

Área V: Estructura e instituciones políticas

Grupo de Trabajo 19: Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático

Coordinadores:

Irene Delgado (Universidad Nacional de Educación a Distancia)

Pablo Oñate (Universidad de Valencia)

Percepciones de los diputados sobre el funcionamiento de las comisiones de seguridad y defensa en las asambleas de honduras, nicaragua y guatemala

Carlos Barrachina (Universidad de Quintana Roo) y Javier Meléndez (IEEPP/Nicaragua)

Entre junio y noviembre del 2004 los autores presentaron un cuestionario a los diputados de las comisiones de seguridad y defensa de Honduras, Nicaragua y Guatemala. De las respuestas de una parte importante de éstos, se derivan una serie de conclusiones significativas, que explican tanto las percepciones que éstos tienen sobre el funcionamiento general de las comisiones parlamentarias en sus respectivas asambleas, como del funcionamiento particular de las de defensa y seguridad.

Las relaciones entre el ejecutivo, principal impulsor de iniciativas de ley en temas de seguridad y defensa, y las asambleas de estos países, es analizada en la ponencia, así como las medidas que los diputados piensan que son más oportunas para mejorar esas relaciones entre ejecutivo y legislativo. Analizadas estas circunstancias el trabajo se centra en estudiar en concreto las medidas de control de la asamblea sobre el sector seguridad y defensa. Se muestra en cierta manera la frustración de los diputados sobre la pequeña incidencia que tienen en la formulación tanto de iniciativas legislativas, como de control del presupuesto de este sector, señalándose sin embargo que los problemas tienen que ver más con los usos y costumbres legislativos, que con los impedimentos que el ejecutivo pueda presentar a los legisladores.

Esta ponencia colabora a mejorar el conocimiento que se tiene sobre las asambleas legislativas centroamericanas, su institucionalidad y su funcionamiento. Estas instituciones están experimentando importantes cambios en los últimos años, relacionados con las lentas transiciones en las que estos países están inmersos. Las continuas tensiones que se viven en estos países producto tanto de los altos niveles de corrupción, como de la falta de control del orden público, como de la importante polaridad de los partidos políticos hace que sea útil estudiar estas instituciones, y las percepciones de los diputados de las mismas.

Cambio institucional: el Congreso mexicano después de la alternancia

Luisa Bejar (UNAM)

El papel asignado en México al Poder Legislativo en el proceso representativo ha adquirido en la actualidad una relevancia impensable hace apenas unos años. Si durante muchas décadas la elaboración de las decisiones públicas correspondió al Ejecutivo, ahora toda acción en esta esfera está obligada a considerar la opinión de sus miembros. No obstante, sin menosprecio de los avances conseguidos hasta ahora, es evidente que la representación ciudadana que comienza a tomar cuerpo en el Poder Legislativo mexicano no ha logrado superar muchos de los legados del pasado. Este trabajo busca reflexionar sobre el modo en que la legislatura fue amoldando sus estructuras y sus procedimientos para asumir su nueva tarea como representante de la sociedad de acuerdo a las mutaciones experimentadas por el sistema político, así como la líneas de continuidad con el pasado que aún es necesario superar para consolidar la democracia mexicana.

La gobernanza de los procesos parlamentarios: la organización industrial del congreso de los diputados

Gonzalo Caballero (UVI)

El estudio de los mercados legislativos ha sido una constante en la investigación en economía política a lo largo de las últimas décadas. Este artículo analiza la gobernanza del Congreso de los Diputados en España desde el enfoque de la nueva economía institucional. De este modo, se realiza un análisis de economía política madisoniana que estudia el papel de los derechos de propiedad, las jerarquías, los diputados individuales, los grupos parlamentarios, las transacciones y las Comisiones del Congreso de los Diputados. En particular, este análisis, heredero de la tradición coaseana de "abrir la caja negra" de las organizaciones, evidencia los grandes rasgos que diferencian al sistema español del existente en el Congreso de los Estados Unidos, el cual aparece en la literatura especializada como prototipo de Congreso de Comisiones.

El parlamento ante los ciudadanos: percepción y niveles de apoyo del parlamento de galicia

Isabel Diz (USC)

Es amplia la literatura y son numerosos los académicos que, una vez reconocido el limitado poder de muchos parlamentos para legislar, defienden la relevancia de los mismos sobre la base de su contribución a la creación de apoyo hacia el sistema político asegurando de esta forma la estabilidad del mismo. El argumento principal defendido en esta literatura descansa en la idea de que incluso los parlamentos que tienen pocos efectos en el proceso de *policy-making*, sirven importantes funciones latentes o simbólicas. Así, al proporcionar un forum institucional para la crítica al ejecutivo, la representación de la diversidad social y la expresión del disenso, los legislativos contribuyen a la integración de la sociedad y a la legitimación del régimen.

Utilizando datos del CIS y del Barómetro Galego de Opinión, el objetivo de esta comunicación es examinar el papel del Parlamento de Galicia en la creación de apoyo hacia sí mismo y hacia el sistema. Más concretamente, siguiendo los indicadores propuestos por Liebert, el análisis de las opiniones y actitudes de los ciudadanos gallegos hacia la Cámara gallega y hacia el sistema autonómico en general nos servirán para constatar si el Parlamento ha sido capaz de crear, en primer lugar, *"a set of attitudes that look at the legislative as a valued and popular political institution"* - requisito fundamental para que se constituya como una institución de la que nazca el apoyo general al sistema- y, en segundo lugar, orientaciones e identidades que reflejen un apoyo general al sistema autonómico por parte de los gallegos. Asimismo se hace pertinente introducir la cuestión planteada por W.Mishler y R.Rose referida a la naturaleza y dirección de la relación entre el apoyo al parlamento y apoyo al sistema, esto es, ¿contribuye la valoración positiva de la institución legislativa al apoyo del régimen o es un apoyo generalizado al régimen lo que favorece el prestigio del Parlamento?. La respuesta a esta pregunta cobra una relevancia especial si lo que perseguimos es la valoración del papel de los legislativos en la constitución y consolidación de nuevos sistemas políticos.

Las comisiones parlamentarias en la cámara de diputados del congreso argentino

Celestino García (USC)

Teniendo presentes recientes investigaciones que ponen de relieve el carácter complejo de las relaciones ejecutivo-legislativo en los regímenes políticos latinoamericanos y, específicamente, en el régimen político argentino, mostrando que el rol de los parlamentos no se reduce a la mera sanción formal de decisiones exógenas, nos hemos propuesto indagar cuáles son algunas de las características organizativas que acompañan al incremento del peso político del parlamento argentino. Con un objetivo descriptivo, investigamos ciertas características de las comisiones parlamentarias y del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados del parlamento argentino, así como las relaciones entre ellas y con el grado de diferenciación de fronteras de la cámara, centrandó nuestra atención en las carreras parlamentarias. Así, entre las características de las comisiones, prestamos atención al tamaño (número de miembros), a las tasas de recambio y permanencia de los miembros de las comisiones, a las tasas de recambio y permanencia de los presidentes de las comisiones, a las pautas de acceso (y ascenso) a las presidencias de las comisiones, y a la continuidad o no en el parlamento de miembros y presidentes salientes. Entre las características del sistema de comisiones, nuestra atención se limita a dos rasgos interdependientes (y relacionados, a su vez, con las características de las comisiones), a saber, el número de comisiones y las pertenencias múltiples. Finalmente, tratamos de determinar en qué medida las mencionadas características de las comisiones son un producto del nivel y de la modalidad de la diferenciación de fronteras de la cámara y en qué medida lo son de una dinámica intraparlamentaria que refuerce o bien contrarreste los efectos del nivel y de la modalidad de la diferenciación de fronteras de la cámara, de modo que se pueda establecer el carácter más o menos *parcial* o *asimétrico* de la "institucionalización" de la Cámara de Diputados.

La función legislativa de los parlamentos latinoamericanos: proceso y rendimiento

Mercedes García (USAL)

La ponencia tiene por objeto el estudio de la función legislativa de los Parlamentos latinoamericanos. Para ello se analizará, de forma sistemática y comparada, el entramado institucional que regula la función legislativa de los Congresos de la región de modo que permita identificar los escenarios que éste ofrece para la interacción del Poder Ejecutivo y Legislativo.

Además, se expondrán diversos indicadores empíricos sobre la actividad legislativa de los países con los cuales se quiere comprobar si realmente los Parlamentos tienen un papel secundario en la producción legislativa frente a los Ejecutivos y qué escenario, de los establecidos, actúa favoreciendo o atenuando la supuesta debilidad.

La comisión general de cabildos insulares del parlamento de canarias: configuración y rendimientos

Juan Hernández Bravo de Laguna (ULL)

La ponencia se propone analizar las relaciones entre la configuración, el funcionamiento y el rendimiento de la Comisión General de Cabildos Insulares del Parlamento de Canarias, creada por la reforma estatutaria de 1996. Esta reforma introdujo un apartado nuevo en el antiguo artículo 11 del Estatuto, ahora artículo 12, y ese nuevo precepto, el artículo 12.3, creó en el Parlamento de Canarias la denominada «Comisión General de Cabildos Insulares», a través de la cual «los Cabildos Insulares participarán en el Parlamento (...)». La disposición concluye estableciendo que: «(...) El Reglamento de la Cámara fijará su composición y funciones que, en todo caso, serán consultivas e informativas». Esto ya ha sucedido, al haber sido regulada y constituida la Comisión mediante la oportuna reforma del Reglamento del Parlamento. Se trata de un órgano cuya creación puede haber estado inspirada en la Comisión Legislativa General de las Comunidades Autónomas, establecida en la Cámara Alta nacional por medio de una reforma de su Reglamento, aunque con una atribución de funciones mucho más modesta [«(...) en todo caso, serán consultivas e informativas»] y tendente a reforzar la participación parlamentaria de los Cabildos, a los cuales, por ejemplo, les ha correspondido siempre la iniciativa legislativa (artículo 12.5 del Estatuto). En definitiva, parece un órgano interesante que puede contribuir muy positivamente al proceso, siempre problemático en Canarias, de articulación de las relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma y las islas. Sin embargo, la trayectoria de esta Comisión, a partir de su constitución, no ha llenado todas las expectativas que se habían suscitado, sin duda muy exageradas.

La administración parlamentaria: una visión comparada de los parlamentos autonómicos

Jorge Lozano Miralles (UJA)

El presente trabajo pretende ofrecer una visión de la Administración parlamentaria española a nivel nacional y autonómico. Por Administración parlamentaria se entiende el conjunto de órganos que sirven de soporte material y técnico para el cumplimiento de las funciones encomendadas a la institución parlamentaria. Su primera característica, que la diferencia de la Administración pública 'común', es la de que siendo también una administración instrumental, sin embargo, no está sometida al derecho administrativo general, sino que se rige por sus propias normas.

La Administración parlamentaria está integrada por un doble tipo de órganos: por una parte, los órganos 'políticos' o de gobierno de la cámara o cámaras (presidente, mesa, junta de portavoces, comisiones, etc.) y, por otra parte, los órganos 'técnicos' o administrativos, es decir, el conjunto de órganos que sirven de apoyo humano y material para el cumplimiento de las funciones (secretaría general, cuerpo de letrados, cuerpo de funcionarios, biblioteca, etc.). Este trabajo tiene como objeto, básicamente, este segundo tipo de órganos.

En general, se trata de una temática que no ha sido abordada por la doctrina, ni jurídica ni política, la cual se ha centrado básicamente en los aspectos más 'políticos' de la institución y, en todo caso, sobre la justiciabilidad de sus actos. El discurso se elabora sobre la premisa de que teniendo un buen Parlamento en cuanto a competencias y funciones pero sin una Administración eficiente que lo apoye, su tarea quedará notablemente disminuido o, incluso, anulada.

La exposición se inicia señalando las características generales de la Administración parlamentaria, para luego hacer una enumeración y definición de los órganos que tienen relevancia en la función o funciones encomendadas a la institución parlamentaria para terminar haciendo un análisis de los parlamentos autonómicos y del nacional. El análisis no será de eficiencia y eficacia, sino jurídico, pues se pretende llevar a cabo un examen desde su regulación normativa. Se trata así de establecer una primera aproximación a la materia, a partir de la cual poder llevar a cabo otro tipo de análisis. Por último, se hace una referencia a los principales retos a los que debe de enfrentarse la Administración parlamentaria.

Parliament in the coalition-based presidentialism: the dynamic competition between opposition and government in Brazilian case

Inácio Magna (Universidade Federal de Minas Gerais/ Universidade Estadual de Montes Claros)

This article analyzes the dynamics of interaction between the parties and governmental coalition in the parliament. Literature describes the process of decision's centralization in Congress, with strong roles of the executive and partisan leaders in the agenda control and veto of the legislative decisions, as main factor of the stability of the coalition-based presidentialism in the Brazil. This analysis, however, neglects the consequences of the political competition on the stabilization effects of this centralization, particularly how the relationship between multipartisan situation and opposition is organized. The hypothesis here is that centralization evidences a precarious balance between the executive branch and congressmen. This balance has shown itself vulnerable and it depend on the characteristics of the governmental coalition and the opposition (number of parties; ideological distance and legislative resources under their control), whose interaction generates chances for strategies walk away ' of the legislative base of the government and changes in the rules of the legislative process. The article analyzes the constitutional change (2001) that it introduced the requirement of a parliamentary decision in relation to presidential use of decree power and it introduced incentives to congressmen to block of the agenda legislative as resource in the bargain with executive branch. This innovation of the process legislative can be explained in light of the dynamics of the competition politics between the president's party, the coalition and the opposition. This article sheds light on the coalition-based presidentialism, one particular dynamics of this form of government in multiparty system that it has increased its frequency in South America.

Los parlamentos autonómicos: perfiles de diputados y rendimiento

Pablo Oñate (UV) e Irene Delgado (UNED)

En nuestra ponencia se analizarán los perfiles de los diputados autonómicos, así como su renovación a lo largo del tiempo, tanto como diputados, como en los órganos de las cámaras (especialmente en las Comisiones), tratando de conocer su grado de "profesionalización". Al tiempo, se analizará el rendimiento de las Cámaras desde el punto de vista de las iniciativas legislativas. Trataremos de dilucidar si se pueden establecer relaciones entre los perfiles, el grado de profesionalización (carreras previas, veteranía en la cámara y especialización) y el rendimiento de las cámaras parlamentarias autonómicas.

El parlamento en el proceso de las políticas públicas: la política turística

Juan Luis Paniagua (UCM) y María Velasco González (CES Felipe II-UCM)

La presente ponencia da cuenta de una investigación en curso que pretende indagar sobre la relación que existe entre el Parlamento, como institución básica del sistema político, y los procesos de elaboración de políticas públicas.

Nuestro objetivo es observar el papel del Congreso de los Diputados en el diseño de políticas y programas, en su implantación, corrección o evaluación. Se trata de profundizar en el estudio de las funciones de la institución, partiendo de la propuesta de considerar funciones básicas del Parlamento la de legitimación, de legislación y de vinculación entre sociedad y sistema político.

La reflexión se centrará en comparar las capacidades que podrían desplegarse si se maximizaran las oportunidades que el contexto institucional otorga al Parlamento en los procesos de políticas públicas y, basándonos en los datos obtenidos, las que de hecho se concretan en el momento actual.

Para ello realizaremos un estudio de caso que proporcione datos suficientes sobre lo ocurrido desde la Legislatura Constituyente hasta el final de la VII Legislatura seleccionando una arena concreta: la política turística.

La política turística es un espacio de trabajo de menor envergadura que las políticas tradicionales del Estado de Bienestar, como sanidad o educación, pero con varias características que la convierten en un caso de interés. Representa un nuevo ámbito de trabajo para los poderes públicos, que refleja las nuevas funciones que son asumidas por el Estado. Aún así, mantiene una gran similitud con las políticas económicas o industriales por lo que es posible observar el comportamiento de la institución parlamentaria en relación con una política situada en lo que las posiciones teóricas convergentes de pluralistas y marxistas denominan "zona cautiva", por la coincidencia de los intereses empresariales

con los gubernamentales por el impacto en las posibilidades de reelección del gobierno. Además, en el ámbito del turismo tienen competencia los tres niveles de Gobierno, por lo que podrá observarse cómo se refleja en el Parlamento la posición de otros niveles competenciales en relación con una política concreta.

Parlamento y junta electoral central

Gema Pastor Albaladejo (UCM)

El Parlamento, a través de su Administración parlamentaria y la Administración Electoral, a través de su Junta Electoral Central, son dos instituciones que se encuentran íntimamente interrelacionadas en el marco del sistema político español.

La vinculación a la que hemos hecho referencia, tiene su reconocimiento formal en varias partes del articulado de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG).

El artículo 13.1 del citado marco normativo reconoce de manera expresa dicha vinculación al señalar que son "las Cortes Generales pondrán a disposición de la Junta Electoral Central los medios materiales y personales, necesarios para el ejercicio de sus funciones".

Otro de los artículos de la LOREG que hace referencia a dicha relación, es el artículo 22, en el cual se otorga a las Cortes Generales la competencia para la fijar las dietas y gratificaciones que puedan corresponder tanto a los miembros de la Junta como al personal puesto a su servicio.

Partiendo del marco general de relaciones que se establece en la citada Ley, intentaremos analizar de manera exhaustiva cuáles han sido las relaciones reales que se han establecido entre la Junta Electoral Central y las Cortes Generales desde el año 1985 hasta la actualidad. En este sentido, algunas de las cuestiones que pretenderemos responder con nuestra investigación serán: cuál ha sido el contenido y el desarrollo real de dichas relaciones; cuáles han sido los actores que han intervenido en el proceso; qué tipo de cambios más significativos se han producido a lo largo del tiempo en las relaciones entabladas; cuáles han sido los puntos débiles detectados y cuáles serían algunas propuestas de mejora; etcétera.

Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos

Cristina Pauner (UJI)

Entre las variadas funciones que cumplen los Parlamentos en los regímenes constitucionales, la de designación de cargos públicos resulta de notable importancia en el funcionamiento del Estado puesto que a través de ella se configuran órganos básicos del mismo (TC, CGPJ, Administraciones independientes, etc.).

La asignación constitucional de esta función a la institución parlamentaria resulta adecuada al transmitir legitimidad de origen a las instituciones designadas y aportar un principio de pluralidad pero presenta aspectos problemáticos tales como la marcada politización del proceso, la ignorancia del carácter autonómico del Estado en el mismo, las posibilidades de fiscalización de la designación parlamentaria o el ejercicio de control político sobre los cargos públicos. Con carácter general, las previsiones normativas que afectan al trámite de designación parlamentaria no logran eludir o solventar estos problemas. Resulta por ello conveniente una reflexión acerca de las posibles soluciones a estas disfunciones que contribuirían sin duda a reforzar el prestigio de la institución parlamentaria.

Iguales pero distintos: el efecto de la forma de gobierno en los legislativos

Francisco Sánchez (USAL)

La ponencia tratará sobre los efectos de las distintas formas de gobierno —entendidas como los patrones de relación entre Ejecutivo-Legislativo— en el trabajo de los parlamentos. El trabajo parte del supuesto de que las distintas lógicas de formación de gobiernos que tienen las diferentes formas de gobierno marcan una estructura de oportunidades diferenciada para la estrategia de los actores políticos "en" y "hacia" el legislativo. Por ello, a pesar de ser instituciones similares, los parlamentos de los sistemas presidenciales y de los parlamentarios son diferentes. A pesar de que el objetivo del trabajo es construir un modelo formal de análisis, a lo largo del texto se ofrecerán también elementos empíricos que refuercen los argumentos.

Las elites legislativas locales en México

GRUPO DE TRABAJO 19

Parlamentos: instituciones para el buen gobierno democrático

Igor Vivero (Universidad del Estado de México) y Ernesto Hernández, (Universidad Autónoma de Sinaloa)

El objetivo del estudio sobre las legislaturas (parlamentos) locales es profundizar en el conocimiento de las actitudes, opiniones y valores de la elites legislativas locales para analizar su vinculación como factor determinante de la consolidación y calidad de la democracia mexicana.

Del punto anterior se desprende algunos intereses particulares de esta investigación como son:
Conocer las valoraciones de los legisladores locales mexicanos respecto a la democracia;
Describir la estructura de competencia ideológica-programática de los legisladores locales;
Conocer las trayectorias políticas de los legisladores locales en México; Observar el rendimiento de las legislaturas locales.

El Poder Legislativo en México en la actualidad es uno de los actores más importantes en los procesos de gobernanza (Colomer y Negroto, 2003) así como en la formulación y aprobación de las políticas públicas por la interacción que tiene con los Ejecutivos locales y federales. De esta relevancia se desprendieron diversos estudios a nivel de la Legislatura Federal (Bejar, 2004; Casar; Marván, 2002; Nacif, 1997; Martínez, 1998; Lujambio, 2000), que permitieron resaltar la importancia del legislativo como actor determinante en los procesos políticos. Sin embargo, los estudios empíricos y comparativos sobre los integrantes las legislaturas a nivel estatal son escasos, de ahí la importancia de realizar investigación sobre este tema.

La pregunta central del trabajo es: ¿cuáles son las actitudes, opiniones y valores de las elites locales legislativas?. Asimismo, una de las finalidades de esta investigación es la de responder a los siguientes interrogantes teóricos. Siguiendo los trabajos de Downs (1973) y Kitschelt (1997; 1999; 1999a; 2001) ¿cómo es la estructura de competencia ideológica-programática de las legislaturas locales?, ¿en qué tradiciones ideológicas se desenvuelven?, ¿cómo es el rendimiento legislativo al interior de las legislaturas?. También, interesa apreciar ¿cuál es el grado de fragmentación y polarización ideológica entre los diputados locales?. Y, finalmente, ¿cuál es el grado de coherencia partidista (Ruiz, 2003) de los legisladores locales?.

El argumento central de esta investigación es que las elites legislativas locales (sus valores, creencias y opiniones) son un factor clave en determinar la calidad de la democracia en México. Otro de los supuestos que guían este trabajo, es que a nivel de elites legislativas locales existe una estructura de competencia ideológica y programática.

Asimismo, una variable institucional importante dentro de la conformación y distribución del poder de las legislaturas locales es el sistema de partidos que opera en cada estado de la república mexicana. En otras palabras, hay estados donde se vive un bipartidismo, mientras que en otros se aprecia una conformación tripartita o se da también el caso de la hegemonía de una sola fuerza política.