

DERECHO COMPARADO

POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA ARENA PARLAMENTARIA(*)

JEAN-PAUL VARGAS C.
FERNANDO OROZCO S.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. Capacidades del Parlamento en el proceso de las políticas públicas. 2. Supervivencia institucional parlamentaria. 3. El contexto institucional de los parlamentos centroamericanos.– II. EL PARLAMENTO EN LA RENOVACIÓN DEMOCRÁTICA: 1. El Parlamento como institución. 2. La estabilidad del diseño parlamentario.– III. DIRECCIÓN PARLAMENTARIA EN EL CAMBIO INSTITUCIONAL: 1. Gobernanza parlamentaria. 2. Equilibrios institucionales inducidos.– IV. ARENAS PARLAMENTARIAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS: 1. Proceso legislativo y políticas públicas. 2. Proceso de deliberación y políticas públicas. 3. Proceso de control y políticas públicas.– V. LA AGENDA DE REFORMAS PENDIENTES: 1. La capacidad de toma de decisiones y su control. 2. Fortalecer la capacidad de coordinación interinstitucional. 3. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El documento analiza el rol del Parlamento en el proceso de la construcción y decisión de la agenda de las políticas públicas desde una perspectiva empírica, auxiliada por la comprensión empírica, auxiliada por el funcionamiento de los sistemas presidenciales de Centroamérica. Para abordar esta tarea se opta por hacer una deconstrucción y reconstrucción del proceso de las políticas públicas desde las funciones parlamentarias de legislación, deliberación y de control. Se adopta como interrogantes de partida ¿Cuáles son los factores político-institucionales que determinan la capacidad de incidencia del Parlamento en el proceso de las políticas públicas? ¿Cuáles son las principales particularidades del proceso de políticas públicas desde la arena parlamentaria en las funciones legislativas, deliberativas y de control? ¿En qué medida el diseño institucional de las relaciones Gobierno-oposición afecta o contribuye el proceso de las políticas públicas en democracias presidenciales monocamerales? ¿Cómo se podría establecer una orientación de estrategias de incidencia en políticas públicas desde el Parlamento?

Palabras clave: Centroamérica; Parlamento; gobernanza; políticas públicas; control político.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 27 de octubre de 2012 y evaluado favorablemente para su publicación el 21 de enero de 2013.

ABSTRACT: *The paper analyzes the Parliament role in the process of decision making of the agenda and the public policy from an empirical perspective, helped by understanding and functioning of the Presidential systems in Central America. We chose to do a deconstruction and reconstruction of the process of public policy from the Parliamentary functions of legislation, deliberation and control. It starts by questioning: Which are the political-institutional factors that determine the capacity of incidence of Parliament in the process of public policy? Which are the main features of the public policy process from the parliamentary arena in the legislative, deliberative and control functions? To what extent the institutional design of government-opposition relations affects or contributes the public policy process in presidential democracies with a Unimerical Legislative Assembly? How could we establish strategies targeting the impact on public policy from the Parliament?*

Key words: Central America; Parliament; governance; public policy; political control.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio analiza el papel del Parlamento en el proceso de la construcción y decisión de la agenda de las políticas públicas desde una perspectiva empírica, auxiliada por la comprensión del funcionamiento de los parlamentos de los países centroamericanos. Para abordar esta tarea se opta por hacer una deconstrucción y reconstrucción del proceso de las políticas públicas en las funciones parlamentarias de legislación, deliberación y de control.

Se adopta como interrogantes de partida *¿Cuáles son los factores político-institucionales que determinan la capacidad de incidencia del Parlamento en el proceso de las políticas públicas? ¿Cuáles son las principales particularidades del proceso de políticas públicas desde la arena parlamentaria en las funciones legislativas, deliberativas y de control? ¿En qué medida el diseño institucional de las relaciones Gobierno-oposición afecta o contribuye el proceso de las políticas públicas en democracias presidenciales monocamerales? ¿Cómo se podría establecer una orientación de estrategias de incidencia en políticas públicas desde el Parlamento?*

Se debe resaltar que el Parlamento y sus interlocuciones no operan al vacío, y por ende los procesos de construcción y reconstrucción histórica marcan la pauta en la forma en que se desempeñan y formulan políticas públicas. De esta forma, se expresan abstracciones conceptuales y operativas basadas en el funcionamiento de las democracias centroamericanas, sin la pretensión de exponer un desarrollo de estudios de casos.

La investigación toma como punto de partida el enfoque analítico neoinstitucionalista-empírico, el cual se enfoca en dar una vista conjunta de las potestades del diseño del sistema y su capacidad de inclusión en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en el ámbito parlamentario. De

esta forma se espera cumplir con la pretensión del neo-institucionalismo que no se puede discutir en abstracto, sino se debe incluir al análisis, las condiciones históricas concretas de la política y de la sociedad. Es imperioso no olvidarse de que las instituciones y los efectos que ellas producen siempre son dependientes del contexto en el cual se encuentran (NOHLEN, 2003).

El presente artículo de carácter conceptual asume como tarea incursionar en una aproximación del papel del Parlamento como instrumento de políticas públicas, por lo cual se inicia la reflexión con una toma de posición conceptual sobre las capacidades del parlamento en el proceso de las políticas públicas como marco introductorio, con lo cual se da inicio al papel del parlamento en la revaloración democrática desde su definición como institución, pasando luego a entender la lógica político-institucional que determina la dirección parlamentaria en el cambio institucional, y por último las arenas parlamentarias en la construcción de las políticas públicas.

1. Capacidades del Parlamento en el proceso de las políticas públicas

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 por la falta de identificación de los sectores sociales con los interlocutores parlamentarios, y aun cuando existe algún nivel de identificación a favor, lo cierto es que hay una visión social compartida acerca de la inoperancia, lentitud y poca transparencia de la acción política.

Al plantearse el cuestionamiento: *¿constituye el Parlamento un instrumento de fortalecimiento de las políticas públicas?*, se plantea la necesidad de comprender el proceso de las políticas ya no solo por él, sino desde sus funciones de deliberación, decisión y control. Implica entonces escudriñar en una necesaria vinculación entre la naturaleza institucional del Parlamento y su capacidad de incidencia en el entramado de las políticas públicas, en el marco de un sistema complejo de relaciones interinstitucionales desde la separación y complementariedad de los poderes constitucionales.

En términos globales y como será profundizado en el presente artículo, el Parlamento como institución responde al marco de reglas, normas y valores que motivan un comportamiento político con cierta capacidad de predicción por parte de los actores estratégicos, en virtud de un sistema de incentivos y restricciones —formales e informales— que modelan el comportamiento político. Dinámica abierta, que a su vez, se encuentra inmersa en un juego de constantes presiones internas y externas.

Ahora bien, al tratar de ver la capacidad de estructuración e incidencia del Parlamento en las políticas públicas, se hace referencia a un sistema complejo de interacciones públicas y privadas, en las cuales los comportamientos de los

agentes responden también a un sistema de incentivos y restricciones formales e informales. No obstante, una cuestión diferenciada es la incidencia parlamentaria en los diseños institucionales del Estado, y otra completamente diferente, es su capacidad de modificación de las políticas públicas.

Mientras que el primer punto hace mención a procesos de cambio institucional desde las potestades legislativas, en el segundo lo que se plantea es la creación, modificación o supresión de programas político-administrativos desde la alteración competencial de las instituciones (1) —función legislativa—, o bien desde la fiscalización de los procesos de implementación de las políticas—función de control—. El segundo aspecto pone el énfasis de la cuestión en un ámbito temporal: los procesos de cambio institucional hacen mención a un contexto dado en una sedimentación histórica dotada de cierta permanencia, y la incidencia en las políticas públicas son respuestas contingentes a las circunstancias de un entorno particular; remitiendo a reacciones deliberadas y conscientes, con un origen, propósito y duración definida (2).

Pensar en el Parlamento desde el proceso de las políticas públicas, implica entender las negociaciones y deliberaciones en dinámicas tendientes a de-construir y re-construir los procesos de actuación de las instituciones públicas. Examinando relaciones, alianzas y conflictos entre bancadas, como entre estas y el Gobierno, en un espectro complejo de relaciones con los grupos sociales, a efectos de identificar la forma en que la arena legislativa interviene en cada política concreta y qué resultados específicos se obtienen, señalando los mecanismos y tipos de coordinación generados.

Dilucidar sobre las capacidades del Parlamento en el proceso de las políticas públicas requiere comprender un complejo andamiaje de relaciones intra e interinstitucionales, donde la coordinación no siempre tiende a ser el elemento de cohesión de la ingeniería del Estado. De esta forma, se pone el énfasis no solo en los contenidos de intervención sino también en la forma en que se toman las decisiones, la inclusión de los niveles de gobierno en la elaboración e implementación de las actuaciones.

La formación de la agenda de políticas desde la arena parlamentaria depende de tres factores que determinan su viabilidad: análisis de la solución, el grado de apoyo, y el impacto. El primer nivel de análisis es fundamental

(1) Los acuerdos políticos-administrativos constituyen el contenido específico de la acción pública que materializa la política a partir de dos dimensiones: a) las reglas institucionales que regulan la gestión de carácter político y administrativa —códigos, legislación conexas, decretos, reglamentos, normas técnicas— y b) el conjunto de instituciones que asumen las potestades contempladas en el punto anterior, dados modelos de coordinación o colaboración institucional.

(2) «Desde esta perspectiva, un mismo marco institucional puede dar lugar a políticas muy dispares; y una misma política puede ser, en ocasiones, gestionada desde marcos institucionales no enteramente coincidentes. Sin embargo, cuando una política se prolonga sostenidamente en el tiempo genera un marco permanente de incentivos que puede conformarse como parte de la estructura institucional» (ALONSO & GARCIMARTÍN, 2008; p. 17).

para clarificar si las respuestas se encuentran vinculadas a una solución directa del conflicto, pues se pueden formular planes de contingencia en lo coyuntural —el aspecto detonante que volvió a poner el tema en la palestra política— y no precisamente sobre los ejes estructurales que generan la necesidad de la respuesta gubernamental.

El segundo de ellos, entendido como el grado de apoyo, puede ser de carácter político o social, el cual hace mención a la capacidad de articulación que se pueda generar por la naturaleza misma de la solución propuesta, creándose así el dilema que a mayor apoyo social se logre obtener se debilita la capacidad de apoyo político y viceversa. La explicación se suele encontrar en el hecho de que los actores políticos tienden a preferir soluciones ambiguas, centradas principalmente en los elementos coyunturales y que no afecten las relaciones de poder existentes; los colectivos sociales prefieren soluciones estructurales, de una clara intervención que a su vez afecta o reconfiguran las relaciones de poder existentes.

El tercer aspecto hace mención al conjunto de posibles efectos —positivos o negativos— sobre el objeto de intervención de la política pública. En ocasiones, una propuesta de intervención puede lograr su solución y viabilidad política, porque su impacto real tiende a estar difuminado, o bien no existe la capacidad institucional necesaria para su adecuada implementación.

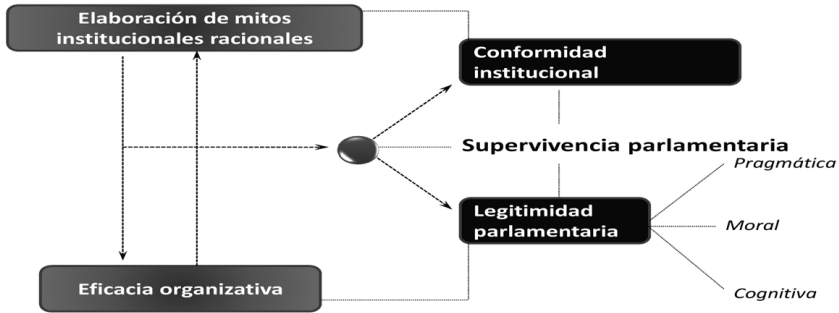
Plantear la pertinencia del Parlamento en la política pública implica reflexionar sobre lo sustantivo, pues el problema no se da exclusivamente en la definición de los alcances y límites del contenido de la política pública, sino en las bases institucionales donde emergen las relaciones entre los diversos grupos políticos en una dinámica de construcción del interés general.

La institucionalidad parlamentaria permite generar la voluntad de compromiso a través del diálogo de las fuerzas sociales políticamente representadas, a sabidas de que la confianza reside en la capacidad de adoptar 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.

2. Supervivencia institucional parlamentaria

La sedimentación institucional del accionar cotidiano del Parlamento, contribuye a reforzar o debilitar los procesos de institucionalización, en el sentido de que la práctica político-institucional contribuye a: *i)* la generación de valores inculcados, *ii)* procesos de creación de realidades, *iii)* generación de un sistema como una clase de elementos. Desde el primer abordaje se hace el énfasis a la capacidad del Parlamento para infundir un valor proporcionado dentro de la estructura social, ejemplo de ello la importancia del pluralismo político en la discusión legislativa, como un elemento identitario de la democracia contemporánea (ver *Diagrama N° 1*).

Diagrama N° 1
Supervivencia institucional parlamentaria



Fuente: *Elaboración propia.*

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

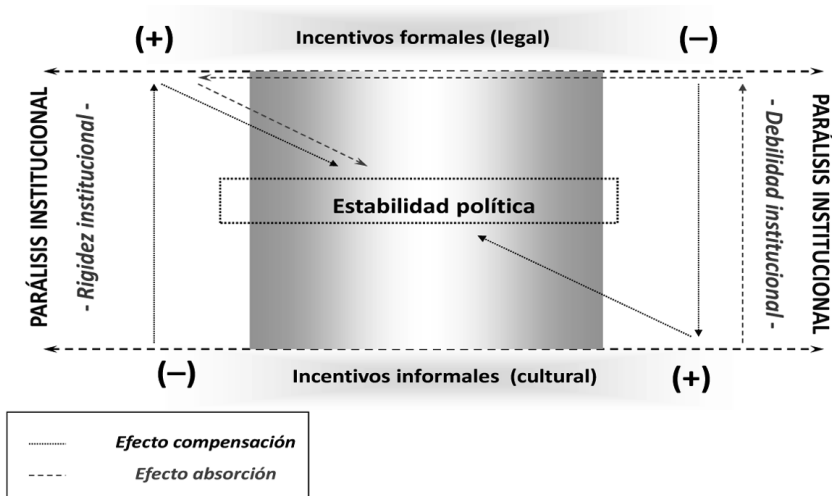
Finalmente, el tercer elemento evidencia la forma desde la cual una serie de mitos y valores institucionales que son aceptados e incorporados generan recompensas entre los actores políticos, contribuyendo a un incremento de legitimidad, recursos y capacidad para sobrevivir; ejemplo de ello, los parlamentos que se abren a procesos de transparencia y rendición de cuentas no solo gozan de mayor imagen ciudadana, sino que aquellos políticos identificados como líderes en un tema de agenda en particular, son recompensados con la reelección, o bien sus partidos políticos aseguran mantener o incrementar su caudal electoral.

Pero independientemente de la perspectiva de análisis que se utilice, no se puede dejar de lado que la decisión parlamentaria implica, por naturaleza, un proceso constante de discusión y persuasión *intra* e *inter-partidaria*, con procedimientos definidos por un reglamento legislativo—reglas del juego— que poco a poco materializan las preferencias de los actores en una dinámica de constantes cálculos de escenarios, reacciones y contra-reacciones.

La acuitectura parlamentaria constituye el conjunto de elementos normativos formales de carácter constitucional y reglamentario, que configuran el modelo de organización y funcionamiento, cuya modernización responde a un «efecto de absorción» de las prácticas y evoluciones informales en el entramado formal (Ver Diagrama N° 2).

En la lógica de construcción de políticas públicas desde la arena parlamentaria interactúa una combinación de aspectos derivados de las variables

Diagrama N° 2
Efecto absorción del entramado institucional



Fuente: Vargas & Petri (2008).

político-institucionales en el cálculo de las externalidades positivas y negativas que se obtienen con los cambios planteados. Las políticas adoptadas han de reflejar las relaciones de poder entre actores, pero sobre todo, la proyección del cómo se espera que esas medidas sean canalizadoras del conflicto político. Entonces, *¿cuáles aspectos político-institucionales determinan la capacidad de generación de políticas desde el Parlamento? ¿Qué elementos identitarios diferencian la incidencia parlamentaria en las políticas públicas? ¿Qué líneas de actuación futuras se deberían considerar para fortalecer el papel estratégico del Parlamento en la construcción de políticas públicas?*

3. El contexto institucional de los parlamentos centroamericanos

En estos sistemas presidenciales el Poder Ejecutivo cuenta con mayores recursos humanos y técnicos para formular sus propuestas de ley en comparación con los parlamentos, por lo cual las comisiones legislativas constituyen la herramienta técnica y política para el análisis y la discusión de las diversas iniciativas de ley.

Los plenos legislativos centroamericanos varían de tamaño entre un país y otro, así por ejemplo en el caso de Guatemala son 158 escaños y para Costa Rica son 57. Por tanto, la dinámica entre el pleno y comisión tiende a ser dife-

renciada en cada uno de los casos, pues mientras en Guatemala el pleno se constituye en un espacio para ratificar y mejorar las decisiones adoptadas en comisión, para el caso costarricense, tiende a ser más común que en aquellos temas complejos de la agenda política el pleno sea convertido en comisión y se proceda a un reajuste de los informes presentados en comisión. Por tanto, es fundamental analizar el reglamento legislativo como fuente de incentivos y restricciones en las capacidades de deliberación y decisión.

Desde una perspectiva global y teórica, tomando en consideración únicamente el peso relativo de cada legislador en el marco de la magnitud global del plenario, se destaca que los casos donde existe un modelo débil de grupos parlamentarios y de disciplina partidaria, el peso relativo del parlamentario en el proceso decisional tiende a ser mayor. Siendo entonces, que la actuación aislada de un solo parlamentario incide con mayor peso en países como Costa Rica o Panamá, y será menor por efectos de la institucionalidad formal en casos como Honduras o Guatemala y por informalidad —fuerte disciplina partidaria— en El Salvador o Nicaragua (ver *Cuadro N° 1*).

Cuadro N° 1
Conformación de los parlamentos de Centroamérica

País	Año de la Constitución Política	Duración del mandato legislativo	Reelección parlamentaria	Esaños	Peso relativo de cada esaño	Habitantes por diputado	Mayorías necesarias	
							Mayoría simple	Mayoría calificada
Guatemala	1985	4 años	Sí	158	0,63	71.121,49	80	105
Honduras	1982	4 años	Sí	128	0,78	51.057.37	65	85
El Salvador	1983	3 años	Sí	84	1,19	68.382.30	43	56
Nicaragua	1987	5 años	Sí	92 ³	1,09	62.436,01	47	62
Costa Rica	1949	4 años	Sí, pero no inmediata	57	1,75	66.845,25	29	38
Panamá	1972	3 años	Sí	71 ⁴	1,41	36.399,70	40	52

Fuente: *Elaboración propia*.

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 que puede

(3) Son 90 esaños legislativos, pero el candidato presidencial con mayor cantidad de votos, seguido de quien ganó la contienda electoral obtiene de forma automática un esaño parlamentario, al igual que el ex-Presidente de la República del período constitucional anterior.

(4) A partir de las elecciones del 2009 son 71 legisladores.

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 (5).

En cuanto al sistema de comisiones, todos los países de la región se caracterizan por contar con el modelo por materia, es decir la asignación temática de las comisiones permanentes es independiente de la composición de la estructura ministerial. Las principales implicaciones son los 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 (ver *Cuadro N° 2*).

Cuadro N° 2
Naturaleza del sistema de comisiones permanentes en Centroamérica

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

Fuente: *Elaboración propia*.

A pesar de que el sistema de comisiones por materia procura velar por respeto de la proporcionalidad, en la práctica mucho depende del actor estratégico encargado de designar los miembros de las comisiones. No se puede

(5) 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.

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 para tramitar sus temas más importantes (ver *Cuadro N° 3*).

Cuadro N° 3
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

Fuente: *Elaboración propia.*

Se infiere del cuadro anterior 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 con menores condiciones institucionales estarían Guatemala.

No obstante, 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.

Ahora bien, al integrar en el análisis 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 considera 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). No obstante en el caso de Honduras la alta cantidad de comisiones permanentes que tutelan materias similares generan restricciones paralelas que limitan la capacidad de especialización, mientras 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) y Nicaragua 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 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 aun cuando hay una media de comisiones permanentes por legisladores relativamente favorable.

II. EL PARLAMENTO EN LA RENOVACIÓN DEMOCRÁTICA

La región centroamericana ha experimentado desde la década de los años noventa una evolución en la cultura política de sus sociedades. Sin duda alguna la transición a la democracia en países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua contribuyó a una conciencia colectiva tanto de los actores políticos como los sociales para un ejercicio efectivo de los derechos políticos. También las agendas de la cooperación internacional favorecieron la implementación de procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones tanto locales como nacionales.

Centroamérica inició la década de los años noventa en un proceso de reconstrucción de su tejido social que se ve abruptamente sumergido en la necesidad de redefinir un estado capaz de adecuarse a las tendencias globales internacionales, principalmente las financieras y comerciales. De forma paralela nuestras sociedades aún en el proceso de modernización y crecimiento de infraestructura, sufren las consecuencias nefastas de múltiples desastres naturales, erosionándose así fuertemente la moral y el espíritu de nuestras sociedades. Desde luego la ayuda internacional interviene de forma enérgica, y con los programas de atención a damnificados y reconstrucción de nuestras sociedades, la cooperación internacional asume un papel protagónico en la promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas.

Fueron estas tendencias las que sin duda alguna contribuyeron a capitalizar y fortalecer el tejido social en la región a inicios del siglo XXI, principal atención destacan los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, pues muchas de las reformas al ordenamiento jurídico se lograron gracias a la conciencia adoptada por los tomadores de decisiones sobre el valor de la rendición de cuentas y la inclusión efectiva y real de los colectivos sociales más interesados y afectados en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, Centroamérica en la actualidad sigue arrastrando el pesado lastre de conflictos socio-políticos y desequilibrios territoriales no resueltos, así como una serie de consecuencias por transformaciones generadas, con poco o escaso nivel de eficiencia, en los ámbitos políticos, económicos y sociales. Las asimetrías que se observan entre los países, como a lo interno de ellos, revelan la persistencia de la dicotomía entre unidad y diversidad en el Istmo, gestándose así un mosaico de sociedades con amplias y muy marcadas diferencias, a pesar de compartir una historia y cultura con puntos de encuentro.

Debemos preguntarnos entonces *¿Cuáles instituciones, valores y prácticas necesita una sociedad para ser tenida como democrática? ¿Cuál debería de ser el papel del parlamento para lograr mejores niveles y percepciones de representación y pluralidad política?* Particularmente en una coyuntura en la cual el sistema democrático ha evidenciado su incapacidad de resolver los problemas sociales y resurge en la opinión ciudadana la necesidad de un *«líder fuerte»*.

La falta de concordancia entre el discurso y la acción política ha sido un factor importante para generar esta crisis de confianza que pesa sobre la clase política. La desconfianza creciente entre la sociedad civil y la sociedad política ha llegado a tales niveles de intolerancia, desafección y apatía, e incluso de desconocimiento entre sí como actores válidos, que no permite la construcción conjunta de proyectos de desarrollo nacional y local; volcándose como espacio de encuentro la ahora llamada *«democracia de la calle»*.

Hoy en día las democracias centroamericanas se encuentran en una nueva encrucijada, la cual vuelve a ser de nuevo el reconocimiento de la efectividad del diálogo y la negociación por las vías del Estado de Derecho para canalizar la conflictividad política y social, contribuyendo así a una revalorización de la política, es decir, volver a creer en la política y en lo político. Centroamérica, vista como región, carece en la actualidad de un fortalecimiento de su institucionalidad democrática, sin duda alguna serían múltiples los problemas patológicos que se podrían identificar en sus sistemas políticos, pero ello solo vendría a generar quizás un escenario apocalíptico sobre la realidad regional.

Los procesos de transición democrática, principalmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, si bien contribuyeron a canalizar e institucionalizar por medio del Estado de Derecho a la oposición política, lo cierto es que la capacidad efectiva de la ingeniería electoral, al menos desde la década de los años ochenta y hasta la actualidad ha manifestado tendencias de sub-representación o sobre-representación política. La llegada de sistemas democráticos en la región centroamericana se violentó con un caudal de demandas sociales insatisfechas, tanto por la cantidad como la calidad de las mismas, así como un predominio de una visión al corto plazo por los gobernantes y los gobernados; dejando así una plataforma de acción gubernamental orientada más por políticas de gobierno que por políticas de estado.

Los problemas de una sociedad marcada por el conflicto armado, la división de clases sociales y el olvido del Estado en la atención primaria de los

servicios sociales —principalmente salud y educación— sobrepasó el caudal que los nuevos regímenes democráticos podrían canalizar en el corto plazo. El resultado primario fue entonces la proliferación de organizaciones sociales en la atención de aquellos servicios que el Estado de forma voluntaria e involuntaria había descuidado. La historia de la región ha sido, hasta ahora, una historia de democracias fragmentadas, un entorno geográfico y político caracterizado por las asimetrías existentes entre el desarrollo económico y social de sus naciones. Esta región ha sido y sigue siendo una tierra de contrastes pronunciados, en la cual convive la opulencia ofensiva con la masificación de las carencias más elementales, esas que permiten tener una vida medianamente digna.

El contexto político de la región, a su vez, por más de dos décadas, solamente ha podido consolidar la democracia electoral, no una democracia suficiente, caracterizada por la participación real y efectiva de la ciudadanía. La transición democrática permitió, con la única excepción de Costa Rica, un cambio de régimen que permitió el tránsito de los gobiernos militares totalitarios a la elección de autoridades civiles escogidas —o a la mejor solamente votadas— en procesos casi siempre transparentes, pero en todo caso periódicos. Se impuso, como resultado inmediato, un régimen mínimo de respeto a los derechos humanos, básicamente los civiles y políticos, como premisa de superación del autoritarismo.

Las políticas públicas que a finales de la década de los ochentas se habían conceptualizado bajo la necesidad de articular mayor cobertura, mayor calidad y eficiencia en el costo, fueron a inicios de los años noventa modificando sus esquemas para priorizar el costo sobre la calidad y con ello sacrificar la cobertura de la atención pública. Esta situación vino a provocar en países como Guatemala y Nicaragua una fuerte brecha entre lo urbano y lo rural, especialmente en el primer caso con un mayor impacto hacia las poblaciones indígenas y en el segundo hacia las poblaciones afrocaribeñas, pero siempre como común denominador las mujeres.

El fenómeno de la desafección política como producto de la desconfianza en los partidos políticos, continúa siendo uno de los principales retos que afecta la calidad de nuestras democracias. Las prácticas clientelares, el abuso de los poderes derivados del ejercicio de la institucionalidad informal, el obstruccionismo, la corrupción y el clima de impunidad, entre muchos otros males, son parte de esa influencia multicausal y multidimensional que atenta contra la calidad de los partidos políticos de nuestra región.

Pese a que durante los años noventa la región ha estado inmersa en procesos de cambio institucional, dentro de los cuales se han efectuado programas de desmilitarización de la vida política, se han iniciado procesos de modernización de la administración, se han realizado transformaciones en el sistema de justicia y se han instaurado democracias electorales. Estos cambios han sido más formales que efectivos y se han producido en una dinámica de arriba hacia abajo, demostrando que los avances en materia de democratización siguen siendo frágiles y los estados centroamericanos aún son incapaces de responder a las

necesidades de su población, y sus avances en materia de equidad, inclusividad, transparencia y participación ciudadana son escasos, sino nulos.

Los cambios sociales, demográficos, económicos y políticos de los últimos años no han desatado mejoras en el desarrollo humano, ni han dinamizado el crecimiento económico, sino que han profundizado las brechas entre los países y más aún a lo interno de estos. Hoy en día Centroamérica se caracteriza por poseer una mano de obra barata y no calificada, por la prevalencia de mayorías pobres, por una creciente emigración, un medio ambiente deteriorado y frágiles estados de derecho. Como resultado de la escasa oferta de oportunidades laborales, la emigración, principalmente a Estados Unidos, ha aumentado, desde la década de los noventa, generando una dependencia importante de las remesas familiares para la estabilidad macroeconómica de nuestros países y convirtiéndose en una necesidad estructural para el funcionamiento de algunas economías y sociedades en la región.

La disminución de la violencia política, no ha logrado traducirse en sociedades más pacíficas, adquiriendo más bien en los últimos años, un perfil distinto, matizado por altos niveles de violencia social, que tienen su expresión en el crecimiento de formas de delincuencia organizada entre miles de jóvenes que ven limitadas sus oportunidades de inserción social.

Ahora la pregunta central, es *¿qué tiene que ver en todo esto el Parlamento?*, pues bien durante mucho tiempo se ha visto el efecto del Parlamento en la calidad de la democracia como una especie de caja negra, centrando los estudios sobre los partidos políticos, o bien sobre el análisis del diseño institucional desde la comparación de las normas jurídicas y las características identitarias del sistema político.

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

1. El Parlamento como institución

El Parlamento como institución constituye el eslabón perdido del proceso de modernización del Estado, pues difícilmente se podrán aprobar reformas estructurales del Estado sin un sistema de partidos lo suficientemente maduro para analizar la calidad del proyecto de ley o dejar las pasiones partidarias y luchas viscerales, para dar paso a la construcción del *interés general*. Caso

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

A pesar de que en los enfoques teóricos no existe un consenso sobre la definición misma de institución, se puede esclarecer que el Parlamento como institución es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes que determinan las funciones a desempeñar por los legisladores, producto de un proceso de elección legítima y democrática de sus miembros, como del marco jurídico —y reglamentario— que restringe sus actuaciones y pautas básicas de funcionamiento, y demás modos de relación con los otros poderes del Estado y con la sociedad en general.

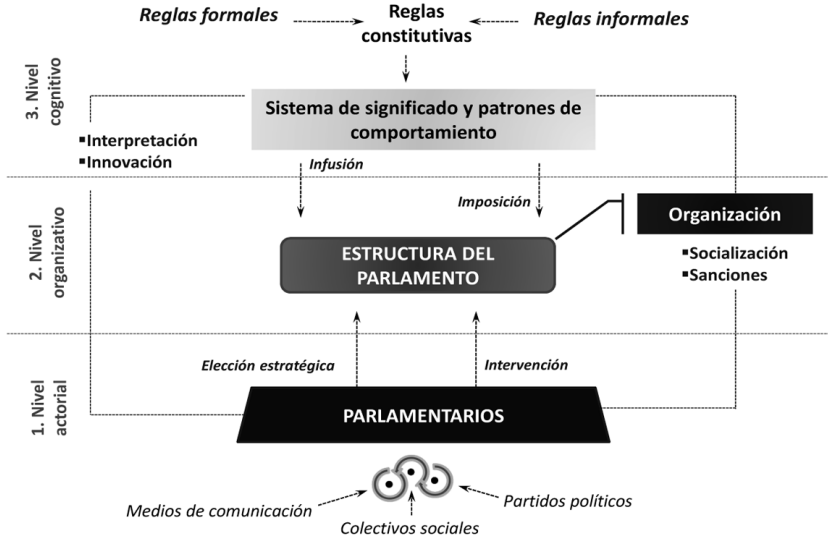
Las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Para COLOMER (2001), las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores, que son influenciadas por un marco histórico-cultural. La capacidad de toma de decisiones emanadas desde Parlamento se encuentra profundamente marcada por el diseño institucional 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.

La gobernanza, entendida como la capacidad de interacción institucional del Parlamento debe ser analizada desde la organización e institucionalización parlamentaria. Se ha de evidenciar que el Parlamento como institución se estructura en tres dimensiones complementarias, siendo la primera de ellas la actuarial, seguida por la organizacional y finalmente por la cognitiva (ver *Diagrama N° 3*).

Desde la *dimensión actuarial* (6), las instituciones toman vida, es decir son orientadas según las características de sus actores, o mejor dicho el Parlamento asume su vida desde los actos colectivos de sus parlamentarios —*la decisión parlamentaria*—, quienes a su vez se encuentran vinculados por nexos formales —estatutos, normas o legislación— o informales —prácticas y cultura política— con las estructuras de los partidos políticos y sus militantes, colectivos sociales de toda índole, así como de los medios de comunicación. A mejores canales de comunicación personal y de la bancada, mejores serán las relaciones con la oposición extraparlamentaria y viceversa.

(6) La dimensión actuarial ha sido sumamente analizada por la ciencia política, la sociología y la economía, tratando de comprender entre muchos otros objetos de estudio, las dinámicas de coaliciones, los procesos de negociación que inciden en los resultados como en los procesos de las políticas públicas, el transfuguismo, la estabilidad e institucionalización del sistema de partidos, entre otros.

Diagrama N° 3 El Parlamento como institución



Fuente: Elaboración propia a partir de North (2005).

El segundo nivel, definido como *nivel organizacional* (7) pone el énfasis en lo que se podría denominar «la ingeniería institucional del Parlamento», pasando el enfoque de estudio del resultado al proceso principalmente; es decir, se busca dilucidar el «*vía crucis procedimental*» de cada Parlamento en particular, y cómo ello genera costes de transacción al proceso político. El resultado final es comprender de una mejor forma el funcionamiento de la «maquinaria parlamentaria», siendo una herramienta de gran utilidad el análisis comparado con realidades similares o diferenciadas.

El Parlamento como organización, implica un conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades que en un momento dado son aplicados al servicio de las funciones de la institucionalidad parlamentaria (PRATS, 2003).

Finalmente la *dimensión cognitiva* constituye el valor y lugar que se le da a la acción parlamentaria desde la concepción del modelo del sistema político,

(7) Esta dimensión ha sido analizada principalmente por el derecho comparado y parlamentario, pero también por la ciencia política, la sociología y la economía. Algunos de los principales enfoques de estudio ha sido las capacidades legislativas, los instrumentos de control parlamentario, institucionalización de los grupos parlamentarios, la capacidad de fiscalización parlamentaria, el poder de la junta de portavoces, las comisiones legislativas, entre otros.

como de su ciudadanía, siendo que una y otra dimensión puede reforzarse o impulsar hacia su transformación. Un Parlamento poco valorado o apreciado por la ciudadanía, no logrará capitalizar un apoyo social cuando su autonomía sea vulnerada o violentada por un Ejecutivo con voracidad de intromisión y de ejercicio político desde la informalidad.

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

En síntesis, el Parlamento como institución se estructura por normas sociales formales e informales legitimadas dentro de la sociedad política, que delimitan el marco para la interacción y comportamiento (8). Normas y patrones que se encuentran en la constitución política, el reglamento legislativo —*institucionalidad formal* (9)—, como también en la costumbre y niveles de relacionamiento político —*institucionalidad informal* (10)—.

Desde este enfoque, el Parlamento se constituye en una estructura que tipifica los roles de los actores políticos-sociales y ejerce control sobre sus acciones, pero también les ofrecen una 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

(8) Para NORTH (2005), las instituciones —o conjuntos de normas formales e informales— actúan como estreñimientos 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.

(9) 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.

(10) 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.

2. La estabilidad del diseño 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 que suministran estabilidad y significado a la conducta socio-política en una comunidad determinada. Por tanto, el diseño institucional parlamentario se compone de reglas generadas por los actores en la maximización de sus intereses personales y colectivos, reglas que a su vez se transforman en restricciones hacia éstos en su forma de operar.

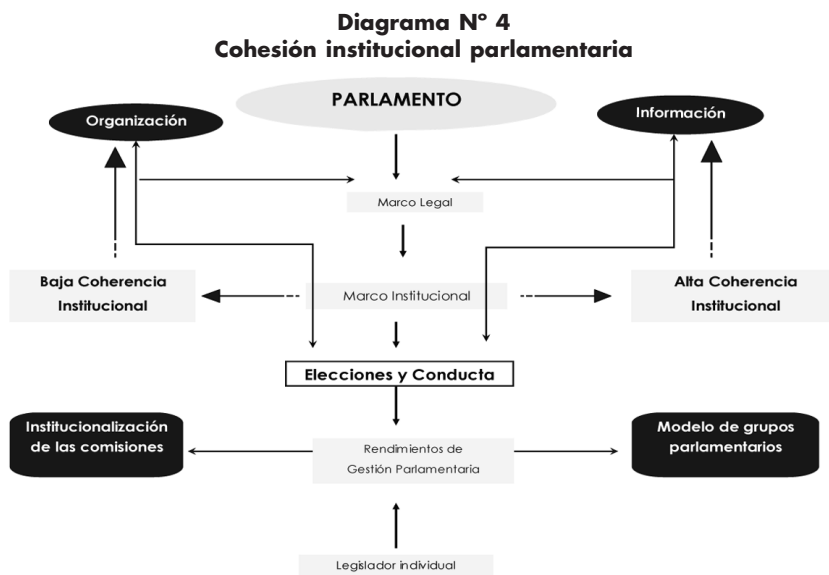
Al ser el diseño parlamentario producto de una voluntad normativa, es indispensable lograr adecuados arreglos con carácter de estabilidad, a efectos de que el Parlamento pueda cumplir eficazmente sus marcos competenciales (11). La rigidez estructural institucional siempre estará siendo atenuada por las 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 y 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, por ejemplo, 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 como tal el grado mínimo de coherencia y acuerdo entre institucionalización del modelo de gru-

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

pos 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 N° 4*).



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—certidumbre— y articula su accionar político con respeto al ejercicio de la autonomía parlamentaria (12).

El principal efecto producido por las distorsiones de coherencia parlamentaria es el incremento de los costes de negociación entre los diversos espacios de

(12) 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 RODRIGUEZ, 2007, p. 53).

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. Esta situación 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 aquellos aspectos considerados como efectivos e incluso en otros determinados como poco productivos. La capacidad de efectividad o no de los aprendizajes se encuentra profundamente vinculada a la idea de que las reglas proporcionan un mecanismo poderoso para regular, controlar y disuadir el conflicto entre los grupos, particularmente cuando hay altos niveles de fragmentación y ninguno de ellos se ha consolidado como la autoridad central (AXELROD, 2003, p. 28).

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

Aunque 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. La reducida cantidad de sus miembros contribuye a un debate más profundo y por ende a una mayor comprensión de las posiciones (13).

III. DIRECCIÓN PARLAMENTARIA EN EL CAMBIO INSTITUCIONAL

El desarrollo de procesos de cambio institucional en el marco de las relaciones entre los poderes Ejecutivos y Legislativos en los sistemas políticos presidenciales depende en su iniciación y viabilidad de una combinación de factores políticos institucionales donde se destacan principalmente el sistema de partidos en su correlato de grupos parlamentarios y el nivel de institucionalización de las comisiones legislativas. Sin embargo, entre uno y otro extremo aparece la disciplina partidaria y parlamentaria como elemento subyacente que facilita la previsibilidad o no de los acuerdos y pactos políticos, sean sobre temas muy coyunturales o bien sobre una visión de Estado que faculte superar el dominante enfoque de gobierno que tiende a caracterizar las agendas parlamentarias.

Partidos disciplinados pueden obstruir las relaciones entre el Presidente y el Parlamento, cuando el primero no tiene la mayoría legislativa, pero dichos conflictos no sólo son usuales en las relaciones Gobierno— oposición, sino también posibles a nivel intrapartidaria, algo sumamente sensible cuando se dan disconformidades a lo interno del partido de gobierno (14). Por tanto, la habilidad del Presidente para implementar las reformas políticas a favor de las cuáles haya hecho campaña o dirige su accionar gubernamental, es producto de la interacción entre los poderes formales que éste posee y la posición con respecto a los partidos representados en el Parlamento (15).

En un *gobierno con mayorías legislativas* se espera que el partido político en el gobierno tenga poderes legislativos y ejecutivos absolutos, sea por el control de la institucionalidad formal o por un ejercicio más fluido de la institucionalidad

(13) 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.

(14) En situaciones de fragmentación legislativa, la exigencia de gobernabilidad se ha sustentado a partir de las construcciones de coaliciones que aseguren adecuadas mayorías legislativas a los programas del Poder Ejecutivo

(15) «Sin embargo, la verdad del asunto es que aquí tenemos que negociar un trueque y debemos sacrificar la representación del parlamento a la necesidad de un gobierno eficiente, que sería la solución inglesa, o bien sacrificar la función del funcionamiento a la función de la representación —la solución del consenso de la que fuera pionero Arend LJPHART—, así que en esta presentación he desatendido la representatividad, no porque no esté consciente de ella, sino porque para mí, la gobernabilidad es, en casi todas las democracias, la prioridad de nuestro tiempo». (SARTORI, 1996, p. 70-71)

informal, en donde la conflictividad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo queda principalmente —*pero no necesariamente*— delegada a los conflictos internos del partido en gobierno —intrapartidarios—. En este escenario, el Poder Ejecutivo destaca principalmente porque cuenta con (a) un gabinete de su partido político, (b) una fracción legislativa capaz de asegurarle una mayoría legislativa, (c) la dinámica de la oposición parlamentaria queda delegada principalmente al ejercicio del control político y al uso de los poderes formales e informales de veto, y (d) como sumatoria de los anteriores factores una agenda presidencial legislativa bastante ágil y dinámica para ser aprobada y puesta en ejecución.

Un gobierno con mayoría no implica en todos los casos que el presidente puede obtener todo lo que desee, pues esta situación sólo le asegura mayor coordinación institucional desde la esfera intrapartidaria. La capacidad de incidencia del Poder Ejecutivo en el espectro parlamentario se encuentra entonces condicionada por: (a) la estrategia de coordinación y análisis parlamentario que desde el Poder Ejecutivo se lleve sobre el acontecer parlamentario, (b) un adecuado sistema de incentivos positivos y negativos para mantener la disciplina y la cohesión interna de la bancada parlamentaria del partido de gobierno, como para capturar apoyos individuales o colectivos de la oposición parlamentaria (16), (c) la incapacidad de la oposición en el uso de los instrumentos de control político formales e informales y, (d) una pasividad de la oposición extraparlamentaria.

El gobierno sin mayoría legislativa, entendido como aquella situación política en la cual una fracción o coalición de oposición parlamentaria tiene un control relativo —mitad más uno de los escaños— o absoluto —dos terceras partes de los escaños—, da como resultado un Poder Ejecutivo sin una fuerte mayoría legislativa y por ende: a) su bancada posee el mayor número de escaños, o b) la bancada oficialista no posee el mayor número de escaños pero el nivel de fragmentación y dispersión de la oposición parlamentaria es tal que ésta ha perdido su capacidad efectiva de oposición —principal bancada pero sin gozar de una mayoría necesaria para la toma de decisiones—. Por tanto, se entenderá para efectos de esta reflexión que un *gobierno sin mayoría* es aquella situación en la cual el partido político que controla el Poder Ejecutivo cuenta con una fracción parlamentaria incapaz de producir o mantener una mayoría absoluta y por ende, el Poder Ejecutivo requiere recurrir de forma frecuente a la disciplina parlamentaria y partidaria, así como a la negociación de coaliciones para asegurar la viabilidad de su agenda política (17).

(16) El sistema de incentivos positivos puede ir desde la asignación presupuestaria a obras comunales, la intervención de diversas instituciones del Poder Ejecutivo para resolver conflictos o problemas municipales, hasta incluso opciones para el desarrollo de la carrera política. Entre los principales incentivos negativos se pueden destacar desde el uso y amenaza del ejercicio del veto, la exclusión o entrambamiento de iniciativas de la oposición, entre otros.

(17) Esta definición, requiere superar como núcleo conceptual el umbral analítico restringido prioritariamente a la aritmética parlamentaria, es decir la cantidad de escaños de la fracción oficialista versus los escaños obtenidos por la oposición parlamentaria, y concentrar el análisis en

A pesar de que todas estas posibilidades de configuración de las relaciones de poder parlamentarias implican situaciones de fuerte tensión y conflicto entre ambos poderes, será en situaciones en las cuales existe una capacidad de influencia efectiva de la oposición parlamentaria cuando el Poder Ejecutivo se encontrará en absoluta merced de sus facultades constitucionales y de la voluntad política de la oposición por cooperar o competir, con el riesgo de una parálisis y entramamiento del sistema, salvo que por la institucionalidad formal o principalmente la informal se puedan crear los incentivos adecuados de cooperación para el desbloqueo.

En esta realidad, tanto la oposición parlamentaria como el Poder Ejecutivo y su fracción legislativa tienen la posibilidad de articular mayorías, ya sean producto de coaliciones coyunturales o estructurales, con lo cual los resultados se vuelven volátiles e inciertos. En situaciones matizadas por la conformación principalmente de coaliciones de carácter coyuntural, el Poder Ejecutivo podrá articular un control legislativo absoluto o relativo según sus habilidades e incentivos de negociación política; pero también estará sujeto a la posibilidad de gobiernos divididos —sin mayorías parlamentarias— producto de una coalición de la oposición parlamentaria en contra de la agenda o los intereses del Poder Ejecutivo.

Es así como la perspectiva analítica debe gravitar más sobre los comportamientos y estrategias de administración, derivados de la aritmética de poder en el seno parlamentario marcado por condicionalidades como si el Poder Ejecutivo puede contar con partidos pequeños —partidos bisagras— para la articulación de coaliciones ganadoras mínimas o sólo podrá alcanzar acuerdos con partidos grandes —o se encontrará en un escenario mixto—, e incluso definir cuáles son los niveles de distanciamiento ideológico entre la fracción de gobierno y la oposición parlamentaria en estos escenarios.

Algunos de los ejes de análisis desde esta perspectiva pueden ser el análisis de los reglamentos legislativos como plataformas que contribuyen a un mayor dinamismo de los jugadores con poder de veto en dinámicas de gobierno dividido, el control y aprobación de la agenda legislativa especialmente discriminando la legislación que incide, modifica, crea o deroga las políticas públicas en contraposición a los análisis de productividad legislativa que incluyen las leyes menores —declaración de benemeritazgos, permisos municipales, entre otros—, el comportamiento del ejercicio y amenaza del veto, las relaciones entre las bancadas parlamentarias, especialmente de oposición y la oposición extraparlamentaria, así como la canalización de los conflictos sociales hacia o fuera del Parlamento, entre otros.

El hecho de que el Poder Ejecutivo y la oposición parlamentaria se encuentren en posiciones distintas, y uno de ambos pueda frenar o modificar las inicia-

el entendimiento de las implicaciones posibles dadas por esta reconfiguración de las relaciones de poder en el seno parlamentario —posterior al proceso electoral—, como a los aspectos de disciplina y cohesión intrapartidarios e interpartidarios.

tivas del otro no significa que el gobierno se encuentre en una absoluta parálisis, sino más bien que la ingeniería constitucional está poniendo en acción los mecanismos del modelo de «pesos y contrapesos», independientemente si el sistema de partidos políticos se encontraba o no familiarizado con esta situación.

Es en la construcción de las decisiones en torno a la agenda del Ejecutivo, las pretensiones sobre ella y el impulso de las agendas propias de la oposición, que se entretajan las relaciones de poder a partir de los posibles costos y beneficios, vinculados con las estructuras de la institucionalidad formal e informal, aspectos que se expresan en una variedad de manifestaciones que oscilan entre la cooperación, la no cooperación y el bloqueo. Cuando el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas, se pone a prueba la ingeniería institucional —tanto desde la concepción constitucional como la organicidad parlamentaria—, el liderazgo del presidente, su gabinete y su fracción parlamentaria en la conducción de la negociación política, e incluso la calidad de la oposición parlamentaria, tanto desde la institucionalidad formal como en la informal.

El comportamiento sobre la interpretación del gobierno dividido busca dilucidar la expresión manifiesta y latente del conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pues existen múltiples posibilidades de que ante una situación de gobierno dividido ocurra: (a) sea que el presidente desista de su liderazgo y evite enviar iniciativas al Parlamento que puedan generar la confrontación, o bien que la oposición se encuentre en una situación de alta fragmentación, siendo incapaz de hacer uso de los recursos de control político al Poder Ejecutivo, y (b) se articulen coaliciones ganadoras mínimas que permitan un adecuado ejercicio del gobierno (18).

La adecuada comprensión del entorno parlamentario por los actores políticos puede crear las condiciones para la promoción de consensos —aunque sean en puntos mínimos de entendimiento—, creando así, en situaciones de gobierno dividido, la constitución de gobiernos compartidos, sea tanto en la definición y aprobación de la agenda parlamentaria como en las potestades de fiscalización y control político. La constitución de gobiernos divididos no implica que durante todo el período constitucional —administración del partido en gobierno— la tendencia sea el conflicto y la confrontación con máxima expresión en la parálisis institucional —*gridlock*—, pues el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se encontrarán —como se ha definido en el transcurso de esta investigación— en juegos de mutua dependencia.

La dirección política parlamentaria tiende a surgir particularmente en escenarios donde el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas, o bien aun gozando de estas, la fracción parlamentaria de gobierno cuenta con un

(18) También podría considerarse que no se articulen las alianzas pero se envíen las iniciativas y se deje al libre juego de la praxis parlamentaria el futuro de las políticas públicas, lo cual generará muy probablemente tendencias de ingobernabilidad.

cierto margen de autonomía para desarrollar una agenda política propia —en complemento o en coordinación con la del Poder Ejecutivo—. En ambos casos el resultado final es un Poder Legislativo con capacidad propia de promover y desarrollar un impulso político alterno o complementario al impulsado por el Ejecutivo.

La capacidad de dirección política constituye un impulso parlamentario en un tema especializado de la agenda emanado directamente de las fuerzas con representación parlamentaria, donde estas promueven y aprueban propuestas de las cuales el Poder Ejecutivo tendrá un papel pasivo —aceptación—, o reactivo —transformación o rechazo— sea mediante su fracción parlamentaria o bien vetando la ley aprobada. Esta capacidad depende ya sea de un reglamento legislativo que faculte los mecanismos institucionales principalmente de la oposición para la generación de una agenda parlamentaria propia, o bien de cierta cohesión entre los diferentes grupos de oposición para articular los respaldos políticos necesarios que materialicen la construcción y aprobación de la agenda parlamentaria en un tema específico (19).

La lógica del presidencialismo tiene una fuerte tendencia a producir: (a) presidentes que adoptan un discurso que ataca a las principales instituciones políticas —la legislatura y los partidos—, y (b) presidentes que cada vez más tratan de dirigirse directamente al pueblo marginando a los grupos políticos y civiles organizados (STEPHAN & SKACH, 1997, p. 206). Bajo esta racionalidad, el presidencialismo carece de un sistema de incentivos para promover la cooperación y la articulación de coaliciones sustentables, como se dan en los sistemas parlamentarios. Incentivos que no sólo se dirigen hacia la cooperación de la oposición parlamentaria con el gobierno, sino también para que el gobierno se abra a procesos de diálogo, tolerancia y negociación constante con el Parlamento (20).

Ante esta lógica político-institucional se entiende por gobernabilidad parlamentaria el proceso decisional 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

(19) Al respecto se debe recuperar lo expresado por MAINWARING & SHUGART (2002), quienes reconocen que además de la difícil combinación de presidencialismo con multipartidismo, existen otros factores importantes en la determinación de cómo funciona el presidencialismo, tales como la calidad del liderazgo, la naturaleza de los clivajes sociales y los conflictos políticos, el nivel de desarrollo y la cultura política, aspectos que sin duda alguna afectan la manera de funcionar de la democracia. A pesar de estos señalamientos, los autores apuestan a comprender la dinámica de las relaciones entre ambos poderes desde un abordaje institucional.

(20) Entonces, una de las paradojas de los sistemas presidencialistas parte de que sus partidos políticos son débiles y no tienen disciplina, por lo cual los legisladores se comportan en muchas ocasiones —especialmente cuando existe la reelección continua— de manera localista y de acuerdo a sus propios intereses. (LINZ, 1994).

institucionalización— dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (Prats 2001, p. 9) (21).

A partir de esta definición, la dirección 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 decisonal en el Parlamento, la segunda responde a modelos de inclusión pluripartidarios que aun generando coaliciones sobredimensionadas buscan procesos de toma de decisiones cercanos al mayor consenso posible (22).

La diferencia entre una actuación y otra, está determinada por los niveles de legitimación formales e informales requeridos para que la decisión sea considerada eficaz y legítima por parte de la ciudadanía (23). 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 (24).

Algunos de los factores que afectan la calidad de la dirección parlamentaria son los siguientes: (a) el sistema de representación de los legisladores —sistema electoral aplicado y la respectiva conformación del Poder Legislativo—, (b) la

(21) «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).

(22) 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.

(23) «(...) 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).

(24) 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. 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.

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) la existencia de liderazgos parlamentarios; y (d) el mejoramiento de la calidad democrática de las leyes (PRATS, 1999, 105-124).

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, el Parlamento 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 instituciones legislativas marcadas por esos rasgos.

Pero, 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 los temas estratégicos de la agenda pública, entonces habrá Parlamentos cuyos partidos posean un capital social activo y con credibilidad (25).

1. Gobernanza parlamentaria

Entonces *¿cómo lograr la capacidad de coordinación entre los actores para una adecuada dirección parlamentaria?* La respuesta se encuentra 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: (i) con la distribución del poder en la sociedad y sus grupos de interés, (ii) el mecanismo para la disposición de recursos, (iii) la fortaleza y organización con los colectivos sociales bajo interés comunes con los grupos parlamentarios, y finalmente (iv) un alto nivel de civismo y educación para lograr una identidad, responsabilidad y compromiso. El logro de dichos objetivos esta siempre vinculado con dinámicas que sirven para devolver la credibilidad— legitimidad a la labor parlamentaria, permitir una mayor estabilidad sociopolítica y generar un fortalecimiento de la institucionalidad democrática como forma de gobierno.

(25) 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.

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

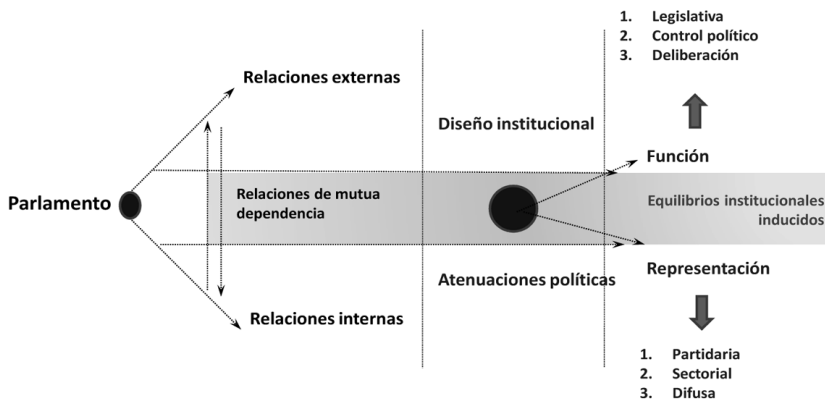
La gobernanza parlamentaria está compuesta de al menos cuatro aspectos: (i) la gobernanza económica que faculta el desarrollo de sus funciones propias por naturaleza constitucional, (ii) la gobernanza política, desde la cual toma vida el principio de autonomía parlamentaria, (iii) la gobernanza administrativa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

Desde la gobernanza parlamentaria se entretajan relaciones multi-dimensionales de colaboración, coordinación y control entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, dinámicas que tienden a amplificar o reducir sus capacidades de actuación desde una combinación de factores político-institucionales. Por ello, se afirma que los Parlamentos no operan en un vacío de arquitectura institucional, pues toman vida a través de sus actores, sus preferencias y cómo ellos logran articular sus objetivos, desde el cálculo estratégico del uso de los procedimientos —reglas de juego formales— y sus atenuaciones por la institucionalidad informal —las reglas culturales que determinan las relaciones de poder— (Ver *Diagrama N° 5*).

Desde la institucionalidad parlamentaria se cumplen 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 —generación de políticas públicas— bajo el dominio de un Estado de Derecho en un régimen democrático.

Al plantearse la eficiencia y eficacia del cambio institucional desde el Parlamento, se parte del proceso de negociación tendiente a consolidar el conjunto de reglas y principios adecuados para una administración en particular, 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.

Diagrama N° 5 Gobernanza parlamentaria y capacidad institucional



Fuente: *Elaboración propia.*

Al entender el proceso de cambio institucional 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 del cambio institucional 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 institucional tiende a ser eficaz cuando permite disminuir la incertidumbre originada en las reglas y mediante la estructuración de un sistema de incentivos se controlan aquellas otras que han quedado por fuera del marco de reglas.

La participación del Parlamento en procesos de cambio institucional se da no para eliminar los conflictos de las decisiones colectivas, sino para atemperar los procesos políticos, manejando las tensiones 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 cambio institucional no opera al vacío, pues las interacciones externas tienden a sobrecargar las agendas de reforma, afectando las capacidades esperadas de respuesta y de acción pública.

Desde la teoría de la elección racional, la creación de un 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 parlamentaria sobre el cambio es producto del trinomio articulado: *a)* por los actores toman decisiones racionales con arreglo a fines, *b)* dadas sus preferencias (elemento subjetivo de la acción) y *c)* teniendo en cuenta las restricciones en las que pueden tomar sus decisiones —elemento objetivo de la acción— (26).

La combinación y atenuación del diseño institucional por el cálculo de las decisiones parlamentarias es entendido 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 de la administración pública; es decir, los márgenes de actuación de carácter político, administrativo y financiero.

El diseño institucional 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 la administración pública. Ciertos diseños pueden producir resultados ineficientes y sobrevivir, esto como consecuencia de un aprendizaje de los actores mediante el uso y adaptación a las regularidades e irregularidades institucionales y los costes de su sustitución, donde el resultado suele ser una sobre-posición de la institucionalidad informal a la formal.

El cambio institucional desde la lógica parlamentaria constituye una relativa estabilización del diseño institucional a partir de una visión de las mayorías para orientar la administración pública hacia un conjunto de metas estratégicas y con una visión de desarrollo en particular. Depende entonces de una sutil influencia provista por el control de la estructura y el procedimiento, en contraposición a una tendencia neo-clásica que asumió el contexto institucional como un aspecto fijo, dado y exógeno, opacando así la capacidad del análisis de cómo dicho contexto contribuía también a la influencia de equilibrios inter-dinámicos entre los actores políticos y sus relaciones con la sociedad.

El desafío entonces es 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 de las administraciones públicas en los sistemas presidencialistas, particularmente en aquellos momentos de tensión y conflicto, donde la visión y orientación del cambio institucional pone

(26) 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 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.

en evidencia múltiples discordancias entre el Ejecutivo y Legislativo, como a lo interno de éste.

La capacidad de adaptación de la institucionalidad parlamentaria se pone a prueba precisamente en situaciones en las cuales el antagonismo de intereses y posiciones es tan extremo, que incentiva a los actores políticos a buscar soluciones de canalización o imposición alternas a las institucionalmente establecidas. El éxito del «*espíritu de adaptación*» 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, esto sin dejar de lado que en la realidad política se buscará controlar e interpretar los procedimientos como una forma de constreñir los márgenes de maniobra de los adversarios.

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

2. Equilibrios institucionales inducidos

La institucionalidad parlamentaria importa, y más aún porque toma vida a través de los actores. Ello lleva entonces a valorar la misma identidad y preferencias, pues éstas se encuentran reflejadas en el diseño mismo de las reglas de juego; es decir, en los reglamentos y las estructuras organizacionales derivadas. El Parlamento como institución consiste en una distribución de actividades, una división de actores y la reunión de las actividades con los individuos, de tal suerte que una subdivisión de individuos tiene jurisdicción sobre un subconjunto específico de actividades (SHEPSLE Y BONCHEK, 2005, p. 299). Por tanto, el diseño institucional implica funciones de control y supervisión sobre los diversos efectos formales e informales generados, particularmente sobre la forma de interacción entre representantes y representados en la toma de decisiones.

La teoría de las «*instituciones en equilibrio*» sostiene que la elección y supervivencia de las instituciones depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos y en la reproducción de los costes de transacción, así como de la vía por la que han sido elegidas, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones. Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción, pero también pueden 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 SHEPSON (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.

Es así como toda modernización del Estado emanada desde el Parlamento, parte de la búsqueda de un equilibrio institucional, donde la ecuación se encuentra dominada por la integración de tres factores estratégicos: (a) actores, (b) preferencias y (c) procedimientos. No obstante, aun cuando una perfecta alineación entre actores y preferencias se haya conjugado, siempre el factor institucional asumirá una posición privilegiada, pues al final de cuentas son las instituciones las que regulan los conflictos de la sociedad y por ello su sobrevivencia (ver *Diagrama N° 6*). Si el procedimiento tiende a ser complejo y disperso, los actores optarán por reformas paralelas, vía institucionalidad informal, salvo que la garantía de institucionalización determina la sostenibilidad de la transformación en la ingeniería deseada —o incluso ante la amenaza de una futura emergencia de actores estratégicos que alteren la reconfiguración de las relaciones de poder—.

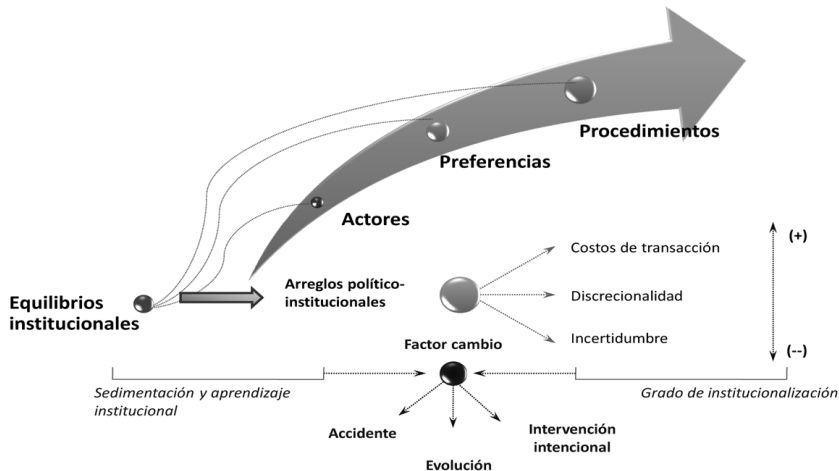
Como se infiere en el *Diagrama N° 5*, el cambio institucional tiende a surgir ya sea por (a) accidente —lo que sucede simplemente sucede—, (b) por evolución —se han dado mecanismos de selección, habitualmente de naturaleza competitiva, que determinan la supervivencia de prácticas específicas—, o bien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

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 institucional representa un mecanismo de solución de conflictos sociales dentro del sistema político, que 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 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 u otra forma tiende a

Diagrama N° 6
Equilibrios institucionales inducidos



Fuente: *Elaboración propia.*

influir en términos generales en la gobernanza parlamentaria. Bajo esta perspectiva, la institucionalidad informal prolongada puede generar transformaciones institucionales bajo una lógica de absorción de las reglas informales hacia las formales.

El tercer tipo es la *intervención intencional*, donde el cambio es producto de una actuación deliberada por actores estratégicos que pretenden alteraciones parciales o totales en busca de intereses y objetivos determinados. Caso particular es cuando en situaciones de gobierno dividido la falta de mayoría legislativa por parte del oficialismo le obliga a concertar alianzas con un costo de cambios a ciertas instituciones, o bien, la ampliación de una agenda de reforma del Estado.

No se puede obviar que los procesos de cambio institucional son 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.

En ocasiones, la falta de coherencia puede responder a incentivos para alentar la falta de 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)—.

Cuando una institución se transforma de forma endógena —*modificación de las reglas de juego*—, se crean o transforman muchas incertidumbres del cómo los procedimientos alteran o modifican las preferencias de los actores, que tienden a reflejarse directamente en los costes de transacción política. El desafío entonces es generar adecuados arreglos institucionales capaces a adaptarse al ambiente interno y externo, sin que ello desemboque en un proceso permanente de reforma institucional.

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

- Las estrategias de modernización serán más eficientes en cuanto más institucionalizados y programáticos sean los partidos políticos.
- El diseño de una administración en particular asegure una sólida capacidad para elaborar políticas públicas en su ámbito competencial como en relaciones de coordinación internacional con otros entes públicos y privados.
- Los sistemas de seguimiento, evaluación y control de las reformas institucionales sean eficientes, transparentes y gocen de legitimidad técnica y política.
- La administración pública sea fuerte y técnicamente competente

Para el desarrollo de estrategias viables de cambio institucional se requiere comprender cómo el diseño contribuye o no a la capacidad de las administraciones públicas para el ejercicio de sus funciones desde una visión de largo plazo, pues caso contrario se correrá el riesgo de confundir el papel estratégico del cambio institucional con la política pública. El postulado central es apostar por una decodificación, de-construcción y re-construcción del sistema de incentivos y restricciones formales e informales que influyen en el desempeño del Estado desde una administración en particular como en la dinámica sistémica de las administraciones públicas.

La adecuada correspondencia entre la agenda de cambio institucional planteada y la posible solo es posible cuando el diseño en sí mismo alberga la posibilidad de *revisión*, sin caer en tendencias permanentes de reforma y constante transformación. De forma tal que la *solidez* surja como capacidad de adaptación selectiva a nuevas situaciones y no resultar inelásticas y fáciles de

desmoronar. Ambos factores deben ser a su vez armónicos con la *sensibilidad a la complejidad motivacional* de los parlamentarios en cuanto a las orientaciones del cambio.

IV. ARENAS PARLAMENTARIAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS

La dinámica del principio de separación de poderes lleva una trampa implícita de mutuos bloqueos tanto por características propias del diseño institucional como por las correlaciones de fuerzas parlamentarias y sus posiciones sobre la agenda legislativa. Esta situación tiende a expresarse en intensos juegos de poder negativo, en las capacidades de veto e inclusive censura de veto a nivel formal e informal (Cameron 2000 p. 10).

La política pública desde la arena parlamentaria constituye un objetivo en movimiento, un proceso en el cual los resultados no están lo suficientemente claros, caracterizándose por la constante intervención de diversos interlocutores, y en donde el conflicto es un elemento expreso de su realidad —una dinámica de rompecabezas que está constantemente en transformación dadas las relaciones Gobierno-oposición—.

En términos del poder de decisión en las políticas públicas, las legislaturas pueden oscilar principalmente entre reactivas y proactivas; esta clasificación identifica tres posibilidades: (a) de origen, cuando la construcción y la caída del proceso, así como las responsabilidades que se derivan recaen exclusivamente en quienes promueven la toma de decisiones, (b) proactiva, la cual constituye el impulso parcial o total de iniciativas, así como la construcción colectiva de la agenda, y (c) reactiva, cuando lo que se pretende es frenar, total o parcialmente, una iniciativa o agenda, a través del veto (MORGENSTERN, 2002).

Las coaliciones parlamentarias, ya sean entre bancadas de oposición o de éstas con la fracción oficialista, pueden llegar a puntos de consenso en términos de iniciativas o para el acomodo de la agenda legislativa. El ejercicio de los recursos de poder que posean sobre la conformación, alteración o no de la agenda, puede crear mayores espacios de diálogo y negociación o constituirse en mecanismo de control y presión por parte de la oposición para obligar a la coalición que controla, a la fracción oficialista o incluso al Ejecutivo, a ceder puestos estratégicos a lo interno de la organización legislativa o a la aprobación de iniciativas específicas.

La arena parlamentaria por naturaleza convierte a la política pública en un mecanismo de solución de conflictos sociales dentro del sistema, puesto que se requiere de un liderazgo imaginativo para hacer frente a un gran número de intereses —quienes presionan con sus demandas—, necesitando de habilidad en el análisis partidista y capacidad para reestructurar las controversias políticas —intra y extra parlamentarias—, para identificar aquellos intereses comunes a los

distintos grupos que se encuentran enfrentados, alejando la noción de controversias inútiles a favor de nuevas visiones e iniciativas (LINDBLOM, 1991, p. 79)

En cuanto a la capacidad de la arena parlamentaria en la promoción de políticas públicas surgen dos hipótesis que han sido profundamente analizadas por NORTON (2003): *a)* la capacidad de los legisladores de afectar la política pública se determina mediante variables que están en gran medida más allá de su control —se determina por el entorno externo—, y *b)* las variables internas del legislativo pueden determinar su rango y que su capacidad de influir los resultados de políticas es mayor cuando está altamente institucionalizado.

Es esta segunda posición desarrollada por Norton la que hace énfasis al valor estratégico de la especialización parlamentaria como fundamento al fortalecimiento del diseño institucional, pues el autor concluye que aquellos parlamentos que exhiben una mayor capacidad para determinar los resultados de políticas tienen estructuras de comité altamente desarrolladas.

De forma tal, que el proceso de institucionalización parlamentaria en la construcción de las políticas públicas ha de integrar al menos tres dimensiones sensibles: especialización, permanencia y competencia, en aquellas funciones básicas del Parlamento en el proceso de las políticas públicas: proceso legislativo (4.1), proceso de deliberación (4.2) y el proceso de control (4.3).

1. Proceso legislativo y políticas públicas

El proceso legislativo constituye una dinámica de transacción política multi-nivel de la agenda parlamentaria, donde el contexto interno y extra-parlamentario se encuentran profundamente vinculados, que independientemente de la complejidad de dispositivos institucionales adoptados entre un sistema político y otro, llevan al desarrollo de las fases: *a)* recepción de la iniciativa, *b)* delegación para su análisis —fase de comisiones—, *c)* estudio en pleno —aprobación o rechazo—, *d)* envío al Ejecutivo —aceptación, veto/resello—, y finalmente *e)* publicación.

La función legislativa contribuye al sistema político para dotar de legitimidad y legalidad aquellas políticas públicas trascendentales que requieren por su naturaleza articular de forma pluripartidaria el interés general, en aras de asegurar la sostenibilidad y durabilidad de la iniciativa; es decir, trascender de una política de gobierno a una política de Estado (ver *Diagrama N° 7*).

Como se infiere del *Diagrama N° 6*, la función legislativa faculta una incidencia en dos direcciones: *a)* construcción de políticas con base a mayorías parlamentaria y *b)* articulación de una función legitimadora. Desde el primer punto se pone especial énfasis en las habilidades políticas para alinear las agendas de cada grupo parlamentario con poder de decisión —o capacidad de frenar el proceso de decisión «jugadores con poder de veto»—.

El segundo aspecto, faculta el diálogo abierto y transparente no sólo entre grupos parlamentarios, sino en sus relaciones con la oposición extraparlamentaria

Diagrama N° 7
Función legislativa e influencia en las políticas públicas



Fuente: *Elaboración propia.*

contribuyendo a una base de legitimidad previa de ejercicio de la política pública en tres niveles: pragmática, moral y cognitiva. Desde la dimensión pragmática se busca dar respuesta a las presiones sociales en cuanto al contenido de la política pública, el aspecto moral se vincula con la forma por medio de la cual se logran establecer los criterios de decisión y preferencias de los actores, y finalmente el componente cognitivo es la capacidad de incidencia de la dinámica política en el constructo del imaginario colectivo, sobre el porqué la priorización de un punto sobre el otro, como su capacidad de absorción posterior por el andamiaje institucional.

La capacidad de influencia parlamentaria se encuentra condicionada por una combinación de factores del ambiente externo como interno, destacando la existencia y calidad de los sistemas de información sobre la materia que contribuyen a la toma de decisiones, los mecanismos de coordinación del Parlamento con otras instancias de la administración pública a efecto de suplir cualquier deficiencia técnica en la materia, el nivel de especialización del sistema de comisiones como de sus integrantes, la cultura proclive al diálogo partidario, e incluso los instrumentos tecnológicos y las capacidades técnicas del personal institucional que inciden en la calidad de la ley.

El reglamento legislativo es el factor institucional donde se contempla el conjunto de reglas emanadas por la potestad auto-normativa con la finalidad de disciplinar los procedimientos legislativos, para el desarrollo de las otras actividades —determinar los órganos que los conforman y las funciones asignadas al Parlamento—.

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) (27). 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 eventuales tensiones y demandas señaladas por HERNÁNDEZ (2000) pasan por aspectos de gestión de control político y 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 reconificaciones de las relaciones de poder —dada la diversidad de intereses y posiciones—, conlleva implicaciones de carácter administrativo y organizacional (28). 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 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 legislativos, faculta la identificación de los modelos de organización y funcionamiento adoptados. Las diferencias 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 se caracterizan por estar inmersos en un constante proceso de reformas parciales y

(27) «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).

(28) «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).

estructurales, que en la mayoría de los casos desembocan en una reestructuración sustancial de los mismos (29).

A una mayor recurrencia de reformas reglamentarias, menor será el grado de dependencia a la estabilidad política, entendiéndose como tal aquellos arreglos políticos institucionales dados por dos o más bancadas, cuya articulación faculta la construcción de las mayorías parlamentarias necesarias para la adopción de decisiones. Por otra parte, a un mayor 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 pleno.

La tipificación temática destaca la capacidad del reglamento para trascender las tendencias de función legislativa a orientaciones de carácter deliberativo, como de control y fiscalización parlamentaria, particularmente los derechos de las minorías, entre otros. El resultado al analizar los reglamentos legislativos de la región es que la ingeniería parlamentaria desde la plataforma de los reglamentos se ha orientado por una amplia tipificación del proceso de formación de la ley, lo cual deja por resultado un absoluto desnivel en cuanto a la constitución de normas sustantivas y procedimentales que faculden el adecuado y recurrente ejercicio del control parlamentario (Ver *Cuadro N° 4*).

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, y Panamá con niveles detallados, y en un segundo lugar los casos de Nicaragua y Costa Rica con niveles básicos.

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

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

Cuadro N° 4
Orientación funcional de los reglamentos legislativos.
Ejemplo de análisis Centroamérica y Panamá 2012

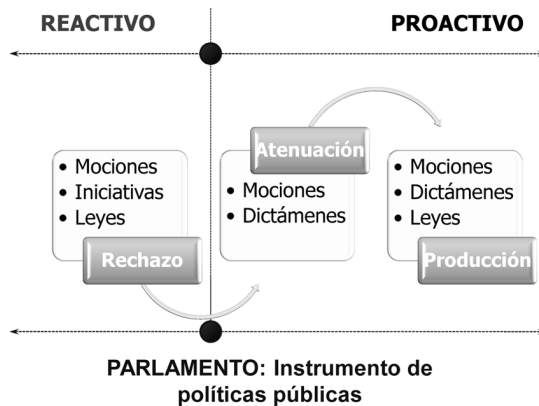
País	Nivel de institucionalización		
	Legislación	Control parlamentario	Administración
Guatemala	++	+/-	++
El Salvador	++	+/-	++
Honduras	++	+/-	++
Nicaragua	++	+/-	+/-
Costa Rica	++	+/-	+/-
Panamá	++	+/-	++

++: Detallada; +: Amplia; +/-: Básica; -: Deficiente

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

espacio de interacción en las relaciones Gobierno-oposición que puede oscilar entre dinámicas reactivas y proactivas, siendo las primeras el ejercicio del rechazo de mociones, iniciativas y leyes, y por las segundas la capacidad de atenuación —modificación o alteración—, como de aprobación (ver *Diagrama N° 8*).

Diagrama N° 8
Dinámicas de incidencia parlamentaria en las políticas públicas



Fuente: *Elaboración propia.*

El uso calculado del reglamento legislativo facilita una conducción estratégica del proceso desde el control de la agenda, pues faculta la capacidad de introducir un tema preferencial en el orden del día —según el momento político

oportuno—, influyendo de manera significativa en el resultado final del proceso político, aunque no logre alcanzar su punto ideal. La habilidad en la definición de la agenda puede ser de utilidad para mantener iniciativas de ley lejos del debate hasta que existan las condiciones pertinentes para obtener el resultado deseado, o bien incidir para colocar en orden prioritario un tema que ya ha generado al menos un consenso básico. Así las cosas, si es el gobierno el que define la agenda, puede fácilmente acelerar o aminorar el pasaje de la legislación, según sus intereses políticos.

2. Proceso deliberativo y políticas públicas

Las democracias centroamericanas se encuentran ante una encrucijada en su capacidad de respuesta institucional, pues requieren atender el déficit histórico-institucional que experimentan, ante el constante crecimiento de los problemas de la actualidad, aunque el reto principal sigue siendo el mismo: *lograr mejores niveles de eficacia, cohesión social y representación democrática*.

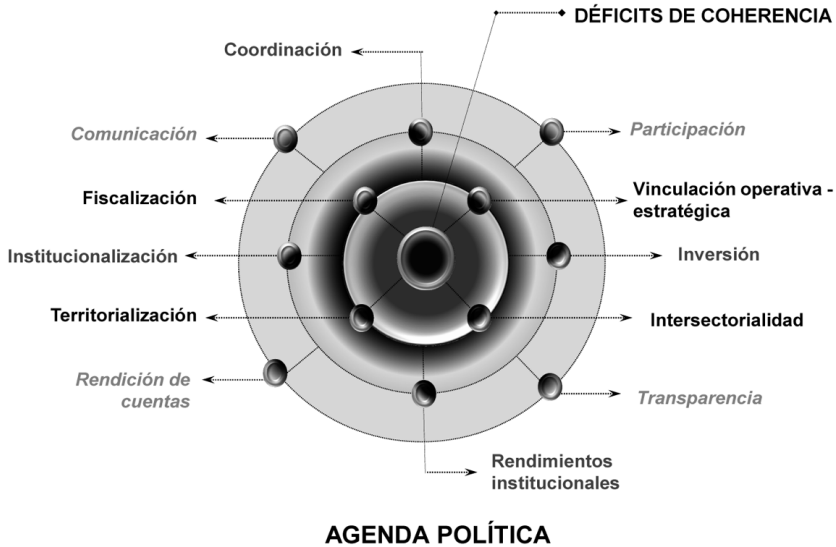
La presión de las reformas institucionales ha volcado la lanza por una democracia directa, que en muchas ocasiones va en sustitución de la democracia representativa, con lo cual tensiones político-sociales empiezan a oscilar entre las exigencias de aquellos colectivos sociales que demandan una mayor democratización de las instituciones públicas, y aquellos que exigen una mayor eficiencia y legitimidad en el rendimiento de dichas instituciones para canalizar sus demandas sociales, siendo el resultado final la democracia de la calle como panacea de los problemas actuales.

Sin importar en cuál de los extremos se pueda ubicar la mira, estas tendencias han venido a minar los canales de representación de los partidos políticos, promoviendo una cultura de acumulación electoral individual sobre el partidario. Situación que en diferentes niveles ha aumentado la competencia pluripartidaria bajo estrategias de desgaste político y cuyo efecto directo es el descrédito de las instituciones de representación democrática y de los mismos partidos políticos, siendo el resultado más visible los déficits de coherencia en las políticas públicas.

Entre los principales déficits de coherencia destacan: la falta de vinculación operativa con la visión estratégica del Estado, la adopción de respuestas públicas concebidas desde la intersectorialidad, la capacidad institucional instalada para la «territorialización de las políticas públicas», así como la fiscalización y control de la gestión pública. Déficit que, sin duda alguna, contribuyen a las brechas de coordinación interinstitucional, modelos adecuados de inversión pública, participación ciudadana en la toma y supervisión de las decisiones, transparencia y rendición de cuentas (ver *Diagrama N° 9*).

Aspectos que en su presencia colectiva inciden en la atrofia del accionar parlamentario, sea por la ineficacia o por una sobredemanda de necesidades sociales, abriendo espacios para empoderar a un nuevo grupo de actores en

Diagrama N° 9
Déficits de coherencia en las políticas públicas



Fuente: *Elaboración propia.*

la palestra política, los «outsiders» cuya finalidad tiende a ser la supervivencia en el poder. Esta situación particular pone a la cultura política de cada uno de los países en confrontación ante una reconfiguración del imaginario colectivo, particularmente desde la visión de los colectivos sociales, pues sobrepone por una parte el ideal del rendimiento del Parlamento versus el fortalecimiento de la institucionalidad democrática a partir de un debilitamiento de sus estructuras fundamentales. Es un punto entre quienes desean y hacen incidencia para una mayor gobernabilidad democrática sin importar la ingeniería institucional, y aquellos cuya agenda política se concentra única y exclusivamente en más gobernanza democrática del sistema.

El desafío es asegurar los diseños institucionales adecuados que contribuyan a la función deliberativa y de participación del Parlamento, para obtener los resultados políticos necesarios, a partir de la combinación de variables políticas que dan vida al sistema. Ante esta situación, se evoca con frecuencia la existencia de una «*crisis de la representación y de agregación de intereses del Parlamento*» como explicación de la desafección democrática la cual parecen padecer los países de la región. Los ciudadanos ya no se reconocen en sus representantes, los políticos ya no son capaces de responder a las esperas de los ciudadanos. En síntesis, los representantes ya no representan.

Se pueden identificar varias explicaciones multidimensionales y multicausales a esta crisis de representación. Las explicaciones antropológicas identifican al individualismo generado por la globalización. Las explicaciones institucionales subrayan la inadecuación de las instituciones a las necesidades de la sociedad moderna. Las explicaciones políticas abarcan factores como la deficiente comunicación e información en las capacidades deliberativas del Parlamento, la débil reactividad de los representantes a las demandas sociales y la crisis de la oferta política y del sistema de partidos.

Durante las dos últimas décadas, la crisis de la representación parlamentaria en la región se ha visto agravada por la incapacidad de los parlamentos para realizar eficiente y eficazmente sus funciones deliberativas. Excesiva burocratización, como punto focal del desmedido crecimiento de los aparatos estatales, corrupción manifiesta en diversos estratos de la administración pública y bajos niveles de participación y control tienen sumidas en el descrédito a las instituciones. El efecto inmediato es la pérdida de la legitimidad política. Los sistemas políticos se han quedado rezagados frente a la creciente aceleración de los acontecimientos, demostrando cada vez más una menor capacidad de respuesta ante las más complejas y numerosas demandas y expectativas de los ciudadanos.

Sobre los partidos políticos —los actores clásicos— se ciernen mayores conminaciones y los recelos alcanzan proporciones apocalípticas. La mayoría de los estudiosos aciertan al señalar las principales causas de su descalificación una visión auto-referencial y autista de los partidos políticos. Las explicaciones institucionales sobre las causas coyunturales y estructurales de esta crisis de representación y agregación de intereses de los partidos políticos no son suficientes, pues tiende a expresarse en diferentes grados en cada uno de los países de la región. El balance general, estamos ante un déficit democrático del Estado, pero aun así la política importa.

Aun cuando en Centroamérica existen tenues o profundas diferencias entre sus sistemas electorales, sistema de partidos políticos y sistemas de gobierno, el empoderamiento de los grupos de presión es una de las múltiples consecuencias de la debilidad de los partidos políticos. Los mismos colectivos sociales tampoco escapan a esta crisis de representación y agregación de intereses, mostrando en ocasiones su incapacidad o falta de voluntad real para articular intereses sociales y federar diferentes sectores en una agenda social común.

Este empoderamiento de los colectivos sociales o institucionales en la esfera de lo político y de las políticas públicas ha generado una reconfiguración y realineamiento de relaciones de poder, pues son ahora los colectivos sociales que en ciertas temáticas y ciertos momentos logran ejercer un papel protagónico como jugadores sociales con poder de veto formal e informal. Es decir, la región se encuentra experimentando dinámicas de una oposición extraparlamentaria que tiende a matizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, siempre en detrimento de las capacidades de representación y deliberación de este último.

Si bien en muchas ocasiones la oposición extraparlamentaria ejerce una fuerte presión hacia la agenda del Poder Ejecutivo, la praxis demuestra que no necesariamente ello va en sintonía o convergencia con el comportamiento de la oposición parlamentaria. De hecho, en ocasiones el ejercicio de la oposición extraparlamentaria tiende a generar presiones contra la misma oposición parlamentaria. Por tanto, las modalidades de ejercicio de oposición son variables y cambiantes, en función del tema y del contexto, pero los partidos políticos ahora tienen que competir con otros actores cuya representatividad y legitimidad cada vez es más alta.

Ante esta crisis de la representación y de la representatividad, los hacedores de la política han aprovechado los detonantes de la conflictividad social como una justificación para la introducción, a veces precipitada, de un cierto número de reformas institucionales, de reformas electorales, e incluso justificar la generalización de prácticas participativas y deliberativas que en ocasiones aseguran un ejercicio efectivo de la ciudadanía, pero que en otras vienen a incrementar la insatisfacción y el vacío hacia lo político y hacia la política.

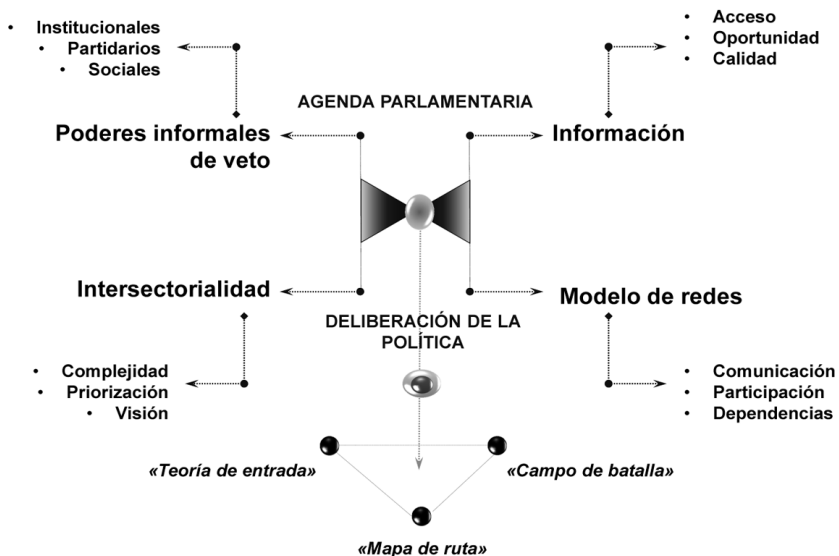
En la constante redefinición y modernización en que se encuentra el Parlamento, para crear mejores expresiones de legitimidad de ejercicio, las políticas públicas y las formas en que éstas son definidas constituyen un elemento fundamental para el éxito de las mismas. En la actualidad, la definición de la política pública no sólo pone el acento en la interacción entre objetivos y resultados, sino también en el proceso por medio del cual se identifican dichos objetivos —de la agenda y del programa—, y la definición y decisión de las acciones para emprenderlas (ver *Diagrama N° 10*).

El ejercicio de la deliberación parlamentaria suele premiar en la praxis la eficacia del proceso sobre cualquier otra variable política o institucional; es decir, impulsar el ejercicio de la deliberación lo más rápido posible, amenazando de esta manera la construcción de la legitimidad de la decisión y los mecanismos de control sobre la calidad de la ley —restando así credibilidad de ejercicio a la forma por la cual se construye y decide la política pública—.

La agenda parlamentaria desde la función deliberativa se convierte en un espacio por excelencia para suplir cuatro necesidades fundamentales en la construcción de las políticas públicas: *i)* acceso a la información, *ii)* articulación de modelo de redes, *iii)* impregnar la iniciativa con un enfoque de intersectorialidad y *iv)* contener el poder de los jugadores con poderes de veto informales. Desde *el acceso a la información* se incide en que la política parta de los mejores datos posibles para comprender su oportunidad —evitar la exacerbación del problema—, coherencia —compatible con otras políticas vigentes sin entrar en objetivos y procesos contradictorios—, y sensible —satisfacer las necesidades de los diversos públicos y beneficiarios directos e indirectos— (MEZEY, 1999).

Desde *el modelo de redes* se parte del criterio que el proceso de política pública se encuentra conectado por interacciones que influyen las decisiones y determinan la capacidad de rendimiento institucional. La formación e imple-

Diagrama N° 10
Función deliberativa e incidencia en las políticas públicas



Fuente: *Elaboración propia.*

mentación de una política son el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciadas. Por tanto, la intervención político-institucional en las relaciones entre los diversos grupos parlamentarios, administraciones públicas y oposición extra-parlamentaria debe orientarse hacia la red interinstitucional en la cual se definen e implementan las políticas (30).

La generación de políticas públicas desde la función deliberativa del Parlamento se encuentra determinada por las interacciones entre los diversos actores interesados en un complejo marco de interacciones público-privadas, que contribuyen a la generación de redes por una articulación de a) dependencias, b) diversidad de actores, y c) coherencia en las metas y relaciones. Plantear el tema del modelo de redes en la función deliberativa del Parlamento es hacer énfasis en el comportamiento de las fuerzas políticas, y cómo desde sus niveles

(30) El enfoque de red de políticas públicas comienza cuando acaba el enfoque de proceso —modelo secuencial—, pues se concibe que los problemas, actores y percepciones no son elementos fortuitos en su dinámica (cargas ideológicas sobre la forma de ver y comprender el mundo). De forma tal que el proceso está conectado por interacciones quienes influyen en las decisiones y determinan la capacidad de rendimiento institucional en el territorio. El concepto de redes comprende diferentes actores, organizaciones o nódulos vinculados entre sí a partir del establecimiento y mantenimiento de objetivos comunes y de una dinámica gerencial compatible y adecuada.

de interacción convergen relaciones capaces de convertir intereses particulares en valores generales para la sociedad.

La *intersectorialidad* pone en evidencia una mayor complejidad de interdependencia temática e institucional en las respuestas que la sociedad requiere por parte de las administraciones públicas. Desde este enfoque se obliga a un mayor ejercicio de coordinación y colaboración interinstitucional en los procesos de construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas, haciendo hincapié en la mayoría de los casos al papel estratégico de la gobernanza multinivel.

La *intersectorialidad* desde la función deliberativa permite superar un enfoque de sectores cerrados, por lo cual se busca integrar estructuras, políticas y recursos como un abordaje más eficaz de los problemas y proyectos, que muchas veces traspasan las esferas de competencia de un órgano —propio a la pluralidad de agendas dadas por los grupos parlamentarios—. Esto debe complementarse con la gestión de políticas públicas a partir de la proximidad con la ciudadanía y sus problemas en un territorio determinado; es decir, sobre los beneficiarios directos.

La visión de intersectorialidad busca (i) traspasar esferas ministeriales que ve competencias en un solo órgano, (ii) proyectos que visualizan la ciudad como un territorio, como un todo, y (iii) la descentralización de la formulación, la ejecución y evaluación de políticas públicas. Sin embargo, las principales barreras de la intersectorialidad son la falta de coordinación y consideración de lo local en los planes de las administraciones públicas.

Los *poderes informales de veto* hacen mención a la relación de actores que tienen el poder necesario para obstruir el proceso de decisión, clasificándose principalmente en institucionales —determinados por el marco jurídico—, partidarios —los partidos políticos representados en la arena legislativa y con alguna aritmética de escaños ventajosa— y finalmente los sociales —aquellos que poseen la capacidad de acceder a dispositivos institucionales formales e informales capaces de paralizar el proceso decisional—. El análisis de los actores con poderes de veto —formales e informales— requiere establecer una sutil diferencia entre quienes actúan en una dimensión institucional y una dimensión posicional, dividiéndose a la vez esta última en dispersión y centralidad.

La *dimensión institucional* es determinada por la siguiente pregunta: ¿Quién controla la agenda y según qué condiciones? Esta dimensión es parte de la teoría clásica sobre las pautas institucionales; es decir, los actores que intervienen, los momentos o fases, los tiempos y los procedimientos debidamente tipificados. Si bien esta dimensión permite entender las prerrogativas institucionales de la *agenda setter*, no es suficiente para analizar en su conjunto la cuestión del control de la agenda. Es ahí donde intervienen otras dos dimensiones: las *posicionales*.

La *primera dimensión posicional* tiene que ver con la *dispersión* y la *fragmentación de los jugadores*, que afectan inversamente el poder de los *agenda setter*. Si los actores son numerosos y muy divididos (no importa el número de

personas sino el número de jugadores con veto individuales o colectivos), es mucho más difícil cambiar el *status quo* porque se necesitaría un largo proceso de negociación.

En este caso, el control de la agenda no tiene gran peso, porque el *agenda setter* no puede tomar en cuenta la pluralidad de las preferencias. Además, esta configuración genera situaciones de bloqueo institucional y de inestabilidad. En cambio, si los actores están más cerca o agrupados, por ejemplo en dos o tres bloques, será más fácil encontrar un consenso, y por ende cambiar el *status quo*. En esta configuración, el poder del *agenda setter* es mucho más fuerte. Cabe resaltar otro aspecto que también tiene que ver con la posición de los actores: el caso en el cual el Presidente tiene la prerrogativa de fijar la agenda en un momento determinado, y si ello va acompañado de una bancada oficialista disciplinada y cohesionada.

La tercera dimensión —segunda posicional— es el grado de centralidad del controlador de la agenda en relación con la posición de los jugadores. A un mayor balance entre los intereses y preferencias de estos actores con respecto a la media del resto, más posibilidades e influencia tendrán los temas y asuntos en el proceso de toma de decisiones.

El poder del establecedor de la agenda también depende de su ubicación con respecto a los otros actores con poder de decisión —y veto—, pues se requiere de la capacidad de generar propuestas que sean aceptables. Por eso al *agenda setter*, si quiere aumentar su probabilidad de que los jugadores elijan su propuesta, le conviene ubicarse en el centro de las preferencias de los demás. Entre mayor sea el grado de centralidad del definidor de la agenda en comparación con las preferencias de los demás jugadores con poder de veto, más factible será la construcción de alianzas a favor de la iniciativa.

La convergencia de la información, modelo de redes, intersectorialidad y los poderes informales de veto, provocan una forma diferenciada de construcción de políticas públicas en el Parlamento: *el modelo pluralista*, que se basa en tres momentos determinantes: *i)* teoría de entrada, *ii)* mapa de ruta, y *iii)* «campo de batalla».

Desde la «*teoría de entrada*» la iniciativa de ley responde fundamentalmente a una selección de valores con un sustento ideológico sobre lo que debería de ser la visión e intervención del Estado en una materia particular, de forma tal que se prioriza un tema sobre el otro sea por razones de pertinencia, oportunidad, o inclusive presión mediática o social —*lógica de racionalidad predetermina*—. De forma tal, no todos los problemas urgentes de la sociedad logran dar el salto para convertirse en parte de la agenda parlamentaria, marcando la diferencia el acceso a recursos estratégicos de poder, como la capacidad de presión e incidencia para hacer valer las posiciones propias.

El «*mapa de ruta*» hace mención a una lógica persuasiva sobre la relevancia del problema identificado y los niveles de intervención pública requeridos;

constituye una construcción técnica de la política bajo criterios de negociación política capaces a integrar «apoyos estratégicos» al proceso. La diferencia entre la construcción de un programa político-administrativo y un mapa de ruta es que el primero carece de criterios de sensibilización y persuasión política, siendo ello el énfasis fundamental del segundo.

La característica fundamental del mapa de ruta es una estructura de carácter argumentativo y persuasivo capaz de dar sustento técnico primario de coordinación e implementación a la política pública; destaca por ser demasiado técnico para los políticos, pero a su vez demasiado político para los técnicos. Sinergia que faculta articular de forma clara y estratégica el pensamiento entre los decisores y los implementadores de la política.

Finalmente, «*el campo de batalla*», constituye la lucha política en la cual entran en conflicto las diversas posiciones e intereses sobre el tema, así como la más amplia gama de opciones externadas sobre los modelos de implementación y control en la materia. Es el punto de construcción previo a la decisión final parlamentaria, cuyos escenarios más críticos se centran en: a) el debate mediático, b) el trabajo de la comisión dictaminadora y c) el proceso de adopción o rechazo por el pleno legislativo.

En dicho viacrucis tienden a originarse diversos obstáculos capaces de alterar el «mapa de ruta», destacándose particularmente el riesgo de los procedimientos y el de la discrecionalidad. El primero consiste en la sustitución de los fines que persigue la política por rutinas burocráticas y procedimentales carentes de todo sentido, buscando la mayor homogeneidad en el proceso de implementación y desconociendo las realidades y desequilibrios territoriales del Estado.

El riesgo de la discrecionalidad es producto de la apertura de márgenes de decisión durante el proceso de implementación, con lo cual el sistema de incentivos colectivos dados en la aplicación de la política a su público meta, puede desvirtuarse como un instrumento de incentivos selectivos. Asimismo, mientras más actores participen en el proceso de implementación y con multiplicidad de puntos de decisión —sin necesaria comunicación interna—, mayores son las probabilidades de que esa política se desvíe de sus objetivos, un factor muy recurrente cuando los marcos competenciales institucionales no tienen definidas las competencias propias y compartidas, más aún cuando se le agrega la existencia de competencias concurrentes.

La capacidad de construcción de políticas públicas desde la función de deliberación parlamentaria depende de una combinación de realidades dadas por el marco jurídico —a nivel constitucional y del reglamento legislativo— como del mismo diseño y capacidades institucionales del Parlamento —mapa institucional—. Adicional a las anteriores variables institucionales, intervienen aquellas otras de dominio político como son los niveles de fragmentación y dispersión entre las bancadas parlamentarias a efectos de articular las mayorías necesarias, el tiempo estratégico del proceso decisional —sea de carácter pre-electoral o post-electoral—, el enfoque asumido para determinar el problema de la política

pública, así como la incidencia o no de la oposición extraparlamentaria en la materia (ver *Diagrama N° 11*).

Diagrama N° 11
Proceso de construcción de las políticas desde las arenas parlamentarias



Fuente: *Elaboración propia*.

Se debe considerar que la agenda política desde la arena parlamentaria se encuentra condicionada por dinámicas políticas que influyen de forma activa sobre los factores institucionales, particularmente se destacan cuatro de estas realidades: a) el Parlamento vive y actúa en lo inmediato, b) el Parlamento es un ente social abierto —vinculación social—, c) el cálculo del riesgo de actuación, y d) la combinación entre fuerza política y valores.

La generación de la política pública constituye un proceso constante de construcción, de-construcción y re-construcción entre diversas fuerzas políticas intervinientes, movidas por intereses y posiciones coyunturales y estructurales que determinan cada movimiento en función de una ponderación de beneficios selectivos y colectivos, donde no siempre los valores propugnados son la razón neurálgica de la toma de decisión.

Esta situación exige entonces una articulación de estrategias políticas en la formación de las políticas, basándose en: i) construcción de una simetría entre la opción ofrecida y el problema percibido, ii) uso estudiado de metáforas, iii) ambigüedad determinada en el discurso como en los puntos conflictivos, iv) la aplicación de la idea del interés general como justificación de las intervenciones dadas en la política, v) identificación selectiva de la información para justificar las posiciones e intereses propios, vi) aplicación de doctrinas simples para una comprensión más universal del problema y la oferta pública ofrecida.

En síntesis, la función de deliberación parlamentaria da sentido a las políticas públicas, contribuye con su vinculación a un entorno social —construido de forma pluripartidaria y actorial—, y dota de significado sus actuaciones —explica y justifica las intervenciones en función de propósitos, necesidades y prioridades colectivas—, siendo el proceso parlamentario un juego para ganar y ejercer el poder, mediante la existencia de múltiples discursos en competencia y con recursos formales e informales asimétricos aplicados en momentos segmentados, con la finalidad de imponer las posiciones propias.

3. Proceso de control y políticas públicas

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

El ejercicio del control implica una fuerte relación con las funciones legislativas y deliberativas, gestándose una tenue delimitación entre estas, pues al final de cuentas es la capacidad y habilidad de persuasión hacia los legisladores como hacia la ciudadanía —y principalmente los medios de comunicación— lo que logra imponer las posturas propias en una determinada política pública. Es así como la capacidad de control del Parlamento se da no sólo en la fiscalización de los procesos de implementación del Ejecutivo, sino también en la misma definición de las políticas públicas, siendo un círculo que constantemente se retroalimenta —según la capacidad institucional instalada para el ejercicio de dispositivos político-institucionales—.

La función deliberativa se encuentra presente en mayor o menor intensidad en el proceso de formación de la ley, como en el ejercicio del control parlamentario, aunque es la oposición parlamentaria la que tiende a dar sentido aplicado al control político-parlamentario (31). Esta situación genera un ejercicio especializado de las distintas formas de control, destacando el *control parlamentario* —formal e informal— y el *control legislativo*.

(31) «(...) el control parlamentario es una pieza central de la arquitectura democrática. Con ella se procura evitar que la voluntad de los legisladores sea desvirtuada, ya sea por el Ejecutivo o por la burocracia, en el momento de ser llevada a la práctica. Puesto en otros términos, se trata de asegurar que las decisiones de los representantes sean correctamente implementadas» (LIANOS & MUSTAPIC (2006). El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil, p. 15).

Se entiende por *control político* el realizado por un órgano de carácter político que tiene sobre todo consecuencias o efectos igualmente políticos—salvo en aquellos sistemas que le otorga además potestades judiciales—, siendo por tanto una actividad cuya precisión varía fundamentalmente en términos de SARTORI (1994) del tipo de ingeniería constitucional existente (32). Es una práctica recurrente al confundir el término de control político con el control parlamentario, aun cuando el primero obedece al conjunto de incentivos formales cuya actuación individual o combinada tiene como esencia contrabalancear el funcionamiento del aparato institucional a fin de evitar transgresiones entre poderes.

El *control parlamentario* tiene 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 externada por la decisión de los parlamentarios; es decir, que la fiscalización sobre los criterios de pertinencia y oportunidad política dados en la fase de implementación de la política pública no contradigan lo que se podría denominar como «el espíritu del legislador» (33). Es de carácter *formal* cuando se encuentra debidamente tipificado en la constitución política o por el reglamento legislativo y se considera *informal* si responde a una serie de prácticas tendientes a contribuir a los procesos u objetivos perseguidos por los instrumentos formales.

El *control parlamentario 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.

El *control legislativo* alude a la capacidad que tienen las legislaturas para presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley; es la capacidad de 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). Aunque la definición más frecuente es aquella referida a

(32) Guillermo O'DONNELL señala dos tipos de rendición de cuentas: la horizontal y la vertical. La horizontal se da entre las agencias estatales, y la vertical de la sociedad sobre el Estado. En la primera se identifican los controles clásicos entre poderes, como lo son las agencias de balance y los controles que cronológicamente posteriores, complementan las acciones de los controles clásicos, agencias asignadas. En la rendición de cuentas vertical se ubican las acciones de control de la sociedad mediante el proceso electoral y de otros mecanismos, como la participación ciudadana.

(33) Se debe considerar que en la praxis dicho «espíritu» tiende a expresar más la concate-nación de intereses en equilibrios precarios o fuertes, que de una forma u otra lograron articular las mayorías necesarias para la aprobación de la iniciativa, como para superar los posibles procesos de obstrucción legislativa.

la capacidad efectiva de la oposición legislativa para influenciar el proceso de formación de la ley, esta influencia requiere establecer una tenue diferenciación analítica entre lo que se podría denominar: a) el nivel *positivo* —*proactivo*— y, b) el nivel *negativo* —*reactivo*—.

El *control legislativo positivo (proactivo)* es la capacidad, interés y voluntad del legislador de oposición de ofrecer visiones tendientes a enriquecer, aportar y apoyar la iniciativa de ley, sin que necesariamente dichas actuaciones tiendan a fomentar la conflictividad parlamentaria en las relaciones gobierno-oposición. El *control legislativo negativo (reactivo)* concierne a las actuaciones de los parlamentarios cuya finalidad o intencionalidad final es frenar, limitar o evitar la aprobación del proyecto de ley o incluso alargar lo más que se pueda dicho proceso. En ocasiones la incorporación o apoyo a una determinada moción responde a una lógica de generar conflictividad y minar las bases de las coaliciones entabladas por el gobierno con algunas de las bancadas de oposición, con el interés final de crear condiciones de parálisis y bloqueo.

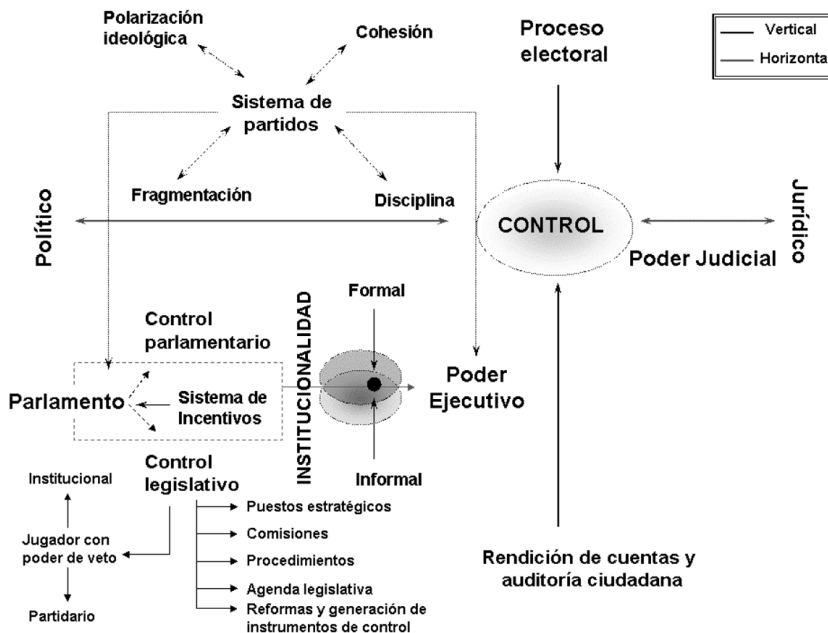
Tanto el *control legislativo positivo* como el *negativo*, pueden sustentar su ejercicio a partir de un uso de instrumentos generados por la institucionalidad formal —reglamento legislativo—, o por la institucionalidad informal —prácticas de relacionamiento entre los actores políticos—. En ambos casos es de uso común el desvirtuar la naturaleza de los procedimientos legislativos a efectos de lograr una influencia calibrada con la persecución de objetivos y metas particulares, siendo ejemplo la presentación masiva de mociones, o bien la promulgación de informes o dictámenes de minoría, un intenso uso de la palabra, apelaciones a las resoluciones del pleno, e incluso el rompimiento del quórum (ver *Diagrama N° 12*).

El control ejercido por parte del Parlamento se encuentra condicionado por un sistema de incentivos habiendo por lo menos tres factores que desalientan el control: a) los vínculos partidarios que unen al Ejecutivo y al Legislativo, b) la naturaleza de la orientación de cada poder constitucional —por ejemplo un presidente cuya agenda se concentra en temas más de carácter nacional o internacional y un parlamento interesado en los temas locales, sin generarse muchos espacios de interferencia entre sí—, y c) situaciones en que no existe mucho por controlar porque no existe una burocracia en condiciones de actuar en función de su propio interés.

Ambos poderes constitucionales pueden implementar instrumentos de control sobre el proceso de implementación de políticas, respondiendo a incentivos contradictorios, generándose la interrogante de *¿cuál es el tipo de control más efectivo?*, destacando principalmente aquellos de naturaleza «*patrulla policial*» y «*alarma de incendio*» (PALANZA, 2006, p. 36).

El primero es centralizado, activo y directo, y requiere de un Parlamento capaz de examinar afanosamente las actividades llevadas a cabo por las agencias implementadoras en busca de desviaciones, con el objetivo de remediar a los desvíos y castigar la agencia responsable. El segundo exige al Parlamento

Diagrama N° 12
Control parlamentario y control político



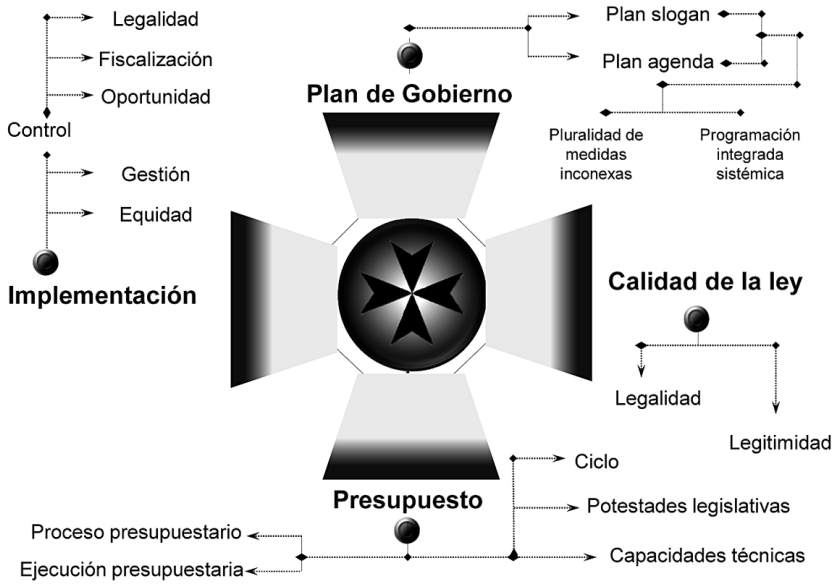
Fuente: Vargas & Petri (2008).

acciones menos centralizadas, necesitando saber únicamente una serie de procedimientos, reglas y prácticas que habiliten a los grupos de interés y particulares a mantenerse informados de las actividades de las agencias administrativas de su interés. Por efecto inverso, se puede prever una mayor delegación de autoridad al Ejecutivo en áreas que demandan alta intensidad/capacidad de información, y una mayor delegación de poder discrecional al Poder Ejecutivo en aquellos proyectos surgidos en comisiones con jurisdicción sobre áreas de políticas que requieran alta capacidad técnica (PALANZA, 2006, p. 38).

Los principales ámbitos en los cuales se desarrolla la función de control del Parlamento se dan en: *i)* el plan de gobierno, *ii)* calidad de la ley, *iii)* control presupuestario, y *iv)* los procesos de implementación de la política pública (ver Diagrama N° 13).

El control del plan de gobierno a diferencia de los sistemas parlamentarios, en los regímenes presidenciales tiene como objetivo comprender los grandes objetivos de dirección del Poder Ejecutivo, confrontándolos de forma particular con los informes de labores anuales presentados por la Presidencia como por las memorias anuales de todas las dependencias del Ejecutivo. Por tanto, el

Diagrama N° 13
Función de control e incidencia en las políticas públicas



Fuente: *Elaboración propia.*

«plan de gobierno» constituye una herramienta de control para la oposición a efectos de comprender la claridad con la cual el Ejecutivo ha tomado el rumbo del país, dilucidando entre sus promesas aquellas que se convirtieron en simples *slogans políticos* y aquellas que facilitaron la articulación de una *agenda estratégica nacional*.

Desde la implementación del «plan de gobierno» es posible dilucidar los temas más prioritarios para la Presidencia, como aquellos que gozan de criterios de inter-sectorialidad y de alta coordinación interinstitucional —programación integrada sistémica—; igualmente se puede determinar la «agenda del ejercicio del poder», como «la agenda de acceso al poder». La primera constituye una serie de medidas tendientes a responder a demandas sectoriales desde el uso de la institucionalidad formal e informal, generando condiciones particulares para el desarrollo del país —en áreas focalizadas y con públicos beneficiarios específicos—, el segundo tipo de normas, constituyen medidas de carácter popular que vienen a afianzar la imagen del partido en gobierno, o de forma particular a ciertas figuras del equipo, asegurando la carrera política necesaria para continuar en el poder.

El control sobre *la calidad de la ley* supone la construcción del equilibrio entre legalidad y legitimidad, asegurando un ejercicio de fiscalización en el

procedimiento por medio del cual se toman las decisiones y particularmente las leyes, remachando el debido respeto a las minorías parlamentarias —legalidad—, pero a su vez presionando para dar la publicidad y el debate necesario a efectos de lograr integrar la opinión de los grupos beneficiarios y afectados de la iniciativa —legalidad—. En una segunda dimensión, esta calidad de la ley supone además la creación de los dispositivos necesarios para asegurar sus mecanismos posteriores de fiscalización, evaluación y seguimiento por las instancias competentes, así como evitar las lagunas jurídicas o dispersiones en el marco jurídico que afecten la adecuada implementación de la ley.

El control presupuestario como herramienta en la construcción de las políticas públicas requiere ser concebido en dos dimensiones estrictamente complementarias: el control sobre la elaboración del presupuesto (i) y sobre la ejecución presupuestaria (ii) (34). La primera dimensión pone el énfasis sobre las prioridades de la inversión externadas por el Ejecutivo, y las capacidades institucionales que posee el Parlamento para debatir sobre esas prioridades según las condiciones del momento en el país; desde luego los márgenes de actuación político-institucional dependen de los ciclos y tiempos presupuestarios, las potestades legislativas de intervención y no menos importante las capacidades técnicas con las que cuenta el Parlamento en general, y las bancadas parlamentarias en particular.

La segunda dimensión pone el énfasis en el ejercicio de fiscalización sobre el presupuesto ejecutado, controlando la pertinencia, eficiencia y eficacia del gasto e inversión pública, para lo cual el Parlamento es auxiliado por los Tribunales de Cuentas —o también denominadas Contralorías de Cuentas—.

Finalmente, el control parlamentario en la implementación de las políticas públicas no responde a un análisis exclusivo en los criterios técnicos de resultado y gestión de la política sino más bien busca dilucidar los niveles de legalidad, oportunidad, gestión y equidad, así como el debido cumplimiento de los mecanismos de fiscalización: *ex ante* y *ex post*, establecidos por los entramados institucionales. Para el desarrollo de este tipo de control se requiere contar con sistemas de información pertinentes y fiables, que contribuyan a la construcción de opiniones parlamentarias acertadas y con la menor subjetividad posible sobre los efectos obtenidos en las políticas y programas públicos.

Con el control parlamentario sobre la implementación de las políticas se pretende comprender los efectos inducidos por estas o por aquellas prácticas distorsionadas —dinámicas desvirtuadas— en las realidades sociales, a efectos

(34) «Mediante la aprobación del presupuesto, el legislativo confiere al ejecutivo poder y facultad de realizar actos jurídicos en materia financiera, pero limitando al propio tiempo esas potestades. La institución presupuestaria y su necesaria aprobación por el Parlamento aseguran el control democrático de la actividad financiera, pero también de toda la política del Gobierno, puesto que en los presupuestos no sólo se le fijan los objetivos, sino que también se le arbitran los medios y recursos necesarios para su desarrollo y ejecución» (RECODER, 2011; p. 7).

de acentuar las responsabilidades públicas sobre el éxito o fracaso de los programas, pero a su vez dotar a los cuerpos y unidades de decisión intermedias y finales, del conocimiento necesario para la toma de decisiones futuras en un ámbito determinado de la política pública.

La capacidad de control del Parlamento en los procesos de implementación de las políticas públicas se encuentra condicionada por un predominio del Ejecutivo en todas las fases de la política, la ausencia de controles efectivos en la gestión pública, un proceso de constante redefinición entre el espacio público y privado, así como por deficiencias en instrumentos técnicos de la institucionalidad parlamentaria. Por tanto, promover el papel del Parlamento como instrumento de las políticas, desde la función de control de los procesos de implementación implica mejorar los mecanismos de control y evaluación del Legislativo hacia el Ejecutivo *(i)*, como fortalecer en términos generales la institucionalidad democrática *(ii)*.

Desde el primer componente se requiere no sólo promover las reformas de modernización institucional pertinente, sino también contribuir a un cambio de cultura para facilitar las coaliciones políticas necesarias para el control de los factores «políticos» de la política. En el segundo componente, fortalecer la independencia y credibilidad del sistema judicial, dotar de mejores herramientas y profesionalizar la administración pública, como incidir en el mismo sistema de partidos, facultando reformas institucionales de Estado sobre aquellas propias de una administración en particular.

V. LA AGENDA DE REFORMAS PENDIENTES

En la actualidad, se suele afirmar que hay demasiadas normas, que éstas tienden a ser oscuras, confusas o dispersas, o bien imprecisas; que difícilmente las normas alcanzan los objetivos planteados e incluso que no importa su forma de implementación, pues el balance general dará siempre un déficit de rendimientos institucionales y problemas cada vez más distantes a las políticas públicas concebidas para ellos. Situación que hace pensar una necesaria abstinencia normativa del Estado.

No se toma en consideración que los puntos de encuentro entre el espacio público y privado cada vez más se encuentran difuminados, el Estado se enfrenta así, a una sobrecarga de demandas sociales que evolucionan con mayor rapidez que la capacidad de absorción y respuesta gubernamental. En síntesis, la complejidad actual obliga a una evolución imperante en el diseño de la institucionalidad democrática, en particular la forma y dinámica del cómo el Parlamento asume los retos actuales.

Los déficits de la institucionalidad democrática y particularmente del Parlamento en la generación de adecuadas políticas públicas, no pueden ser anulados única y exclusivamente desde la generación productiva de leyes, pues

en dicho caso se condena la esencia parlamentaria a su función legislativa. De igual forma, considerar al Poder Legislativo como una instancia de generación de leyes deja de lado el principio deliberativo —asambleísta— y la función de control político; aspectos medulares para asegurar el principio de separación y equilibrios funcionales de poderes constitucionales.

Un análisis integral y detallado de la efectividad parlamentaria en las políticas públicas implicaría comprender las interlocuciones políticas emanadas en la generación de las agendas, como la capacidad de los diversos grupos parlamentarios para modificar, alterar e incluso rechazar las iniciativas de ley —tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo—, así como identificar las capacidades de control político que se realizan sobre dichas políticas. El ejercicio de control parlamentario lleva como desafío la capacidad por identificar si la norma es obedecida (a), si consigue los objetivos que perseguía (b), y en su caso cuáles son los costes de transacción que ha generado su aplicación (c).

Desafíos que introducen cuestionamientos tales como: *¿Cuál es la influencia del Poder Legislativo en la generación de políticas públicas en los sistemas presidenciales? ¿Qué factores político-institucionales contribuyen al desarrollo de una agenda parlamentaria de consenso? ¿Se encuentra condicionada la viabilidad de la agenda por su naturaleza temática y por la comisión que la dictamina? ¿De qué forma las relaciones entre el Gobierno-oposición dinamizan consensos o disensos en materia de políticas públicas?*

1. Capacidad de toma de decisiones y su control

El Parlamento constituye una institución sólida en la formación de políticas públicas si logra garantizar de forma simultánea una doble exigencia: la toma de decisiones y el control de estas; en el desarrollo de ambas tareas sobresale el papel predominante del Poder Ejecutivo en la conducción de la agenda política y la capacidad de los parlamentarios para incidir en ella.

La gestión parlamentaria en las políticas públicas se encuentra profundamente permeada por las relaciones formales e informales dadas entre los legisladores y los partidos políticos, pues desde ahí se dan las funciones de integración y de innovación para cumplir con el proceso de canalización de intereses y demandas en la elaboración, modificación o eliminación de políticas. En otros casos estas relaciones se pueden dar de forma multilateral —modelo *cross-party*— donde el legislador responde a intereses distintos a los de su partido.

El proceso de políticas públicas responde a complejos entramados coalicionales a nivel intra-partido como inter-partido, ejerciéndose la presión centrífuga o centrípeta, según las relaciones de la aritmética legislativa y de la efectividad de la oposición —como los niveles de dispersión y cohesión a lo interna de ella—. Esta compleja relación de variables políticas, pone en evidencia la capacidad formal e informal del Parlamento para influir y el proceso de las políticas.

Sin duda alguna desde una mirada puesta en el partido oficialista depende de la fuerte disciplina, cohesión y coherencia tanto a lo interno de la bancada como su relación con el Poder Ejecutivo; desde la oposición el panorama es un poco más complejo, pues su capacidad de incidencia en las políticas depende: *a)* de los niveles de cohesión interna de la bancada oficialista y sus relaciones con el Ejecutivo, *b)* de la relaciones de poder que posee en contraposición al oficialismo —control de escaños y sobre todo su posibilidad de articular mayorías alternas a la bancada de gobierno—, *c)* de las capacidades institucionales instaladas —acceso a puestos en el directorio, control de comisiones estratégicas, etc.—, y *d)* de las capacidades técnicas de las asesorías parlamentarias.

En términos generales, los partidos políticos que logran controlar el Poder Ejecutivo logran mantener sus bancadas parlamentarias disciplinadas, siempre y cuando aseguren un sistema de incentivos a la lealtad, los cuales pueden ir desde la promoción de iniciativas de ley con vocación a beneficiar a un territorio o sector en particular, como la promoción personal para el desarrollo de la carrera política (35).

La oposición tiende a ser más disciplinada si el partido evidencia: *(a)* vocación de gobierno, *(b)* una fuerte estructura de organización y comunicación, *(c)* fortaleza en los liderazgos y carismas interno, *(d)* adelantamiento prematuro de los ciclos electorales; en caso contrario los grupos parlamentarios tienden a ser disidentes generando: *(i)* divisiones internas, o bien *(ii)* incremento en las tasas de transfuguismo.

Al tratar de comprender el papel del Parlamento en las políticas no se pueden obviar las diferencias del contexto institucional entre un país y otro, pues establece en qué dirección y según cuáles medios un grupo político debe ejercer su liderazgo para fortalecer una determinada política.

(35) La disciplina parlamentaria desde la teoría de la elección racional asume que individualmente cada legislador acepta la línea de acción apuntada por el liderazgo partidista o de fracción, debido a dos razones: *(a)* la disciplina aumenta su capacidad personal de negociación y, *(b)* asegura el apoyo de la organización para el desarrollo de su carrera política. De acuerdo a este esquema, como actores racionales, los parlamentarios efectúan un cálculo sobre la conveniencia de sujetarse a tales directrices, toda vez que este comportamiento les reporta beneficios superiores a los de su resistencia. La disciplina constituye una forma de delegación de poder requerida para superar los problemas que supone la acción colectiva en la definición de las políticas públicas; este sería el caso del proceso que acompaña la integración de la representación y su complemento, la expedición de la ley. Su ejercicio es posible por el incentivo electoral derivado de la pertenencia a una fórmula reconocida por la ciudadanía, y la acción de un líder capaz de coordinar las actividades del grupo y de fortalecer su estabilidad. Para que esto opere, se requiere del funcionamiento de controles institucionales que aminoren los costos de esta delegación; valga decir, de procedimientos orientados a limitar las posibilidades de abuso por parte de quien se ocupa de esta labor.

2. Fortalecer la coordinación interinstitucional

El Parlamento como institución se basa intrínsecamente en los arreglos político-institucionales dados por sus actores políticos, por lo cual la coordinación intra-parlamentaria resulta de procesos interdependientes de relación a partir de tres ámbitos: diseminación de la información *(i)*, la creación de capacidades *(ii)*, y la estructuración de interacciones *(iii)*.

La *diseminación de la información* implica un acceso estructurado a datos estratégicos procesados para la toma de decisiones, así como contribuye a la creación de incentivos y formación de expectativas de comportamiento. Información que se obtiene sea por demanda parlamentaria a diversas instituciones públicas, comparecencias o incluso por documentación valiosa que llega a manos de los legisladores.

La *creación de las capacidades* se da porque las estrategias entre los parlamentarios no siempre responden a lógicas de actuación inducidas por las reglas formales y costumbres racionales, más bien se guía por las capacidades adquiridas en las interacciones; así por ejemplo ante un escenario de información y conocimiento heterogéneo, los actores desarrollan mecanismos de coordinación para acumular capacidades cognitivas según sus procesos de aprendizaje —los actores se forman y se transforman—.

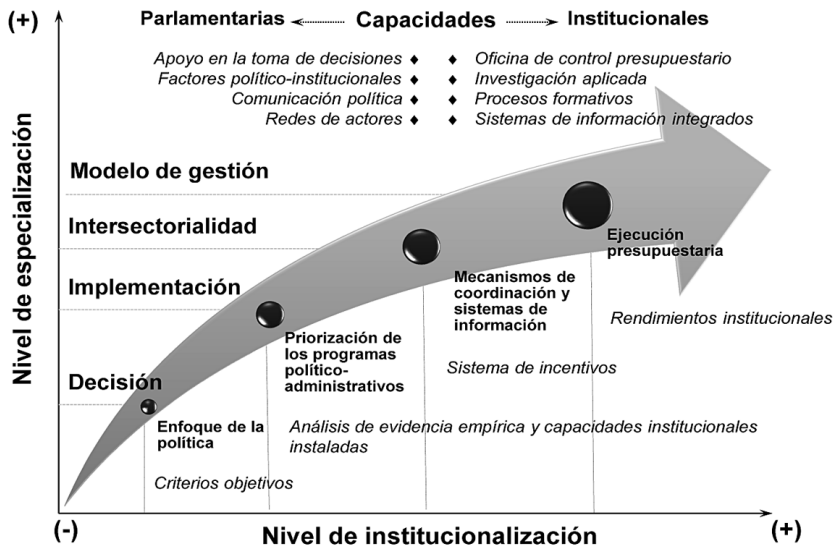
La *estructuración de interacciones* es el resultado de un equilibrio dado entre las interacciones informales y formales para el proceso de toma o no de decisiones, pues al final de cuentas son las reglas de decisión las que generan los resultados finales de los juegos de coordinación entre los actores, siendo el reglamento legislativo la estructura que fomenta o inhibe la capacidad de generación de políticas públicas en sus funciones legislativas, deliberativas o de control.

La sumatoria de estos tres ámbitos incide en los niveles de institucionalización y especialización del Parlamento como instrumento de políticas públicas, siempre y cuando se fortalezcan sus capacidades de gestión parlamentaria, como institucionales. El primer tipo obedece más a una lógica de actuación de lo «político de la política», supliendo las necesidades técnicas para la toma de decisiones, así como creando los espacios y márgenes de actuación para las mismas habilidades políticas —de interlocución y negociación en la constitución de coaliciones—; aspectos que contribuyen a mejorar los canales de comunicación entre los actores políticos y los grupos sociales en particular y con la ciudadanía en general, desde una lógica de interacción de redes.

Desde las capacidades institucionales se busca suplir las deficiencias organizacionales y técnicas para el adecuado desarrollo de las funciones legislativas, deliberativas y de control, acentuando la agenda de reformas en la creación o fortalecimiento de «oficinas de control presupuestario» —instancias técnicas para apoyar el control en el proceso de elaboración y fiscalización presupuestaria—, el desarrollo de investigación aplicada para la generación de mejores iniciativas de ley, como de control en los procesos de implementación de la política.

El desarrollo de capacidades institucionales del Parlamento en la generación de políticas públicas requiere promover habilidades técnicas y políticas en cuatro ámbitos estratégicos: *i)* decisión, *ii)* implementación, *iii)* intersectorialidad y *iv)* modelo de gestión (ver *Diagrama N° 14*). Desde el ámbito de la decisión se determina el enfoque ideológico de la política pública, incidiendo no sólo en su desarrollo técnico, sino también en los diversos públicos que se beneficiarán de forma directa de ella, por lo cual es fundamental desarrollar la mayor cantidad de criterios objetivos como mecanismos de persuasión sobre la evidencia presentada.

Diagrama N° 14
Variables político-institucionales para la promoción de políticas en el Parlamento



Fuente: *Elaboración propia.*

En el ámbito de la implementación se destaca el valor estratégico del Parlamento para incidir en las lógicas de priorización de los programas político-administrativos, asegurando los adecuados mecanismos de coordinación y colaboración interinstitucional, en procura de lograr la mayor eficiencia y eficacia posible en la gestión pública.

La intersectorialidad pone el énfasis en las lógicas de coordinación temática y actuarial, buscando respuestas complejas a problemas difusos, por lo cual los sistemas de información determinan en gran medida los sistemas de información capaces de mitigar la incertidumbre y la discrecionalidad en la gestión administrativa.

El modelo de gestión se concentra en el control sobre la ejecución presupuestaria de la política o programa público, determinando los rendimientos institucionales desde criterios de equidad, igualdad, participación y transparencia, evitando prácticas clientelistas.

Sin importar el ángulo de análisis, el desafío parece ser siempre cómo se pueden lograr que las políticas públicas emanadas desde el Parlamento sean más eficaces, más efectivas y más eficientes, y cuál es la ingeniería institucional adecuada —tomando en consideración la herencia histórica y las realidades de la cultura política— para articular de forma acertada el procedimiento legislativo con las funciones integrales del Parlamento (36).

Se ha puesto en reflexión que la capacidad y calidad de la política pública dependen de la combinación del grado de conocimientos que posean las personas que formal e informalmente influyen en la decisión (*a*), en la preparación y el análisis de los textos normativos (*b*), y mediante la participación de los expertos en la formación de la opinión pública en relación a la decisión legislativa (*c*).

Esta aproximación a la racionalidad parlamentaria en la formulación de las leyes daría entonces por sentado que los legisladores toman decisiones óptimas en un contexto definido por estar dotado de una inteligencia que les permite encontrar una solución verdadera a un problema; tienen unas preferencias claras y estables; conocen todas las soluciones posibles; pueden adelantar todas las consecuencias de cada opción y; finalmente disponen de un criterio objetivo de decisión con arreglo al cual son capaces de ordenar todas sus preferencias. La realidad difícilmente encaja en este modelo, dado que todos los parlamentos tienen problemas para la generación de la información necesaria —escasa y costosa—, por tanto no es posible conocer todas las posibles soluciones. Además, los criterios de elección son escasos y no siempre utilizables en las decisiones a tomar.

Es así como muchos de los problemas derivados de la decisión parlamentaria se resuelven a través de las decisiones rutinarias casi automáticas siguiendo protocolos previamente establecidos —en el reglamento legislativo o por la práctica parlamentaria—. Las políticas públicas se deciden a través del ejercicio del control y la influencia, más que por un desarrollo analítico y reflexivo (37).

(36) La eficacia hace señalamiento a la correspondencia entre el modelo de comportamiento previsto en la norma y el comportamiento real de los destinatarios de la misma, de forma tal que una norma es eficaz cuando es obedecida. La efectividad de la norma depende, de que quien haya tomado la decisión normativa hubiese establecido correctamente la relación casual entre el resultado que se persigue y la conducta que se demanda a la ciudadanía, siendo entonces la tutela y comprensión del proceso de implementación el punto neurálgico —y controvertido—. Finalmente la eficiencia es producto de un contexto en el cual el legislador ha de perseguir los resultados deseados al menor coste posible (ZAPATERO, 2009 pp. 30-34).

(37) Uno de los principales desafíos que impera en el desarrollo y aprobación de la agenda municipal en la región es la clarificación de lo que en teoría de la legislación se define como la distinción entre motivos para y motivos porque. Su validez radica en la capacidad para distinguir

De forma tal que la predicción teórica bajo el anterior escenario sería: (a) si los beneficios de una nueva regulación son difusos entre la población mientras que los costes son concentrados, la regulación se bloqueará; (b) si los beneficios se concentran sobre un pequeño grupo y los costes son difusos, el parlamentario tenderá a apoyar los intereses del pequeño grupo; y (c) si los costes y los beneficios son concentrados entre grupos que compiten entre sí, el parlamentario actuará como un árbitro entre estos. Por tanto, y desde ese enfoque teórico se obtiene como supuesto de partida que los partidos políticos formulan políticas que les permiten ganar las elecciones, en lugar de ganar elecciones con el fin de formular determinadas políticas.

3. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo

La capacidad de generación de políticas públicas desde las arenas parlamentarias exige e involucra un alto nivel de entendimiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Si bien desde el plano normativo ambas esferas se encuentran separadas, también se ha de considerar que las constituciones políticas dotan al Ejecutivo de una función co-legisladora.

La agenda de las políticas públicas dependiendo de la complejidad temática y del grado de afinidad que posea con los intereses del Poder Ejecutivo, se construye desde un modelo de disciplina de partido (a), modeo intrapartidario (b), modo multilateral (c), modelo interpartidario (d), o por presión externa (e).

El *modelo de disciplina de partido* suele ser cuando el Poder Ejecutivo define la política y la envía al Parlamento para su discusión y análisis, con lo cual la capacidad de actuación de la oposición se basa en la transformación o rechazo a la misma.

El *modelo intrapartidario* suele ser más que una imposición del Poder Ejecutivo una línea de actuación del partido político, ya sea basado en un programa ideológico o bien por una sólida línea de actuación entre la bancada parlamentaria y las autoridades de ese partido político. En el *modelo multilateral* —cross-party— los parlamentarios responden principalmente a intereses distintos a los de los partidos políticos, pues el capital electoral individual se sobrepone a los incentivos dados por la obediencia partidaria.

El *modelo interpartidario* es aquel en el cual la construcción de la política es producto de la capacidad de negociación y consensos sobre algunos puntos

entre el para qué de las normas y el por qué de las mismas; es decir, entre los objetivos y la casualidad de las decisiones legislativas.

Cuando una política pública se encuentra sesgada por la confusión entre los motivos para y motivos porque el resultado tiende a ser que los beneficios proporcionados por estas se concentren en un determinado grupo o bien sean difusos; y la misma situación ocurriría con los costes de transacción derivados de ellas. De forma tal que bien puedan darse grupos que no reciben los beneficios de la política pública, pero se encuentran sumamente afectados por su proceso de implementación.

básicos, aun cuando persisten diferencias y posibles conflictos sobre otras áreas temáticas del mismo proyecto. El *modelo de presión externa o extraparlamentario* se deriva de la capacidad de incidencia de diversas instancias público-privadas que realizan fuertes esfuerzos de cabildeo para generar, modificar, transformar o inclusive frenar la construcción de la política.

En síntesis, el desarrollo de las políticas públicas desde las arenas parlamentarias se encuentra determinado por las capacidades de control que se pueden generar a partir de la combinación de los recursos político-institucionales (38). La capacidad de lograr un control político y técnico en la construcción y aprobación de las políticas públicas depende entonces de tres condiciones básicas: (i) comisiones especializadas en el análisis y seguimiento del tema, (ii) capacidad técnica institucional en el *expertise* de la comisión, y (iii) legisladores especializados en el tema.

Los desniveles en el desarrollo institucional del Parlamento en su sistema de comisiones especializadas, sus capacidades técnicas y la especialización propia de los legisladores, dotan de márgenes de colaboración asimétricos en la promoción de políticas públicas, la cuestión entonces es *¿Qué aspectos contribuyen a la viabilidad de algunas políticas en comparación a otras? ¿Qué factores político-institucionales inciden en las capacidades de control parlamentario? ¿Incide la función deliberativa en la construcción de consensos sociales a favor de las políticas públicas emanadas en el Parlamento?*

Las respuestas a esas preguntas tendrán múltiples matices para cada uno de los sistemas políticos, pero de forma global se podría introducir aspectos como la afinidad que los actores poseen sobre el tema, en muchos casos la falta o excesiva presión del Ejecutivo sobre la iniciativa, 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 (39), bajo un esquema de inclusiones y exclusiones, 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.—.

(38) Si el Parlamento se encuentra dominado por el partido de gobierno con una fuerte disciplina partidaria, la capacidad de aplicar los recursos institucionales en el control técnico de la agenda parlamentaria será poco probable, dados los mecanismos de la institucionalidad informal. Sin embargo, aún con un parlamento fragmentado y un control o presión fuerte por parte de la oposición, tampoco asegura una base institucional técnica para el control de la agenda, pues bien sea porque la estructura parlamentaria carece ya de los medios técnicos profesionales, o los niveles de fragmentación dificultan la capacidad de incidencia técnica del Parlamento como actor institucional.

(39) Entendiendo por ganancia aquella adopción de una política pública lo más parecida posible a sus preferencias (o efectos de la política pública).

De ahí que el diseño de las comisiones legislativas asuma un papel protagonista 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 estas, determinan los procedimientos por medio de los cuales los actores pueden o no incidir en la construcción y alteración de las políticas públicas. Procedimientos que entran 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 de generar especialización técnica y política de las comisiones más allá del procedimiento parlamentario.

En cuanto al análisis de las estrategias gubernamentales sobre las políticas en el Parlamento, 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 particulares 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 que no afecten o al menos no desestabilicen los intereses prioritarios del Poder Ejecutivo. Cuando de forma temprana o tardía se evidencia que una determinada iniciativa afecta los intereses del Gobierno, tiende a ser frenada en su fase de discusión en el 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.

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 política pública expresa escenarios como: *a)* canalización de iniciativas del Ejecutivo vía parlamentario, *b)* capacidad autonómica del parlamentario oficialista para generar políticas, *c)* conflictos intrapartidarios en las relaciones Ejecutivo-Legislativo (40). El análisis del apoyo de gobierno a la agenda parlamentaria implica entonces conocer *¿Cómo se materializan las políticas públicas en iniciativas de ley?* *¿Quién asume el liderazgo en la comisión?* *¿Cuáles son los tiempos reales de*

(40) 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.

aprobación—rapidez del proceso—? ¿Se realiza una fiscalización procedimental y sustantiva?

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 incentivos girarán 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 parlamentarios los programas político-ideológicos tendrán más posibilidad de hacerse sentir.

Empero, 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 las organizaciones de la sociedad civil, pues su peso técnico-político determina el equilibrio entre la presión coyuntural y el desarrollo estratégico de las políticas públicas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR et al (2008): *«Economía, Sociedad y Teoría de Juegos»*, Mc Graw Hill; Madrid
- ALCÁNTARA, M. (2006): *«Políticos y política en América Latina»*. Fundación Carolina, Madrid.
- ALONSO & GARCIMARTÍN (2008): *«Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones»*, UCM Editorial Complutense – ICEI, Madrid.
- ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador. (2002): *«La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial»*. Madrid, España: Editorial Siglo XXI.
- AXELROD, Robert (2003): *«La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes»*. Fondo de Cultura Económica, México.
- CAMERON, Charles M. (2000): *«Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power»*. Cambridge University Press Political Economy of Institutions and Decisions, United States.

- COLOMER, J. (2001): «*Instituciones políticas*». Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- COICAUD, Jean Marc (2000): «*Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política*», Homo Sapiens, Ediciones Rosario, Buenos Aires.
- GOODIN, Robert E. (Editor) (2003): «*Teoría del diseño institucional*». Barcelona. Gedisa Editorial.
- GOODIN, Robert E. (Editor) (2006): «*The Oxford Handbooks of Political Science*». New York, U.S.A., Oxford University Press Inc.
- HELME & LEVITSKY. (2006): «*Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*». The John Hopkins University Press, USA.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén (2000): «*Derecho Parlamentario Costarricense*» IJSA Investigaciones Jurídicas, S.A., San José.
- LINDBLOM, Ch., & DAHL, R. (1971): «*Política económica y bienestar*», Biblioteca de Economía, Política y Sociedad, Volumen 4 Paidós, Buenos Aires.
- (1991): «*El proceso de elaboración de políticas públicas*»; Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- LINZ, Juan J. & Arturo VALENZUELA (1994): «*The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives, Volume 1*», The Johns Hopkins University Press, United States of America.
- (1998): «*Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?*» en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1*, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.
- & Arturo VALENZUELA (1998): «*La crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica, Volumen 2*», Alianza Universidad, Madrid.
- LLANOS, Mariana & MUSTAPIC, Ana María (2006): «*El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*», GIGA, Konrad Adenauer Stiftung, Homo Sapiens Ediciones, Argentina.
- MAINWARING & SHUGART SOBERG, M. (2002): «*Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate*», en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M. (ed.), Paidós, Argentina.
- MARÍN VIDAL, Tomás (2005): «*Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas*». Colección Monografías. Congreso de los Diputados España, Madrid.
- MASSARI, O. (2008): «*I partiti politici nelle democrazie contemporanee*». Roma: Gius, Laterza & Figli.
- MASTROPAOLO & VERZICHELLI (2006): «*Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*». Italia: Laterza.
- MAUCOUR, Amicie (2005): «*La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V^e République*», Sénat, DALLOZ, París.

- MAUGUIN, Murielle (2006): «*L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*», Sénat, DALLOZ, París.
- MEZEY, Michael (1999): «*La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso*» en: «*La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*»; James Thurber (ed), Editorial Heliasta, Buenos Aires.
- MORGENSTERN, Scott (2002): «*Explaining legislative politics in Latin America*», en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- (2002): «*Towards a model of Latin American Legislatures*», en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- NORTH, D. (2005): «*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*». México. Fondo de Cultura Económica.
- NORTON, Philip (2003): «*Parlamento y Gobierno en Europa Occidental*», Editorial Porrúa, México.
- PALANZA, Valeria (2006): «*Delegación y Control Parlamentario en Argentina*». En: Llanos, Mariana & Mustapic, Ana María 2006 «*El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*», GIGA, Konrad Adenauer Stiftung, Homo Sapiens Ediciones, Argentina.
- PASQUINO, Gianfranco (1995): «*La Oposición*». Alianza Editorial Colección de Ciencia Política, España.
- (1997): «*Por qué y cómo estudiar la oposición*» en *La oposición en las democracias contemporáneas*, Gianfranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- (2004): «*Sistemas Políticos Comparados*». Prometeo Libros, Bononiae Libris. Buenos Aires.
- PRATS, Joan (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
- (2003): «*El concepto y el análisis de la gobernabilidad*». Revista Instituciones y Desarrollo. No. 14-15. Barcelona, España; pp. 239-269.
- Recoder, Tatiana (2011): «*Análisis de la ley de presupuesto y de su procedimiento de elaboración*» Congreso de los Diputados de España, Fundación CEDDET, 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.
- SHEPSLE, Kenneth. (1986): «*Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*», en Herbert Weisberg (Ed.). *Political Science: The Science of Politics*. Agathon. New York. 1986.
- & BONCHEK, Mark. (2005): «*Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*». CIDE / Taurus. México.
- STEPHAN, Alfred y SKACH, Cindy (1997): «*Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada*», en *Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparadas Volumen I*, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (ed.), Alianza Universidad, Madrid.
- 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.
- 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.
- VARGAS, J. (2007): «*El ocaso del presidencialismo costarricense*». San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Vargas & Petri. (2008): «*Efectividad parlamentaria: incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*». San José: DEMUCA.
- (2010): «*Transfuguismo. Desafíos político institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*». San José: DEMUCA.
- VINTZEL, Céline (2011): «*Les armes du gouvernement dans la procédure législative*». Sénat, DALLOZ, Paris.
- URCUYO, Constantino (2003): «*Reforma política y gobernabilidad*», Editorial Juricentro S. A., San José.