sin embargo, en la práctica no se da de esta forma y la comisión más pequeña está conformada por once diputados y la más amplia la componen veintidós diputados.

[25] En el artículo 113 del Reglamento del Senado de la República Dominicana (en su actualización al 2008) se enumera un total de veintiséis comisiones permanentes, sin embargo, en el listado de integración de senadores y senadoras a las comisiones permanentes del período del 16 de agosto del 2009 al 16 de agosto de 2010 se enlista un total de treinta comisiones permanentes.

[26] El Reglamento del Senado de la República Dominicana, en su artículo 89, señala que el número máximo de miembros de las comisiones permanentes y especiales será de siete y un mínimo de cinco, sin embargo, en la práctica esto no se cumple, ya que la comisión más amplia está compuesta por nueve senadores y senadoras y la más pequeña por cuatro miembros.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Del *Cuadro N° 6* se obtiene que en materia de profesionalización parlamentaria, tomando como criterio de análisis la menor media de comisiones permanentes por legislador son Panamá, El Salvador y Nicaragua, quienes presentan condiciones institucionales proclives a una mayor especialización, en un segundo nivel Costa Rica, Honduras y la Cámara de Diputados de la República Dominicana y con menores condiciones institucionales estarían Guatemala y el Senado en República Dominicana. Al tomar como análisis integrado la media de comisiones permanentes por legislador y el tamaño medio aproximado de las comisiones permanentes, en el sentido de que se darán mayores incentivos institucionales a la profesionalización y especialización legislativa a partir de comisiones pequeñas con integrantes que participan en pocas

Al integrar la media de comisiones permanentes por legislador con el tamaño medio aproximado de ellas, en el sentido de que habrán mayores incentivos institucionales para la profesionalización y especialización, en tanto más pequeñas sean las comisiones, y menor cantidad de ellas participen los legisladores se desprende que Panamá constituye el sistema en el cual se da una constelación de factores institucionales que facultan altos niveles de especialización (6,64/1,59).

Con un nivel relativo de especialización y profesionalización legislativa se destacan Honduras (7,00/3,45), Costa Rica (9,81/3,10) y El Salvador (10,22/2,19). En el caso de Honduras la alta cantidad de comisiones permanentes que tutelan materias similares generan restricciones paralelas que limitan la capacidad de especialización, mientas que en el caso de Costa Rica, la incapacidad de la reelección parlamentaria consecutiva se convierte en un factor que erosiona el sistema de incentivos institucionales; siendo, entonces el caso de El Salvador, el más significativo en un nivel relativos de especialización y profesionalización.

Los casos de El Salvador (10,22/2,19), Nicaragua (17,42/2,84) y la Cámara de Diputados de República Dominicana (15,51/3,39) demuestran una arquitectura institucional en la cual se busca generar un equilibrio entre la especialización y profesionalización parlamentaria de la mano con la representatividad, por ello

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

sus comisiones tienden a ser levemente mayores, asegurando una estructura pluripartidista. En el caso de Guatemala (21,03/4,26) se destaca el elevado tamaño promedio de las comisiones aún cuando hay una media de comisiones permanentes por legisladores relativamente favorable. El caso del Senado en República Dominicana (6,47/6,06) se aísla un poco de ambas tendencias, ya que su estructura institucional no demuestra especialización y profesionalización tiende más bien a premiar la representatividad.

Un factor decisivo en la ingeniería parlamentaria es el grado de proporcionalidad en función con la capacidad de toma de decisiones del ente. Cuando las comisiones permanentes reflejan proporcionalidad se supone una garantía mínima de respaldo a los acuerdos y procesos obtenidos, creándose la probabilidad de que sus dictámenes sean aceptados y no sufran amplios cuestionamientos por parte del pleno, particularmente de las mismas bancadas parlamentarias representadas en la comisión.

3.2.3 INSTAURACIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES

La composición de las comisiones permanentes, tienden a ser pluralistas al menos en el sentido reglamentario, donde se alberga de una forma menor o mayor los principios de proporcionalidad. La instancia que determina la conformación y procede a la instauración de las comisiones permanentes determina en gran medida la correlación de fuerzas internas –que nunca es posible mantener de forma simétrica a la fragmentación del plenarios legislativo–, así como influye en los perfiles de sus actores (ver *Cuadro Nº 7*).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Cuadro Nº 7

Proceso de instauración de las comisiones permanentes en Centroamérica y República Dominicana

País	Instauración de las Comisiones Permanentes
Guatemala	Pleno
Honduras	Presidente
El Salvador	Junta Directiva
Nicaragua	Junta Directiva
Costa Rica	Presidente
Panamá	Pleno
República Dominicana (Cámara de Diputados)	Comisión Coordinadora
República Dominicana (Senado)	Comisión Coordinadora

Fuente. Elaboración propia

Se infiere del *Cuadro N° 7* que en la región los procesos de instauración transitan entre la búsqueda de una estabilidad democrática y una estabilidad política. Se parte en el primer caso de la necesidad de llegar a consensos proporcionales y representativos articulados desde el pleno mismo (Guatemala y Panamá), o bien puntos intermedios de atenuación dados por la conformación desde las Juntas Directivas (El Salvador y Nicaragua), hasta puntos de mayor discrecionalidad en el ejercicio del control de la gestión parlamentaria desde el puesto de la Presidencia del Parlamento (Honduras y Costa Rica). En el caso de República Dominicana, la instauración de las comisiones se da por medio de la Comisión Coordinadora (en ambas cámaras), la cual se conforma por el Bufete Directivo y los voceros de los diferentes partidos representados en el hemiciclo.

Es interesante destacar que el mecanismo de instauración por vía del plenario legislativo tiene su significación ante plenarios altamente fragmentados, lo cual evidentemente ocurre en el caso de Guatemala, más no en el de Panamá; situación que puede explicarse por dos elementos fundamentales, en un primer

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

caso porque las comisiones permanentes en su diseño institucional son fundamentales pues ahí se da la primer aprobación a los proyectos de ley, y en una segunda medida, como bien se ha venido constando, el sistema político panameño ha sido elaborado con una serie de previsiones institucionales que garantizan su adecuado funcionamiento con o sin mayorías legislativas por parte del partido en gobierno.

La distribución aritmética utilizada en Panamá parte del siguiente procedimiento[27]: se divide el número total de legisladores por el número de miembros de la comisión a ser elegida (cociente de elección), y después cada legislador vota por un candidato a participar en la comisión. Los candidatos que obtienen un número de votos igual o mayor al cociente de elección son elegidos, y si quedan puestos por llenar, se llenan con los diputados que han obtenido el mayor número de votos, menor que el cociente de elección. Tomando en cuenta que la Asamblea Legislativa en Panamá consiste de 71 diputados y que las comisiones permanentes se forman por siete miembros, significa que un diputado necesita por lo menos once votos para que se garantice su elección.

Se puede concluir a nivel regional que entre más proximidad tenga un sistema presidencialista a una instauración de sus comisiones permanentes hacia el plenario, o bien a las Juntas Directivas, menor discrecionalidad y mayor representatividad y proporcionalidad tendrá. Ello no impide que un presidente legislativo en un ejercicio técnico de sus funciones pueda lograr los mismos niveles de representatividad, proporcionalidad y legitimidad.

Un señalamiento se debe hacer en el sentido de que si una Junta Directiva tiene la potestad de instaurar y conformar las comisiones permanentes, ellos no impide la inherencia de aspectos partidarios en las decisiones tomadas, salvo que la ingeniería parlamentaria asuma criterios de proporcionalidad como el sistema político nicaragüense, donde su Junta Directiva debe ser proporcional a las bancadas representadas. Las prácticas políticas han demostrado ejercicios flexibles en la constitución de las comisiones permanentes, ejemplo

[27] Véase el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 38, inciso 1) y 2).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

de ello son Costa Rica y Nicaragua donde los jefes de bancada presentan una lista del cómo les interesa ser distribuidos, o bien el caso de Panamá, donde se circula una lista y los procesos decisionales quedan restringidos antes la incapacidad informal de ponerse de acuerdo.

3.2.4 ELECCIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN

La acción de parlamentar significa poner un problema para buscar, conjuntamente, en posiciones de paridad, la solución, a partir de fórmulas de atenuación y acuerdo que se dan entre el consentir y el solicitar la exposición de todas las opiniones y propuestas de solución del problema, así como impedir que la discusión se prolongue más allá del abanico de opiniones y propuestas concretas existentes. (Manzella 1987 p.174).

Para que la discusión en la comisión tenga un orden que garantice un debate inclusivo y participativo de la oposición, se requiere de una moderación y facilitación del proceso legislativo, estas funciones son las que ejerce fundamentalmente su presidente. Los puestos de la presidencia y la secretaría de la comisión tienden a ser fundamentales para la construcción y conducción de ese orden de la discusión. De ahí que el control de estos puestos tienda a ser estratégico para el Poder Ejecutivo y su fracción legislativa. La figura del presidente tiende, en una primera instancia, a ser la de director y moderador de las sesiones, pero además se convierte en la figura de juez en las controversias que puedan surgir, ya sea en el debate o en el manejo del reglamento interno de trabajo.

Por otra parte, quien ejerza el cargo de la primera secretaría, tiene junto con el presidente, la responsabilidad de asegurar la alternabilidad de las posiciones de los oradores, así como garantizar la participación de las mayorías y minorías legislativas. El control de la secretaría de la comisión -como del pleno mismo- tiende a ser más estratégico conforme menos controles existan sobre sus funciones. Por ejemplo, si existen herramientas tecnológicas que determinan y visibilizan el uso de la palabra o el orden de la presentación de las mociones, más se reducen los poderes informales derivados del control de dicho puesto.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

En la región, las elecciones de los presidentes de comisiones varían sustancialmente de un país a otro, en términos generales se podría decir que dichas elecciones pueden ser: **a)** por el plenario legislativo, **b)** por la propia comisión, y **c)** por el Presidente de la Asamblea Legislativa. En términos generales se puede considerar que cuando la elección se realiza desde el plenario legislativo, se toma en consideración en forma integral la distribución de las fuerzas políticas, y las presidencias de las comisiones serán producto de un fuerte ejercicio de concertación y articulación de mayorías parlamentarias. Si la elección se da en el seno de la misma comisión, lo que se evidencia es la correlación de fuerzas, propia de esa comisión, por lo cual los efectos de la "sub o sobre-representación", influenciarán de forma automática en la designación del Presidente (Ver *Cuadro N° 8*).

Cuadro N° 8

Proceso de elección del Presidente de la CAM

País	Sistema de elección		
	Por el Plenario	Por la Comisión	Por el Presidente del Parlamento
Guatemala	✓[1]		
Honduras			✓[2]
El Salvador		✓	
Nicaragua		✓	
Costa Rica			✓[3]
Panamá		✓	
República Dominicana (Cámara de Diputados)		✓[4]	
República Dominicana (Senado)		✓[4]	

[1]/ La elección se realiza por mayoría absoluta de los votos.

[2]/ El Reglamento Interno de la Asamblea no ofrece una amplia claridad sobre el proceso de elección de la Junta Directiva de la comisión. En la práctica es el Presidente de la Asamblea Legislativa quien designa los cargos.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

[3]/ Si bien el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa indica que es el Presidente, en la práctica son las propias comisiones quienes designan a sus presidentes y es el Presidente de la Asamblea Legislativa quien instaura a la directiva seleccionada.

[4]/ La Comisión Coordinadora selecciona anualmente los bufetes directivos de las comisiones permanentes.

Fuente: *Elaboración propia*

3.2.5) EL QUÓRUM Y SU INFLUENCIA EN LAS COMISIONES

El quórum constituye un incentivo estratégico para la fracción de gobierno, como para la oposición, puesto que la capacidad de influenciar sobre él con su presencia o ausencia, tiende en la práctica a convertirse en un mecanismo de presión para la toma de decisiones.

Al analizar el quórum en las comisiones de la región se destaca una pluralidad de expresiones institucionales que van desde la potestad discrecional para auto-regularse, hasta la existencia de los denominados quórums deliberativos –una cuarta parte de la asistencia– e incluso quórums de mayoría absoluta –mitad más uno de los miembros–. Se señala que en ningún caso se utiliza el quórum calificado, es decir la necesidad de contar con dos terceras partes de los miembros de la comisión (ver *Cuadro N° 9*).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Cuadro N° 9

Influencia de los tipos del quórum en las comisiones

País	Quórum en las comisiones				Influencia institucional
	Sin regulación	Quórum deliberativo (1/4 de los miembros)	Quórum absoluto (1/2 + 1 de los miembros)	Quórum calificado (2/3 partes de los miembros)	
Guatemala		✓			Faculta la capacidad de avanzar en las deliberaciones de la agenda parlamentaria y limita el poder de obstrucción con la utilización del rompimiento del quórum. Sin embargo se crean dependencias para garantizar el quórum institucional exigido para la toma de decisiones
Honduras	✓				Existe un mayor margen de discrecionalidad que requiere ser regulado por la interacción de consensos políticos.
El Salvador			✓		Se establecer una sincronía entre el quórum deliberativo y el de votación.
Nicaragua			✓		Se establecer una sincronía entre el quórum deliberativo y el de votación.
Costa Rica			✓		Se establecer una sincronía entre el quórum deliberativo y el de votación.
Panamá		✓			Faculta la capacidad de avanzar en las deliberaciones de la agenda y limita el poder de obstrucción con la utilización del rompimiento del quórum. Sin embargo se crean dependencias para garantizar el quórum institucional exigido para la toma de decisiones
República Dominicana (Cámara de Diputados)			✓		Se establece una sincronía entre el quórum deliberativo y el de votación
República Dominicana (Senado)			✓		Se establece una sincronía entre el quórum deliberativo y el de votación

Fuente: *Elaboración propia*

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

La existencia de quórum deliberativos permite mitigar el efecto del ausentismo parlamentario, particularmente cuando la participación de los legisladores en las comisiones no se encuentra controlada; ofreciendo la posibilidad para avanzar de una forma rápida en el análisis y debate de la agenda, siempre y cuando dichas discusiones no se encuentren minadas con la presentación de mociones, para las cuales sea necesario la presencia de un quórum de votación –la mitad más uno de los miembros–, pues al final dicho quórum (de votación) se convierte en una llave de segundo paso para las sesiones de comisión.

Se destaca que el quórum deliberativo se presenta en la región tanto plenos con una amplia cantidad de miembros (Guatemala), como en un caso con una magnitud menor (Panamá). En ambos casos el sentido estratégico es mitigar el impacto de la dispersión y posible fragmentación parlamentaria, siendo que para el primer caso los altos niveles de fragmentación y transfuguismo afectan la gestión de las comisiones; y en el segundo, el peso relativo de cada legislador en un parlamento relativamente pequeño y en donde más influencia tiene cada actor en el seno de las comisiones.

3.2.6) DOMINIO COMPETENCIAL DE LAS COMISIONES

El dominio competencial de las comisiones hace referencia a las facultades que estas poseen en el ejercicio de sus funciones, las cuales pueden ir sobre las facultades competenciales-procedimentales en el sentido si su actuar se encuentra orientado a la función deliberativa-legislativa **(i)**, la función de información **(ii)** o a la función de control político parlamentario **(iii)**.

En la medida que la estructura parlamentaria se hace más pluri-orgánica y compleja, y particularmente el sistema de comisiones permanentes se incrementa en su cantidad y temática, el Parlamento asume progresivamente un núcleo mayor de competencias, donde sus instancias actúan no sólo como entes preparatorios de las decisiones plenarias, sino como entes a través de los cuales se ejercita de una forma más inter-dinámica sus funciones constitucionales.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Una variable política que ha contribuido a la especialización organizacional de los parlamentos ha sido el surgimiento, continuidad e institucionalización de las bancadas legislativas, quienes inciden en el procedimiento y en la organización a efectos de asegurar una voluntad coherente mayoritaria que condicione las decisiones plenarias. De forma tal que el aumento de la producción legislativa tiende a favorecer la aplicación del principio de división de trabajo en los procedimientos parlamentarios y por consiguiente, la asunción de un mayor nivel de competencias y procedimientos en las comisiones (Vila 2004).

El principio de división del trabajo y la formación de órganos especializados resulta una opción satisfactoria para el seguimiento de la agenda parlamentaria, así como para la especialización temática institucional, la praxis evidencia que ya sea por variables institucionales o políticas, la mayor complejidad funcional y orgánica de los Parlamentos requiere capacidad de coordinación y articulación, con lo cual el resultado final tiende a ser una relación de subordinación hacia el pleno.

No se puede obviar que la atribución de permanencia a una comisión supone su carácter de institución y quien por su vinculación a la norma parlamentaria posee una extensión indefinida. Por tanto, el dominio competencial desde su función temática requiere ser de forma genérica en un ámbito específico. Las principales facultades competenciales-procedimentales de las comisiones son función legislativa *(a)*, función de información *(b)*, y función de control político parlamentario *(c)*.

Las *funciones legislativas* básicamente pueden ser de dos tipos, la *función legislativa descentralizada* y la *función legislativa deliberativa*, o que también se podría denominar la función legislativa desconcentrada. En el primer tipo, el pleno no solo otorga una fuerte autonomía a la comisión sino que dota de la facultad institucional y procedimental para que sea en ese ente donde se recibe la primera lectura o aprobación al proyecto de ley. De forma tal que el expediente llega al pleno a efectos de recibir las votaciones siguientes, según sea el procedimiento legislativo (Ver *Cuadro N° 10*).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Las función legislativa deliberativa, por su parte constituye la vía auxiliar del trabajo técnico parlamentario, en la cual las comisiones emiten sus dictámenes, ya sean afirmativos o negativos, y en algunos casos las respectivas diferencias de dictámenes de mayoría y minoría. Informes que posteriormente son sometidos a los respectivos plenos para su lectura y aprobación o rechazo. De esta forma, se puede sintetizar que mientras la función legislativa descentralizada implica la reasignación orgánica de competencias, y por lo tanto, un reajuste en la titularidad de las mismas que pasan de un órgano determinado a otro de nivel inferior, la función legislativa deliberativa (desconcentrada) supone únicamente la traslación por un ente superior a otro de nivel inferior el ejercicio de una competencia, reteniendo el ente delegante la titularidad de la misma.

Entre las dos funciones anteriores surge una tercera, definida como el *control legislativo*, que si bien es una extensión y complemento del control político parlamentario, tiene su naturaleza en el ejercicio del control de la calidad y diseño de la ley a diferencia del control de ejecución e implementación de la ley (control político parlamentario). Es así como el control legislativo se convierte en un instrumento de presión y disuasión por parte del legislador en la comisión para interceder en el debate y en los tiempos de la agenda, como incluso para diseñar o incorporar herramientas de control y fiscalización sobre la política pública y el andamiaje institucional estatal como un todo (Vargas & Petri 2008).

La función de control legislativo alude a la capacidad que tienen las legislaturas para presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley, es decir, la capacidad que posea principalmente la oposición y las minorías legislativas de influenciar efectivamente el proceso de toma de decisiones (Sartori 1995), o bien de ser jugadores con poder de veto (Tsebelis 2002).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Cuadro N° 10

Funciones legislativas de las comisiones en Centroamérica y República Dominicana;
según función legislativa descentralizada y función deliberativa

País	Función competencial-procedimental de las comisiones		
	Legislativa descentralizada	Legislativa deliberativa	De control legislativo
Guatemala		✓	✓
Honduras		✓	✓
El Salvador		✓	✓
Nicaragua		✓	✓
Costa Rica		✓	✓
Panamá	✓		✓
República Dominicana (Cámara de Diputados)		✓	✓
República Dominicana (Senado)		✓	✓

Fuente: *Elaboración propia*

Como se observa del *Cuadro N° 10,* Panamá es el único país de la región en el cual sus comisiones tienen una función legislativa descentralizada, por lo cual el nivel de incidencia política en dicho espacio tiende a ser estratégico y fundamental para la construcción de las políticas públicas. En términos generales en todos los países de la región sus comisiones facultan el ejercicio del control legislativo en el proceso de formación de la ley.

El efecto institucional de la función legislativa deliberativa constituye en la simplificación del procedimiento parlamentario, una especialidad que supone un acotamiento del tiempo de tramitación, sin prescindir de una fase posterior de deliberación y votación en el pleno. Ahora bien, la función legislativa descentralizada conlleva a una mayor simplificación del proceso de formulación de la ley, acotando no sólo el tiempo de tramitación sino también la fase de deliberación y votación del pleno. Ambas funciones son una salida al problema amenazante de la acumulación legislativa, ante una masiva producción de iniciativas de ley y la necesidad de articular un procedimiento más ágil y eficaz que el ordinario, el cual faculte al pleno dedicarse a los textos más importantes o de mayor relevancia.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Las *funciones de información* de las comisiones constituyen peticiones de datos, reportes, informes y comparecencias que se hacen desde ella a efectos de obtener mejor capacidad de decisión. Tiende a ser un estado intermedio entre las funciones legislativas y las funciones de control político parlamentario, pues los insumos obtenidos sirven no solo para mejorar un proyecto de ley, sino también para identificar puntos de control y fiscalización parlamentaria (Ver *Cuadro N° 11*).

Las funciones legislativas de información se orientan particularmente en la comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada, sin necesidad de estar vinculados directamente a la comprobación, fiscalización e intervención –control político parlamentario–, aunque ello pueda ser de forma posterior una consecuencia o un efecto colateral. Las funciones de información pueden ser individuales o colectivas, las primeras de ellas ocurren cuando el legislador a título personal solicita algún tipo de documentación, siendo más de carácter informal, mientras que las segundas corresponden a peticiones que se hacen desde la comisión como institución.

En la región solamente las comisiones de Guatemala y Honduras poseen la potestad de elaborar informes técnicos y/o análisis sobre situaciones vinculantes a su temática. En el resto de la región las comisiones tienen la facultad de solicitar documentación o comparecencias, más no para la elaboración de informes institucionales especializados.

Las *funciones de control político parlamentario* tienen el propósito de determinar si las acciones del Poder Ejecutivo y otros órganos o entes públicos –así como la de sus funcionarios– se adecuan a las expectativas de la voluntad popular (Solís, 1996). Es de carácter ***formal*** cuando se encuentra debidamente tipificado en la constitución política o por el reglamento legislativo, y es ***informal*** si responde a una serie de prácticas políticas tendientes a contribuir a los procesos u objetivos perseguidos por los instrumentos formales (Vargas & Petri 2008) (Ver *Cuadro N° 11*).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Las funciones de control político parlamentario se orientan en dos grandes dimensiones: limitación e inspección. Por las primeras se conceptúa el control parlamentario como un mecanismo de limitación de la actividad del Poder Ejecutivo. Mientras que el segundo tipo se configura por su función de inspección, es decir, su objeto se limita a vigilar la conducta del Poder Ejecutivo exigiéndole explicaciones sobre una orientación o la marcha de una política pública específica, en otras palabras, implica pedir cuentas respecto a algún acuerdo adoptado.

El control informal vela por un ejercicio del poder sobre lo público, en apego a un conjunto no escrito pero aceptado de normas éticas, basadas en criterios de racionalidad, oportunidad, prudencia y conveniencia –estos son los propósitos legales, políticos y morales que determinan la gestión del control parlamentario informal–. Los efectos del control parlamentario formal e informal pueden ir orientados a: **i)** generar legislación y mecanismos de control, **ii)** denunciar ante las instituciones encargadas de ejercer el control judicial, **iii)** denunciar ante la sociedad, **iv)** formar opinión pública, **v)** generar censuras políticas, entre otros. (Vargas & Petri 2008).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Cuadro N° 11

Funciones legislativas de las comisiones en Centroamérica y República Dominicana;
según función de información y función de control político parlamentario

País	Función competencial-procedimental de las CAM				
	Función de información			Función de control político parlamentario	
	Individual	Colectiva		Formal	Informal
		Solicitud de información	Elaboración de informes técnicos		
Guatemala		✓	✓	✓	✓
Honduras		✓	✓	✓	✓
El Salvador		✓		✓	✓
Nicaragua		✓		✓	✓
Costa Rica	✓	✓		✓	✓
Panamá		✓		✓	✓
República Dominicana (Cámara de Diputados)		✓	✓	✓	✓
República Dominicana (Senado)		✓		✓	✓

Fuente: *Elaboración propia*

Según el *Cuadro N° 11* a excepción del caso de Costa Rica[28], en todos los demás países de la región la solicitud de información de un legislador hacia el Poder Ejecutivo requiere pasar por la comisión y no se puede tramitar de forma individual.

[28] Según establece el art. 111 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa en cuanto a las solicitudes de información a las instituciones del Estado "Las comisiones permanentes y especiales, por medio de sus presidentes, y los diputados, en forma personal, podrán solicitar toda clase de informes a las instituciones del Estado. Dichas solicitudes deberán ser atendidas con prontitud y de manera prioritaria por las instituciones y los funcionarios requeridos". Además el art 121 de la Constitución Política de la República de Costa Rica en su inciso 23) contempla que las comisiones (de investigación) tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzgue necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

En el caso de Costa Rica la solicitud de información al Poder Ejecutivo se puede realizar en cualquier fase del proceso de formación de la ley por medio de la solicitud interpuesta por un diputado, aunque además la comisión permanente puede hacer solicitudes de carácter institucional a efectos de ampliar criterios y conocimientos, con el objetivo de obtener un proyecto más consonante a la realidad nacional. Por otra parte se destaca que a diferencia de toda la región, donde las comisiones asumen la solicitud de información por mayoría absoluta -mitad de los miembros más uno-, en el caso de Panamá se requiere de una mayoría calificada para el trámite de las solicitudes de información.

IV *LOS DESAFÍOS PENDIENTES*

¿Cuál es el impacto del diseño de las comisiones sobre la agenda parlamentaria? ¿Cómo las variables político-institucionales derivadas del diseño institucional influyen en los resultados de la agenda? ¿Cuáles son las zonas de interacción y equilibrio en las relaciones Gobierno – oposición para la generación de políticas públicas?

El estudio de la gobernanza parlamentaria contribuye al esclarecimiento de muchos de los patrones del comportamiento político-institucional sobre la agenda, pero estimula también mucho más interrogantes de las que ha podido ser abordadas. Analizar y reflexionar sobre las racionalidades en la actuación política parlamentaria sin duda alguna tiende a ser un ejercicio laborioso, particularmente porque la agenda legislativa no actúa al vacío, dadas las múltiples influencias entre factores internos y externos. Inclusive los rendimientos de los actores parlamentarios se difieren notablemente cuando se hace un análisis global de la agenda, o cuando ésta se desagrega en diversas temáticas: sociales, electorales, económicas, municipales, entre otros.

La primera barrera que comprenden las anteriores interrogantes es la restricción del concepto a la dimensión legislativa, pues no en todos los Parlamentos de la región se da una fuerte actividad sobre el control político. Asimismo, los registros estadísticos que se implementan en la región tampoco

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

permiten un alto nivel de confiabilidad y de comparación para el análisis de la capacidad de propuesta y transformación de los grupos parlamentarios como de los legisladores en su plano individual, es decir, el análisis de uso e intensidad de las mociones.

Esta reflexión ha dejado de lado otra dimensión fundamental en el ejercicio de la influencia parlamentaria en la agenda: la capacidad de rechazo. Se entiende por ella la efectividad de la oposición o de la bancada de gobierno -o incluso el poder de veto del Ejecutivo-, para defender el *status quo* ante una determinada iniciativa de ley.

En la región se ha evidenciado que en las relaciones entre el Gobierno y la oposición parlamentaria, en situaciones donde el primero no cuenta con mayoría legislativa, las fuerzas políticas representadas tienen capacidad en la definición y construcción de la agenda parlamentaria. Desde el estudio de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los sistemas presidencialistas se suele considerar que el parlamento sufre un problema de "*demasiada poca oposición*" (Pasquino 1997). Lo anterior desde dos afirmaciones previas: ***(a)*** la oposición parlamentaria no debe ser siempre sinónimo de obstruccionismo, y ***(b)*** la dinámica legislativa por excelencia significa una continua adopción de decisiones, en un entorno propio del ejercicio de los recursos de poder de la institucionalidad formal e informal.

"*Demasiada poca oposición*" implica una serie de aspectos relacionados con la capacidad de control y el manejo político estratégico, propiamente de las fracciones de oposición, así como el ejercicio desde la fracción de gobierno, que se encuentra en su derecho a discrepar con la oposición parlamentaria y extraparlamentaria. Sin embargo suele ser difícil esta dinámica cuando el modelo de grupos parlamentario se encuentra con bajos niveles de institucionalización.

Superar el concepto "*demasiada poca oposición*" significa la existencia y libre ejercicio de los instrumentos y mecanismos legislativos por parte de las minorías para la fiscalización del Ejecutivo, pero también la responsabilidad en la definición y adopción de decisiones para las políticas públicas de Estado –sin

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

caer en las tentaciones del revanchismo político propio de la toma de decisiones o no sobre las políticas de gobierno–.

Desde esta doctrina italiana, se puede identificar que la ingeniería parlamentaria centrada fundamentalmente en las funciones legislativas en detrimento de las deliberativas y de control político, genera un déficit de "*indirizzo*", es decir la capacidad parlamentaria para asumir funciones de dirección e impulso de la acción política. Situación que es más factible en gobiernos sin mayorías legislativas, pues el factor político de la aritmética parlamentaria ayuda a contrastar el desbalance institucional inducido por el reglamento legislativo[29].

La capacidad de influencia de la oposición en la agenda parlamentaria se encuentra condicionada por: ***(a)*** la cantidad de la oposición; ***(b)*** los realineamientos de la oposición en el sistema político; ***(c)*** instrumentos institucionales a disposición de la oposición; y ***(d)*** el fraccionamiento interno de la oposición. El primer argumento puede significar una simple descripción cuantitativa de las fuerzas de oposición. Bajo este señalamiento se define que el sistema político ha podido absorber en su totalidad o parcialmente, las tensiones sociales, las diferencias de opinión, de principios y de valores, y desde fuera del sistema han quedado pocos actores haciendo oposición.

El segundo argumento, realineamientos de la oposición, tiende a derivarse en gran parte del anterior, pero se hace la salvedad que si bien para el sistema y los actores de oposición que juegan en él las diferencias han quedado minimizadas, existe una marginación sutil en la cual los verdaderos opositores tienen cada vez menos recursos en los cuales confiar para organizarse, para luchar y para presentarse como portadores de una alternativa aceptable, en

[29] En la actualidad, el reto de los diseños parlamentarios radica en lograr en el ejercicio de sus funciones la disyuntiva competencial dada entre el control y el equilibrio para lograr una adecuada colaboración con el resto de los órganos constitucionales. Según Pasquino, el problema en los regímenes democráticos es que hay probablemente poca oposición. Agrega que *"(…) la calidad de la democracia depende no sólo de las virtudes de su Gobierno, no sólo de las interacciones del Gobierno con la oposición, sino acaso en modo especial de la calidad de la oposición. Una oposición bien equipada mejora la calidad de la democracia, aún cuando no alcanza a llegar al Gobierno, pero persiste en candidatearse para él a través de su actividad de control y de orientación, de propuesta y de crítica".* (Pasquino 1997, p. 218)

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

condiciones de coagular una mayoría. (Pasquino 1997, p. 201). El tercer argumento se funda sobre la inadecuación de los instrumentos a disposición de la oposición en los regímenes democráticos, desde esta perspectiva la ingeniería del sistema –por ejemplo el reglamento parlamentario– tiende a encerrar a la oposición parlamentaria en copartícipe y corresponsable del funcionamiento y administración del Parlamento[30].

El cuarto argumento, el fraccionamiento de la oposición, hace hincapié en el surgimiento de una mayor fragmentación social que se ve reflejada en múltiples actores de oposición, con lo cual las posibilidades de las estructuras de oposición de llegar a coaliciones mínimas capaces de crear macro-oposiciones compactas, aguerridas, disciplinadas y amenazantes para el Gobierno se han minimizado, creándose más bien micro-oposiciones diversificadas, punzantes, en orden disperso, amenazantes para el Gobierno, para la sociedad, para ellas mismas y para la gobernabilidad del sistema en general.

Dependiendo de la integración mixta de los anteriores factores, los partidos bisagras tienden a asumir un mayor protagonismo en la influencia de la agenda en comparación a las principales fracciones de oposición –bancada de oposición mayoritaria-, dejando a ésta última principalmente el ejercicio del control político. Sin embargo aún faltan mayores investigaciones capaces de determinar los factores político-institucionales que potencializan la influencia efectiva de los partidos bisagra.

En términos generales, las comisiones permanentes se diferencian a nivel regional, porque constituyen espacios sumamente proclives a las relaciones de colaboración entre los actores parlamentarios para la consecución de los objetivos en materia municipal. No obstante, *¿Qué incita esa colaboración? ¿Por qué se constituyen en las comisiones más efectivas?* Las respuestas a esas preguntas tendrán múltiples matices para cada uno de los países de la región, pero de forma global se podría introducir aspectos como la afinidad que

[30] Por lo tanto, argumenta Pasquino (1997, p. 202) *"(…) la oposición no es demasiado poca porque le falten sus sostenedores, porque su base social se haya erosionado o marginado, no es demasiado poca porque no sepa presentar alternativas cualitativamente diversas o apetecibles. Es demasiado poca porque le faltan instrumentos institucionales en sentido lato para "dramatizar" su existencia, para comunicar su programática, para afirmar su alteridad"*.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

los actores poseen sobre el tema en debate, así como la mucha o poca presión política del Ejecutivo sobre las iniciativas que componen la agenda, e incluso el dinamismo y naturaleza heterogénea de las iniciativas.

Si se toma como supuesto que la realidad política puede ser interpretada como un juego en el que los partidos tratan de conseguir la mayor parte de las ganancias posibles a través de diversas estrategias cooperativas, bajo un esquema de inclusiones y exclusiones -entendiendo por ganancia aquella adopción de una política pública lo más parecida posible a sus preferencias (o efectos de la política pública)-; nos lleva al problema de comprender la construcción de coaliciones entre varios agentes cuando intervienen más de dos dimensiones –preferencia de resultados, cálculo electoral, polarización ideológica, etc.-.

De ahí que el diseño de las comisiones permanentes asume un papel protagónico para comprender el cómo y el por qué los actores terminan relacionándose de una determinada forma, pues la ingeniería parlamentaria y particularmente el grado de institucionalización de las comisiones determinan los procedimientos por medio de los cuáles los actores pueden o no incidir en la construcción y alteración de la agenda. Procedimientos que entran entonces en la sumatoria de actores y preferencias, siendo el efecto una reducción de la multidimensionalidad y por ende la generación de dinámicas decisionales; de ahí la importancia en generar especialización técnica y política de las comisiones más allá del procedimiento parlamentario.

En cuanto al análisis de las estrategias gubernamentales sobre la agenda parlamentaria, el primer punto consiste en dilucidar si efectivamente dicha agenda se encuentra o no en las prioridades del Poder Ejecutivo. Un apoyo de las fracciones oficialistas a temas provenientes de la oposición no debe ser interpretado de forma rígida como un apoyo por parte del Poder Ejecutivo. En ocasiones las fracciones de gobierno tienen el margen de actuación para generar políticas públicas que no afecten o al menos no desestabilicen los intereses prioritarios del Poder Ejecutivo. Sin embargo cuando de forma temprana o tardía se evidencia que una determinada iniciativa afecta los intereses del Gobierno, éste tiende a ser frenada en su fase de discusión en el

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

pleno, o bien en el peor de los casos a ser vetada por el Ejecutivo, es decir la zona de bloqueos político-institucionales de las mayorías.

La zona de bloqueos de las mayorías se evidencia más claramente en la agenda al comparar los niveles de aprobación entre las comisiones por orientación temática y los desempeños del pleno –también por orientación temática-. Es ahí donde se evidencian las preferencias reales y la capacidad de actuación política entre el trabajo de una comisión legislativa en particular y la aprobación del pleno.

Cuando el Poder Ejecutivo expresa una dispersión o falta de claridad en el desarrollo de una agenda temática particular, se crea un espacio de interlocución fundamental para los actores político sociales interesados en el ejercicio de la incidencia política. Capacidad que de forma proactiva puede inclusive contribuir a definir la misma orientación estratégica de la fracción de gobierno –de abajo hacia arriba-, o bien desde los generadores de la política pública del Ejecutivo –de arriba hacia abajo-.

La capacidad de contribución de la fracción oficialista en la agenda parlamentaria expresa escenarios como: *a)* canalización de iniciativas del Ejecutivo vía parlamentario, *b)* capacidad autonómica del parlamentario oficialista para generar políticas públicas, *c)* conflictos intrapartidarios en las relaciones Ejecutivo – Legislativo[31]. El análisis del apoyo de gobierno a la agenda parlamentaria implica entonces conocer *¿Cómo se materializan las iniciativas de ley? ¿Quién asume el liderazgo en la comisión? ¿Cuáles son los tiempos reales de aprobación –rapidez del proceso-? ¿Se realiza una fiscalización procedimental y sustantiva?*

Sin duda alguna, entre menor sea el grado de institucionalización de los grupos parlamentarios más capacidad tendrá el Poder Ejecutivo para desagregar el sistema de incentivos de coaliciones. A mayor grado de institucionalización los

[31] En algunas ocasiones la presión y generación de proyectos de ley por parte de los legisladores oficialistas no responde necesariamente a un interés de promover políticas públicas, sino más bien a una estrategia para saturar la agenda parlamentaria y generar presiones internas en las relaciones entre el Gobierno y su bancada, a efectos de obtener apoyos políticos e institucionales particulares.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

incentivos giraran más hacia la definición de políticas públicas estructurales y sobre la agenda sensible nacional, mientras que a menor grado de institucionalización serán incentivos de actuación territorial y sectorial.

Mientras que el primer tipo de incentivos contribuye a una mayor base electoral de los partidos políticos que participan en la coalición –siempre y cuando puedan explotar su visibilidad e incidencia-, el segundo tipo estimula modelos de capital electoral personalista –en detrimento del sistema de partidos políticos-.

En un sistema de partidos políticos con altas tasas de volatilidad se incentivarán incentivos coalicionales más de carácter territorial, mientras que en escenarios de mayor institucionalización de los grupos parlamentarias los programas político-ideológicos tendrán más posibilidad de hacerse sentir. Sin embargo, las presiones de la realidad política actual evidencian que cada vez más las decisiones parlamentarias se encuentran condicionadas a las coyunturas políticas y no a un proceso estratégico para el desarrollo de la gestión gubernativa. Siendo entonces el resultado, que ante una falta de control político extraparlamentario la coyuntura política se sobrepone a las agendas temáticas; de ahí el papel protagónico que ejercen diversas organizaciones públicas y privadas en el desarrollo de la incidencia política.

Si bien serán muchas y variadas las tareas pendientes para el fortalecimiento de la agenda parlamentaria municipal es fundamental considerar al menos tres prioridades imperantes institucionalización de las comisiones *(i),* dinámica de transacción de la agenda parlamentaria *(ii),* y organización técnica del trabajo parlamentario *(iii).* No se puede dejar de lado que el contexto institucional afecta el desarrollo de incentivos políticos de colaboración y conflicto, siendo dicha dimensión un elemento más en la definición y en el cálculo que los actores realizan sobre sus decisiones.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

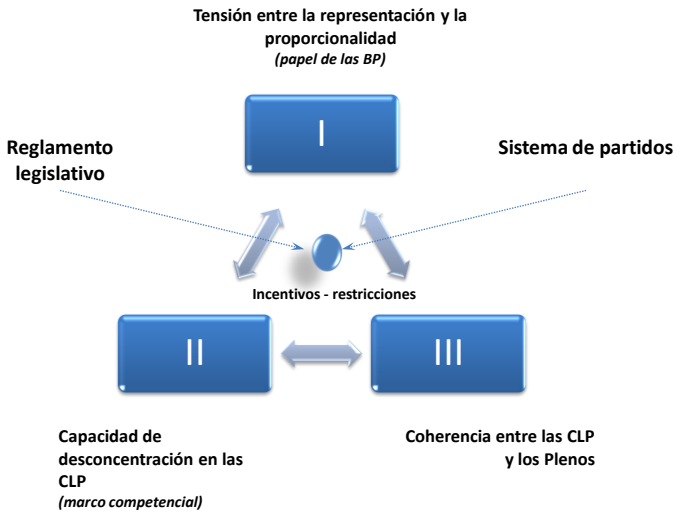
4.1) INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS COMISIONES

La construcción de la agenda parlamentaria en la región se encuentra condicionada por una compleja colaboración de actores que constantemente es redefinida por la interacción de factores político-institucionales. Si bien, ya diversos estudios han evidenciado la capacidad proactiva de los Parlamentos de la región para impulsar sus propias iniciativas, aún en conflicto con el Poder Ejecutivo (Vargas 2009), la complejidad de los procesos de decisión no escapan a la capacidad y control que los actores pueden realizar sobre la ingeniería parlamentaria.

Las diferencias en cuanto al diseño del proceso de la formulación de la ley, el grado de institucionalidad de los grupos parlamentarios –versus la capacidad de obstrucción legislativa individual- y el complejo andamiaje organizacional del Parlamento, inciden en la capacidad y efectividad de la producción legislativa como de las funciones de fiscalización (Ver *Diagrama Nº 5*).

Diagrama Nº 5

Factores que inciden en la capacidad institucional parlamentaria



Fuente: Elaboración propia

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

De forma tal que la predominancia entre un modelo de representación o de proporcionalidad parlamentaria da por efecto la consolidación de un dominio de funciones basadas en la gestión de los grupos parlamentarios, o bien del legislador en sus capacidades individuales. Si bien ello depende sustancialmente de los incentivos y restricciones dados desde el reglamento legislativo, también por el grado de consolidación e institucionalización del sistema de partidos.

4.2) DINÁMICA DE TRANSACCIÓN DE LA AGENDA PARLAMENTARIA

El principal factor institucional que influye en la ecuación proporcionalidad o representatividad parlamentaria en la definición y aprobación de la agenda parlamentaria lo constituye la capacidad de desconcentración que el Parlamento realice sobre las comisiones. En cuanto a los factores políticos, se destaca el nivel de sintonía entre las decisiones adoptadas por los grupos parlamentarios en el seno de la comisión y la capacidad de en el pleno.

Esta situación exige que los trabajos de incidencia de organizaciones público y privadas no se limiten únicamente a los miembros de las comisiones, sino también hacia los jefes de bancada, y en ocasiones particulares a los partidos bisagra que determinan la balanza decisional en el pleno. La efectividad entonces de las comisiones no se encuentra únicamente determinada por las condiciones de personal técnico institucional, ni por su marco competencial, ni por el grado de profesionalización de sus miembros; sino por una combinación compleja de estos y muchos otros factores derivados de la combinación de las dimensiones institucional y política, a partir del trinomio: agenda del Poder Ejecutivo, agenda de los partidos políticos, y la agenda de actores estratégicos con adecuados suficientes recursos de poder –en el caso analizado, la oposición extraparlamentaria, entre otros– (Ver *Diagrama Nº 6*).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Diagrama Nº 6

Factores que condicionan la efectividad parlamentaria

Fuente: Elaboración propia

Una de las principales deficiencias que posee la región es que no todos los temas estructurales de esa agenda parlamentaria son de conocimiento de la comisión que por naturaleza temática se vincula a la iniciativa de ley.

De forma que es común encontrar en la región temas vinculados con la reforma del Estado, tributación municipal o incluso reformas electorales que son delegadas al estudio de otras comisiones permanentes, pues en ellas se albergan actores con un alto dominio temático, o bien porque se da una sintonía de intereses en cuanto a la sobre o sub-representación de la conformación parlamentaria en comparación a las relaciones de poder en el pleno. De igual forma el cálculo estratégico para introducir una iniciativa depende fundamentalmente de los tiempos del proceso parlamentario, particularmente con forme se acerca o no los tiempos electorales.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

4.3) ORGANIZACIÓN TÉCNICA DEL TRABAJO PARLAMENTARIO

Los desafíos de la organización técnica del trabajo parlamentario en las comisiones se destacan como: *a)* reformas reglamentarias que garanticen un mejor marco competencial a partir de las características identitarias del sistema de partidos, *b)* vinculación y canalización de las tensiones con la oposición extra-parlamentaria, *c)* capacidad de combinar las agendas coyunturales con la agenda estructural, *d)* profesionalización técnica del equipo institucional, *e)* vinculación y sostenibilidad entre los consensos políticos a lo interno de la comisión y la gestión parlamentaria en el pleno, y *f)* fortalecer las capacidades de fiscalización de las políticas públicas.

Ante la falta de carrera política de los actores parlamentarios, los déficits de asesoría técnica institucional de las comisiones, las limitaciones institucionales para el ejercicio de la fiscalización de las políticas públicas y la falta de apoyo en el pleno de los consensos logrados por la comisión; la participación de los actores extra-parlamentarios se convierte en un incentivo fundamental para mitigar los costes de transacción política en la construcción de las decisiones.

La construcción de las decisiones parlamentarias sobre la agenda municipal tiene mayor sostenibilidad en cuanto más apoyo político se articule, aún sobre las bases técnicas desarrolladas, pero para ello es fundamental combinar aspectos como: estabilidad ***(i)***, coherencia ***(ii)***, agregación de intereses –representatividad- ***(iii)***, representación sectorial ***(iv)***, legitimidad –de origen y de ejercicio- ***(v)***, y especialización ***(vi)***.

De esta forma, los costes de transacción política y los vacíos de información pueden ser superados desde la formación de redes de actores, particularmente cuando se da el caso de un gobierno sin mayorías legislativas y alta dispersión de las fracciones de oposición. Sin embargo, la variedad de procedimientos administrativos y las restricciones derivadas de reglamentos parlamentarios que priorizan la función legislativa sobre la fiscalización, generaran siempre asimetrías de mejores condiciones de efectividad parlamentaria en materia de propuesta, discusión, análisis y aprobación de las leyes, sobre las capacidades

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

parlamentarias para realizar el control político en la implementación de las políticas públicas.

La generación de mayores capacidades técnicas de soporte para la gestión de las comisiones requiere mejorar los niveles y clasificación de los tipos de asesoría parlamentaria –interna y externa, específicamente en establecer diferencias competenciales entre quienes desarrollan labores de recopilación de información, analistas técnicos especializados, técnicos en gestión parlamentaria, asesores políticos comunales, entre otros.

A pesar de cualquier esfuerzo por generar un diseño desde un parlamentarismo racionalizado, no se puede dejar de lado que la crisis compleja y multidimensional que agobia al Parlamento depende menos de su configuración institucional que de una convergencia de factores históricos y sociales de diversa índole, entre ellos la falta de consolidación de un modelo de "Estado de partidos políticos", la falta de rendimientos institucionales que vuelvan la confianza ciudadana en las instituciones democráticas, la creciente centralidad de las burocracias, entre muchos otros aspectos cuyas interacciones y combinaciones acentúan los procesos de fractura de la representación política.

La gobernanza parlamentaria no puede dejar de lado su brújula que por esencia es *"acercar al representante con los representados"*, ante una realidad actual que pone en evidencia los déficits de la representación parlamentaria en al menos dos grandes dimensiones: el déficit de competencias y el déficit de identidades. Mientras que en el primera expone la complejidad de los asuntos cotidianos, demostrando la falta de dominio técnico, acceso a la información –o capacidad de interpretación de la misma- y las faltas de calidades del legislador, en la segunda se denuncia la generación de brechas entre los partidos políticos y la ciudadanía –e incluso en un trinomio disfuncional compuesto por el legislador, su partido político y el electorado-.

La integración de estos déficits y la democratización tecnológica han contribuido en la depreciación del pleno como espacio de discusión y generación de opinión en los asuntos públicos; trasladándose las discusiones

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

políticas hacia los espacios mediáticos. Por tanto, la gobernanza parlamentaria debe promover los incentivos institucionales para la formación de opinión pública del Parlamento; labor que requiere vitalizar sus funciones integrales, fundamentalmente las capacidades de control, investigación e información.

Sin duda alguna la modernización parlamentaria es y será una tarea ardua, donde el cálculo político de los actores opaca las discusiones sobre el modelo de Estado que se requiere, y en dónde el primer aspecto en cuestión ha de ser el cuestionar "si el rumbo pasa necesariamente por una reforma institucional", o más bien, "se requiere lograr un consenso político necesario para mantener los modelo vigentes" y lograr que los operadores de la política se sometan al mismo, sin devaluar las capacidades de la institucionalidad formal por vías de informalidad competitivas o sustitutivas. Solo de esta forma se volverá a la dignidad parlamentaria, pero *¿Qué se entiende por dignidad parlamentaria? ¿Un mejor funcionamiento y para quién-? ¿Mayores recursos e invertidos en cuál orientación del trabajo parlamentario? ¿Mejor imagen ante la opinión pública?*

La dignificación pasa sin duda alguna por generar un diseño institucional sólido capaz de superar las pasiones coyunturales y las tentaciones de reformismo en función de intereses al inmediato plazo, pero a su vez lleva a la responsabilidad de otorgar una arquitectura apropiada a la cultura y estructura política de un Estado, cuyas reglas de juego faculten la canalización de los conflictos como la disuasión de los mismos, he ahí el espíritu de la gobernanza parlamentaria.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Bibliografía

- ABELL, P. (1996). “Sociological theory and racional Choice theory en Turner, B.S., (ed.) Social Theory”. Blackwell Publishers Ltd. Oxford.
- AGUIAR, F. et al (coord.) (2008) “Economía, sociedad y teoría de juegos”. Mc Graw-Hill. Madrid
- ALCÁNTARA, Manuel et al. (2005) Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina. Ediciones Universidad Salamanca. Salamanca.
- _____ (1993). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ARBÓS, X. & GINER S (1996) “La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”. Editorial Siglo XXI, Madrid.
- ARTÉS, J. (2008) "Gobiernos minoritarios y promesas electorales en España". Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid
- AVRIL, P. et GICQUEL J. (2004) Droit parlementaire. Montchrestein, Paris.
- AXELROD, Robert 2003 *“La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes”.* Fondo de Cultura Económica, México.
- AYALA ESPINO, J. (2005). *“Instituciones y economía. Una introducción al neo institucionalismo económico”*. Fondo de Cultura Económica. México
- _____ (2003) “Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar”. Fondo de Cultura Económica. México
- Cámara de Diputados de la República Dominicana. Informe de la gestión legislativa, administrativa y financiera. Tomo II, período: agosto 2008-agosto 2009. Santo Domingo. Cámara de Diputados de la República Dominicana. 2009.
- _____ Reglamento. Santo Domingo. Cámara de Diputados de la República Dominicana. 2004.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

- CAMERON, Charles M. (2000) Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power. Cambridge University Press Political Economy of Institutions and Decisions. United States of America.
- CASTIGLIONI, 1997 "Prólogo" en *La oposición en las democracias contemporáneas"*, Giafranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- CHEIBUB, José Antonio. (2007) Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy, Cambridge University Press. United State of America.
- COICAUD, Jean Marc 2000 "Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política", Homo Sapiens, Ediciones Rosario, Buenos Aires.
- COLOMER, Joseph. M 2001 "Instituciones políticas", Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- ELGIE, Robert. (2005) Divided Government in Comparative Perspective, Oxford University Press. United States of America.
- EPSTEIN, David & O´HALLORAN Sharyn. (1999) Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate power. Cambridge University Press. United Kingdom.
- FERNÁNDEZ, O. (1992) *"La bipolaridad partidaria en Costa Rica: entre la escena y la arena"*. Documento presentando en el Coloquio Internacional sobre Democracia y Democratización en Centroamérica, organizado bajo el auspicio de la Comisión de Comunidades Europeas y de la Universidad de Costa Rica, San José 14 – 18 de septiembre. Disponible en: http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/Parti2.pdf
- GOODIN, R. (2003) "Teoría del diseño institucional". Gedisa Editores. Barcelona
- HALL, P.A. (1986) *"Governing the economy. The Politics of State Intervention in Britain and France".* Oxford University Press. Oxford
- _____ y Taylor, R. (2003) "As tres versoes do neo-institucionalismo" Luna Nova, Nº 58, pp 193-223
- HELMKE, Gretchen & LEVITSKY, Steven. (2006) Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America. The John Hopkins University Press. United States of America.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén (2000) "Derecho Parlamentario Costarricense" IJSA Investigaciones Jurídicas, S.A., San José

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

- HIRSCHMAN, Albert O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- JONES, Mark P. (2005). The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC.
- LLANOS, Mariana & MUSTAPIC, Ana María. (2006) El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil. GIGA, Konrad Adenauer Stiftung, Homo Sapiens Ediciones. Argentina
- LÓPEZ AGUILAR, Juan F. (1991) "Minoría y oposición en el Parlamentarismo", Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid.
- MANZELLA, Andrea (1987) "El Parlamento". Cámara de Diputados LIII Legislatura, México.
- MARÍN VIDAL, Tomás. (2005) Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas. Colección Monografías, Congreso de los Diputados España. Madrid.
- MARTÍNEZ GARCÍA, J. (2004) "Tipos de elección racional", Revista Internacional de Sociología, Nº 37, pp. 139-173.
- MARTÍNEZ, L. (2007) "Parlamento y Dirección Política. Impulso y Colaboración Parlamentaria". Thomson – Aranzadi, Pamplona.
- MASTROPAOLO, A et VERZICHELLI L. (2006) "Il parlmento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee » GLF Editori Laterza. Roma.
- MAUGUIN, Murielle (2006) "L`élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni). Dalloz – Bibliothèque parlementaire e constitutionnelle Sénat, Paris.
- MAURER, L. (2008) "El poder del Parlamento: Congreso y políticas públicas en España" Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- NORTH, Douglas 2005 "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, United States of America.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

- PASQUINO, G. et Pelizzo, R. (2006) "Parlamenti democracia". Il Mulino Saggi, Bologna.
- _____ (1998) "La Oposición", Alianza Editorial, Salamanca.
- _____ (1997) "Por qué y cómo estudiar la oposición" en *La oposición en las democracias contemporáneas"*, Giafranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- _____ (1995) "La Oposición". Alianza Editorial Colección de Ciencia Política. España.
- POLSBY, Nelson W. (1968) "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives". The American Political Science Review, Vol. 62, No. 1 (Mar., 1968), pp. 144-168.
- _____ (1975) "Legislatures". Ed. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. *Handbook of Political Science V. Governmental Institutions and Processes.* Reading, MA: Addison-Wesley, 1975. p. 257-319.
- PRATS, J. (1999) "Reforma del Estado y reforma parlamentaria en América Latina", en *Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana*, Ronny Rodríguez (ed.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL y Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, San José.
- _____ 2001 "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática, N° 10, Octubre. Disponible en: www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm
- RIDOLA, Paolo (1988). "Rappresentanza e asociacionismo" En: Rappresentaza e democracia, a cura di Gianfranco Pasquino, Laterza, Bari.
- ROSSI, Emanuele (2004) "Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari. Atti del coclo di seminari svolto in collaborazione con il Senado della Repubblica e la Camera dei deputati". CEDAM - Quaderni della Scuola Superiore S. Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento-Pisa, Padova.
- RUIZ R., L. (2007) "La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos". Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

- SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1989) "Los Grupos Parlamentarios" Monografías. Congreso de los Diputados de España, Madrid.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. (1997) "La oposición parlamentaria" Congreso de los Diputados de España, Madrid.
- SÁNCHEZ, Salvador (2006) "El Reglamento Interno de la Asamblea Nacional. Consideraciones Históricas y Jurídicas" En: Revista Cultural Lotería Nº 468 – 469, diciembre 2006. (pp 55 - 82).
- SANTAOLALLA, Fernando (1990) "Derecho parlamentario español", Espasa Calpe, Madrid.
- SARTORI, Giovanni 1994 "Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados", Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ 1995 "Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo". Alianza Universidad, Madrid.
- _____ 1996 "Límites de la ingeniería constitucional" en *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos*, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.
- _____ (2002) Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo. Alianza Universidad. Madrid.
- SHEPSLE, Kenneth 1986 "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en Herbert Weisberg (ed.); *Political Science: The Science of Politics*. Agathon. New York.
- _____ & Bonchek, Mark 2005 "Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento". CIDE / Taurus. México.
- SOLÍS, Alex. (1996) El Control Parlamentario. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y Centro para la Democracia - PRODEL (Programa para el Desarrollo Legislativo). Costa Rica
- _____ (2002) Reyes sin Corona. Rendición de cuentas y evaluación de resultados. Impresión Gráfica del Este S.A. San José.
- STRØM, K and MÜLLER WOLFGANG C. (2003) Coalition Governments in Western Europe. Oxford University Press. United States of America.
- _____(1990) Minority Government and Majority Rule. Cambridge University Press, United States of America.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

– TORRES BONET, María (1998) “Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno” Congreso de los Diputados de España, Madrid.
– TSEBELIS, George. (2002) Veto Players. How Political Institutions work. Princeton University Press. United States of America.
– TUDELA ARANDA, José (2008) “El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el Siglo XXI” Congreso de los Diputados de España, Madrid.
– TÜRK, P. (2005) « Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V République » Dalloz – Bibliothèque parlementaire e constitutionnelle Sénat, Paris.
– VARGAS, Jean-Paul & PETRI, Denis (2010) “Transfuguismo. Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica”. Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. San José.
– _____ (2010) “Pulso Parlamentario 2009”. Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. San José.
– _____ (2009) “Pulso Parlamentario 2008”. Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. San José.
– _____ & PETRI, Denis (2009) “Participación ciudadana y cohesión social en América Central”. En La Lucha contra la exclusión social en América Latina, Fernando Carrillo-Flórez (ed). Banco Interamericano para el Desarrollo, Programa Euro-Social Unión Europea, Bolivia.
– _____ & PETRI, Denis (2008) “Efectividad Parlamentaria: incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua” Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, San José.
– _____ (2008) “El Ocaso del Presidencialismo Costarricense”. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Red Euro-Latinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo, San José
– _____ & PALLAVICINI, Violeta (2008) “Gobierno dividido: oportunidades para la incidencia política. Análisis de casos: El Salvador,

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Costa Rica y España". Fundación Carolina, en: www.fundacióncarolina.es, España.

- _____ (2007). "El ocaso de los presidencialismos centroamericanos". In Fernando Carrillo, Luís Alberto Cordero (Ed.), Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes, San José, Fundación Arias, p. 40-56.
- _____ et al. (2007). Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central, Madrid: Fundación Carolina,.
- _____ & CORRAL, Margarita (2007) "Del principio de separación de poderes al principio de complementariedad: características institucionales y comportamientos coaliciones en los presidencialismos centroamericanos", ponencia presentada en V Congreso Europeo CEISAL de Latinoamericanistas. EsyP – 3 Democracias presidenciales: instituciones, actores y procesos, Bruselas.
- _____ & ZAMUNER, Diego (2007) "Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale", En Democrazia e diritto, FrancoAngeli 3/2006, Milano.
- _____ (2006) "De la representatividad política a la participación ciudadana: el camino hacia la consolidación democrática en Centroamérica". En: Revista Anuario de Estudios Centroamericanos. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.
- VILA RAMOS, Beatriz. (2004) "Los sistemas de comisiones parlamentarias". Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y debates Nº 161. Madrid.
- WILSON J. Q. (1980) The Politics of Regulation. Basic Books. New York.
- ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio (2009). "El arte de legislar". Aranzadi. España.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es