

Nuevos recursos y estrategias en el vínculo de la representación parlamentaria en América Latina

*New resources and strategies in the link of parliamentary representation in
Latin America*

*Novos recursos e estratégias no vínculo da representação parlamentar na
América Latina*

Laura Valencia Escamilla

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México

lvalles@correo.xoc.uam.mx

<https://orcid.org/0000-0001-6592-3656>

Resumen

El documento tiene por objetivo analizar cómo los recursos tecnológicos aplicados a la gestión legislativa inciden en la relación ciudadanos-representantes en la región latinoamericana. El estudio se elaboró con base en un análisis comparativo de las experiencias en los congresos latinoamericanos basado en tres criterios: 1) la rendición de cuentas vertical; 2) el acceso ciudadano a la información; y 3) el nivel de incidencia de participación ciudadana en las decisiones legislativas. El primero se observa a partir de identificar los mecanismos institucionales para la mejora del equilibrio de poderes, así como la incidencia de los legisladores en el cargo a través de la reelección. El segundo elemento se analiza por medio de los diferentes informes regionales sobre transparencia legislativa y sistemas de información. Finalmente, la participación ciudadana, se verifica mediante la utilización de mecanismos de participación en la región.

En el estudio fue posible identificar que el proceso de modernización legislativa a la que se sometieron la mayoría de los Congresos en América Latina, favoreció su gestión, el acceso a la información, la transparencia, y la participación ciudadana en las decisiones legislativas. Sin embargo, la introducción de los recursos tecnológicos, no fue suficiente

para modificar las prácticas políticas, la representación ciudadana y la escasa rendición de cuentas que caracteriza a la región, lo que ha mantenido a los congresos latinoamericanos en una complicada crisis de credibilidad y confianza ciudadana.

Palabras clave: congresos, congresos latinoamericanos, ciudadanía, rendición de cuentas, representación.

Abstract

The purpose of the document is to analyze how the technological resources applied to legislative management affect the relationship between citizens and representatives in the Latin American region. The study was developed based on a comparative analysis of experiences in Latin American congresses based on three criteria: 1) vertical accountability; 2) citizen access to information; and 3) the level of incidence of citizen participation in legislative decisions. The first is observed by identifying the institutional mechanisms for improving the balance of powers, as well as the incidence of legislators in office through re-election. The second element is analyzed through the different regional reports on legislative transparency and information systems. Finally, citizen participation is verified through the use of participation mechanisms in the region.

In the study it was possible to identify that the process of legislative modernization to which most of the Congresses in Latin America submitted themselves, favored their management, access to information, transparency, and citizen participation in legislative decisions. However, the introduction of technological resources was not enough to modify the political practices, the citizen representation and the scarce accountability that characterizes the region, which has kept the Latin American congresses in a complicated crisis of credibility and trust. Citizen.

Key words: congresses, Latin American congresses, citizenship, accountability, representation.

Resumo

O objetivo do documento é analisar como os recursos tecnológicos aplicados à gestão legislativa afetam a relação entre cidadãos e representantes na região latino-americana. O estudo foi desenvolvido com base em uma análise comparativa de experiências em congressos latino-americanos com base em três critérios: 1) accountability vertical; 2) acesso do cidadão à informação; e 3) o nível de incidência da participação do cidadão nas decisões legislativas. A primeira é observada identificando os mecanismos institucionais para melhorar o equilíbrio de poderes, bem como a incidência dos legisladores em exercício por meio da reeleição. O segundo elemento é analisado através dos diferentes relatórios regionais sobre transparência legislativa e sistemas de informação. Finalmente, a participação cidadã é verificada através do uso de mecanismos de participação na região.

No estudo foi possível identificar que o processo de modernização legislativa ao qual se submeteram a maioria dos congressos da América Latina favoreceu sua gestão, acesso à informação, transparência e participação cidadã nas decisões legislativas. No entanto, a introdução de recursos tecnológicos não foi suficiente para modificar as práticas políticas, a representação cidadã e a escassa accountability que caracteriza a região, que manteve os congressos latino-americanos em uma complicada crise de credibilidade e confiança. Cidadão.

Palavras-chave: congressos, congressos latino-americanos, cidadania, prestação de contas, representação.

Fecha Recepción: Julio 2017

Fecha Aceptación: Enero 2018

Introducción

En 2012, el informe parlamentario mundial reportó el surgimiento de múltiples organizaciones de monitoreo parlamentario como una demanda de receptividad hacia los Congresos. En el informe, se identificaron 191 organizaciones que monitorean actividades de 80 asambleas nacionales que, mayoritariamente, se localizan en América Latina (42) y Europa Central (28). Algunas ofrecen servicios de investigación y análisis para apoyar la labor de supervisión y escrutinio legislativo; otras publican la trayectoria de los legisladores; otros grupos evalúan y califican el desempeño de los legisladores (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y Unión Interparlamentaria, 2012).

Este fenómeno surge a partir del uso de nuevas tecnologías que facilitan la comunicación parlamentaria. Además del impacto tecnológico, se debe agregar que la transformación hacia la democracia de diversos países en América Latina ha aumentado las expectativas de los ciudadanos respecto a sus instituciones democráticas, particularmente las de corte representativo. El arribo democrático a la región latinoamericana ofreció la oportunidad a dichas instituciones para adaptarse y adecuarse a las exigencias democráticas a través de procesos de modernización institucional y tecnológica.

En el caso de los Congresos, estos prometían particular interés, pues, al retomar su función fiscalizadora y representativa, contribuirían con las perspectivas ciudadanas de gozar de una democracia de calidad que acercara la representación nacional a una ciudadanía incrédula de gobiernos autoritarios, ineficientes y corruptos. El proceso de transformación institucional ha variado de país en país, pero, en general, se puede decir -coincidiendo en parte con Elice (2010) y Ampuero (2005)-, que la “modernización” de los Congresos se ha limitado a la incorporación de nuevas técnicas y tecnologías que, de alguna manera, han facilitado las actividades legislativas.

Los cambios si bien es cierto, han favorecido la gestión legislativa, el acceso a la información, la transparencia, y, de cierto modo, la participación ciudadana en las decisiones legislativas. Sin embargo, las expectativas tecnológicas no garantizan del todo cambios profundos en las prácticas políticas, en la representación y aún menos en la rendición de cuentas. ¿Cuáles son las causas de dichos límites? ¿Es posible que los nuevos

recursos tecnológicos, lejos de acercar a los legisladores a sus representados, evidencian las fallas de la representación y colocan a los Congresos en una complicada crisis de credibilidad y confianza, en la que, particularmente, las asambleas latinoamericanas se han distinguido por su descrédito y falta de legitimidad?

El resultado de este rechazo es perturbador si se observa a la luz de los datos registrados por el latinobarómetro en su informe de 2015 sobre percepción democrática. La región se destaca por la mala evaluación de las instituciones democráticas, particularmente los partidos y los Congresos. Respecto a estos últimos, los datos proporcionados por el índice presentado a lo largo de veinte años (1995-2015) destacan que los países que mejor evalúan a sus legislaturas son Uruguay y Ecuador, donde menos de la mitad de los entrevistados opinó tener mucha y algo de confianza en sus congresos (46 %). Del lado contrario, los peor calificados fueron los congresos de Perú, Colombia, Chile y Guatemala, con cifras que oscilan entre 76 y 85 % que opina tener poca o ninguna confianza en sus legislaturas. En los intermedios, como México, Venezuela y Bolivia, poco más de 60 % tiene una percepción negativa de su parlamento.¹

Alcántara, Montero y López (2005) explican este hecho en términos de los problemas de consolidación democrática: estructuras débiles que han funcionado como herramientas ratificadoras en manos de los regímenes autoritarios y su baja capacidad técnica y política frente al Ejecutivo; la ausencia o inadecuada utilización de mecanismos institucionales de interacción con la sociedad civil le han impedido acercar la representación a la ciudadanía. Al mismo tiempo, ha sido difícil desarraigar prácticas como el manejo de los Congresos bajo criterios patrimonialistas sin ningún apego técnico. Todo ello ha generado entre la población percepciones de desconfianza y baja estima en relación con otras instituciones públicas.²

¹ En el mismo sentido, se puede relacionar la desconfianza de los ciudadanos latinoamericanos con sus parlamentos y su percepción sobre la representación. En el informe, se menciona que a la pregunta sobre si se sienten representados por sus congresos, la respuesta fue que 70 % de los latinoamericanos en promedio no se sienten representados por sus congresos. Esto coincide con la evaluación de los congresos. Uruguay es el país que mejor representado se siente con 45 %; en el otro extremo se encuentran Perú con apenas 8 % de aceptación; Brasil 13 % y México 17 % (Corporación latinobarómetro, 2015, 55, 62).

² Por ejemplo, en el mismo índice de percepción, el gobierno, o la figura presidencial tienen niveles de aprobación ligeramente superiores a los registrados por los congresos (Corporación latinobarómetro, 2015, 38-39).

No obstante las debilidades estructurales inherentes a los congresos latinoamericanos, no se puede negar que hoy en día las instituciones legislativas en la región buscan fortalecerse en la medida en la que la crisis ofrece oportunidades para equilibrar los poderes, integrar a la representación política la participación ciudadana, ampliar los canales de interacción social y promover la rendición de cuentas, la transparencia y la evaluación de los congresos.

En este sentido, el análisis se abordó en tres dimensiones: 1) la rendición de cuentas vertical; 2) los sistemas de información legislativa; y 3) el acceso ciudadano a la información y su incidencia en las decisiones legislativas. El primer elemento se observó bajo el doble papel que cumple el Poder Legislativo en términos de rendición de cuentas, como agente y sujeto de la rendición, es decir, como agente tiene a su cargo vigilar y controlar a su contraparte ejecutiva. Al mismo tiempo, el Congreso es sujeto de la rendición de cuentas en la medida en que es sometido a elección, reelección y al control ciudadano (cuando este es permitido) sobre sus legisladores, a través de la reelección como elemento que incentiva el vínculo y el compromiso del legislador con su electorado y la capacidad ciudadana de evaluar el desempeño de su representante.

Los sistemas de información, como segunda premisa, son fundamentales para el cumplimiento del primero en tanto que la calidad de la información legislativa reduce la asimetría entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre el Legislativo y los ciudadanos. El tercer elemento abordó la capacidad de los ciudadanos para incidir en aquellos parlamentos abiertos cuyos criterios incluyen el acceso a la información de calidad, así como estructuras de integración a la participación ciudadana.

La rendición de cuentas en el Poder Legislativo

La rendición de cuentas implica una lógica de control del desempeño a partir de la evaluación previa. Tal desempeño está investido de elementos en los que se garantiza la transparencia, el acceso a la información, la responsabilidad de quien ejerce la función pública y la sanción en caso de acciones incorrectas en la decisión.³

En el Poder Legislativo, la rendición de cuentas es un tanto difusa en la medida en la que se puede identificar desde distintos ámbitos. Analíticamente, O'Donnell (1998) incluye dos tipos de rendición de cuentas: la horizontal y la vertical. La primera consiste en la existencia de agencias estatales con autoridad legal, encargadas de vigilar y sancionar el desempeño y el uso adecuado de los recursos por parte de los funcionarios públicos y de las instituciones del Estado. La rendición de cuentas horizontal es un instrumento que coadyuva a someter al Estado en su conjunto en la medida en la que “nadie es dueño de la autoridad, esta es prestada por la ciudadanía mediante elecciones competitivas” (O'Donnell, 2007, 37). De esta forma, los mecanismos que operan este tipo de rendición de cuentas se traducen en sistemas de pesos y contrapesos propios de los sistemas presidenciales como se resume en la tabla 1.

³ Shedler (1999) y Ackerman (2004) coinciden en tres elementos básicos del *accountability*: a) *answerability*, b) *receptiveness* y c) *enforcement*, es decir, transparencia, receptividad y sanción. La transparencia es el derecho de exigir que se informe sobre las decisiones del gobierno, además de explicar o justificar las razones de la decisión. La receptividad es la capacidad de incluir en los procesos de decisión, las opiniones o deliberaciones ciudadanas. Finalmente, sancionar es la posibilidad que tienen los ciudadanos de castigar la actuación correcta e incorrecta de los gobiernos electos, que puede ir desde no ser reelecto en la siguiente elección hasta la revocación del mandato.

Tabla 1. Rendición de cuentas y Poder Legislativo

Horizontal (agente)	<ul style="list-style-type: none">- Balance (sistemas de control y distribución de poder).- Asignada (sistemas de fiscalización interno).
Vertical (sujeto)	<ul style="list-style-type: none">- Electoral (con sistemas de reelección e información del representante, ejerce control electoral).- Social (sistemas de participación ciudadana vinculatoria y acceso a la información de las decisiones legislativas, ejerce control legislativo).

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Casar, Marván y Puente (2010), O'Donnell (1998) y Cunill (abril de 2007)

Para O'Donnell (1998), la rendición de cuentas horizontal en sistemas presidenciales se divide a su vez en dos subtipos: de balance y asignada. La de balance evita la concentración de poder en alguno de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); cada institución reacciona cuando otro poder invade su jurisdicción (control institucional). El segundo subtipo identifica aquellas instituciones que vigilan y sancionan las acciones de otras organizaciones estatales, nacionales o municipales con la finalidad de evitar y prevenir el manejo ilegal de los recursos (control de los funcionarios públicos). Dicho de otro modo, la rendición de cuentas horizontal funciona como instrumento de control, contrapeso y distribución de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como el control de decisiones de los propios órganos de gobierno a través de los sistemas de fiscalización internos (auditorías, *ombusman*, etc.), (Casar, Marvan y Puente, 2010).⁴

Sin embargo, tales instrumentos dependen del tipo de construcción del equilibrio institucional entre poderes. La región latinoamericana ha experimentado la caída paulatina de regímenes autoritarios por otros de tipo democráticos. En este tránsito, se ha intentado modernizar y consolidar a los nuevos estados democráticos, sin embargo, lo que se observa

⁴ En un estudio muy documentado, los autores Casar *et al.* (2010) evalúan la rendición de cuentas horizontal en el caso mexicano, identifican las normas y reglas que integran el conjunto del sistema de pesos y contrapesos en el sistema político mexicano.

es una debilidad en sus diseños institucionales, derivados de las transformaciones de sus propios regímenes. Estas debilidades se intentaron fortalecer en América Latina con reformas constitucionales. De acuerdo con Gabriel Negretto (2009, pp.38-54), dos tendencias son las que marcan esta dinámica de cambios constitucionales de 1978 a 2011. El primero está constituido por países que generaron una nueva constitución: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Esta tendencia ha ido acompañada de diversos procesos que han dado paso a la sustitución de regímenes autoritario a regímenes democráticos. Cuando el régimen autoritario saliente había reemplazado la constitución democrática anterior, el país carecía de experiencia democrática previa o, bien, la última constitución democrática había caído en desprestigio. La segunda tendencia es de países que optaron por reformas constitucionales profundas que modificaron sus sistemas políticos, electorales, judiciales, y de rendición de cuentas, como es el caso de Costa Rica, México, Panamá y Uruguay.

Negretto (2009), Payne, Zovatto, Carrillo y Allmand (2003), así como Shugart (2000) observaron la tendencia de dichas transformaciones en términos de equilibrio de poderes y rendición de cuentas horizontal en el diseño constitucional durante los procesos de cambio de régimen. En sus análisis, se pueden identificar tres fenómenos: 1) la introducción de *rasgos parlamentarios* en los sistemas presidenciales como la censura y destitución de ministros del gabinete por parte del Congreso, las facultades del presidente para disolver al Congreso y la creación del cargo de jefe de gabinete, parcialmente responsable ante el poder legislativo (Argentina, Guatemala, Perú y Uruguay); 2) la *restricción del poder presidencial* para emitir decretos y fortalecer las capacidades del Poder Legislativo mediante la modernización de sus sistemas de información y personal especializado, así como el reforzamiento de las comisiones legislativas y entidades auditoras (Chile, Colombia, Costa Rica) (Payne *et al.*, 2003); y 3) otorgamiento de *facultades extraordinarias* a los ejecutivos como el poder de veto, el decreto sin restricción (Argentina, Brasil y Colombia), el de política reservada (Uruguay), iniciativa presupuestaria extraordinaria donde se restringe la participación del Congreso en la modificación del mismo (Brasil, Chile, Colombia y Perú), el referéndum que no requiere

del consentimiento del Congreso para convocarlo (Ecuador y, en algún momento, Guatemala), lo que supone el consentimiento popular antes que el de sus contrapartes políticas (Shugart, 2000).

De esta manera, los regímenes presidenciales se pueden clasificar, por sus facultades constitucionales, en hegemónicos (Brasil, Ecuador, Honduras, México, República Dominicana y Venezuela), con matices parlamentarios (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay) y los presidencialismos “parlamentarizados” (Argentina, Guatemala, Perú y Uruguay) (Reniu y Albala, 2011).

Tabla 2. Cambio constitucional y equilibrio en sistemas presidenciales

Tipo de equilibrio	Tipo de cooperación	Efectos en el equilibrio	Países
Hegemónico o facultades extraordinarias del presidente	Unipartidario (mayoría parlamentaria contraria al partido del presidente, o predominio de uno de los partidos)	Incrementa el bloqueo presidencial	Brasil, Ecuador, Honduras, México, República Dominicana, Venezuela
Con matices parlamentarios, restringen los poderes presidenciales	Gobierno minoritario (ningún partido ostenta la mayoría)	Negociación de acuerdos puntuales y provisionales. Condiciona la cooperación a las temáticas puntuales	Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay
Parlamentarizado introduce la figura de primer ministro, la censura o la disolución del Congreso	Gobierno de coalición (fuerzas políticas similares en tamaño)	Negociación de acuerdos estables. Incentivan la cooperación con el presidente	Argentina, Guatemala, Perú y Uruguay

Fuente: Elaboración propia con base en Reniu Vilamala (2008), Reniu y Albala (2011), Payne *et al.* (2003), Shugart (2000), y Negretto (2009)

Es decir, de acuerdo con la tabla dos, las reformas constitucionales en la región contribuyeron, en algunos casos, a equilibrar los poderes de los Ejecutivos respecto a sus contrapartes legislativas y a fortalecer las facultades de los congresos para ejercer sus funciones de fiscalización. Al mismo tiempo, los Ejecutivos consiguen facultades

extraordinarias que eluden los intercambios con el Poder Legislativo. Como resultado de estas transformaciones, es posible identificar dos efectos en el equilibrio: mientras que los sistemas hegemónicos favorecen la figura presidencial con facultades extraordinarias y tienden a generar polos de imprevisibilidad respecto al apoyo que recibe el presidente de parte de los partidos en el Congreso, los que cuentan con rasgos parlamentarios, al restringir los poderes presidenciales -con la introducción de la figura de primer ministro o de la censura-, favorecen la negociación, puntual para el primer caso y estable para el segundo.

Rendición de cuentas vertical

O'Donnell (1998; 2007) subdivide la rendición de cuentas vertical en electoral y social. El primer subtipo lo entiende como el mecanismo que utilizan los ciudadanos para sancionar o castigar a los gobernantes a través del voto. No obstante, este tipo de rendición de cuentas es más efectivo si la reelección de los legisladores es permitida y, si, además, el ciudadano cuenta con información suficiente de su legislador para evaluar su desempeño, antecedentes y hasta capacidades. Tanto *la reelección* como el *acceso a la información* son dos instrumentos que los votantes deben tener garantizados para ejercer control electoral sobre sus representantes.

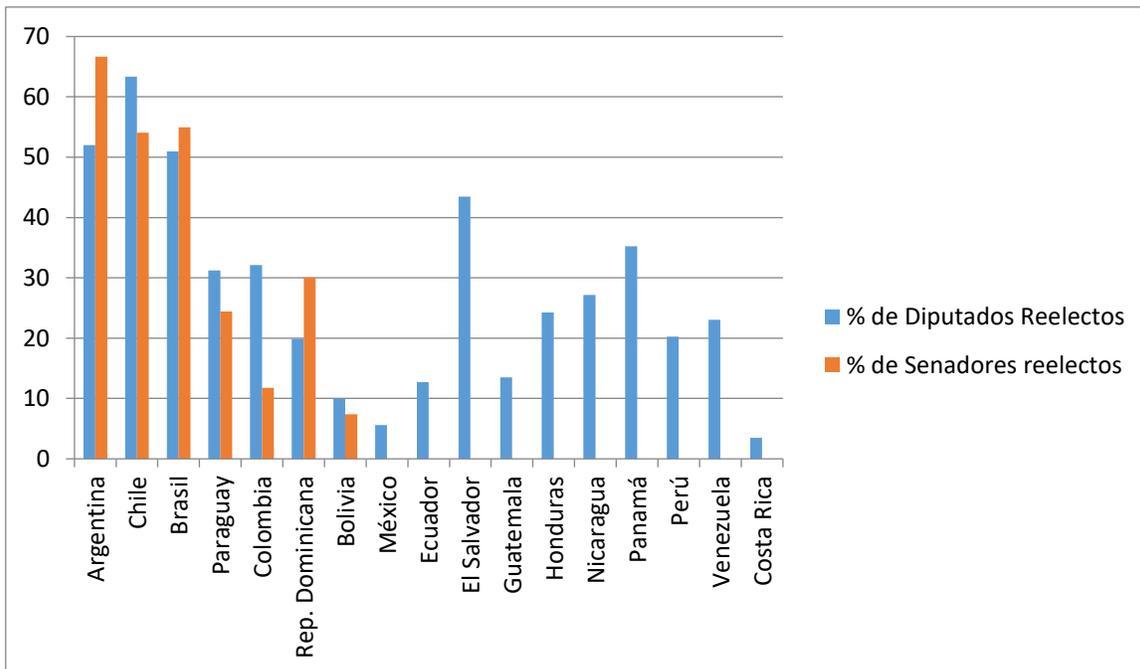
La reelección como control ciudadano

Hablar de reelección legislativa implica remitirse a los orígenes de la representación parlamentaria y, por lo tanto, al propósito principal de esta, que es servir a los electores. Este derecho, investido por el manto del voto popular, entraña dos aspectos: el sentido de responsabilidad frente a los ciudadanos (rendición de cuentas) y la experiencia acumulada como parte de la fortaleza institucional del Poder Legislativo frente a la complejidad y a la especialización de las decisiones públicas y las tareas parlamentarias.

Respecto a la experiencia acumulada, son pocos los países latinoamericanos que mantienen niveles constantes de permanencia en el cargo. Como puede observarse en la gráfica uno, de acuerdo con el Observatorio del Poder Legislativo en América Latina -como uno de los primeros en contabilizar la actividad legislativa-, Chile, Argentina y Brasil, en

un periodo de 1995 a 2008, mantuvieron un promedio por encima de 50 % de legisladores que han sido reelectos en la cámara baja, mientras que países como México, Costa Rica (con reelección no consecutiva), Bolivia, Ecuador y Guatemala registran los promedios más reducidos que oscilan entre el 3 y 13 % de integrantes reelectos o reincidentes (para aquellos países sin reelección consecutiva) en el mismo cargo. La reelección en el senado, en sistemas bicamerales para la región, es similar con algunos ajustes al alza.

Gráfica 1. *Reelección legislativa en América Latina*



Fuente: Elaboración propia con base en Legislatina. Observatorio del Poder Legislativo en América Latina en línea, <http://americo.usal.es/oir/legislatina/reelección.htm>

La carencia de experiencia acumulada por la vía de la reelección en países latinoamericanos ha limitado la profesionalización y especialización legislativa. De ahí que Carey (2006) afirme que restringir la reelección legislativa elimina la posibilidad de hacer una carrera al interior del Congreso y permite que el futuro profesional de los legisladores esté en manos de los partidos políticos -en la medida que controlan las carreras políticas de sus integrantes- y no del electorado; sus decisiones dependen entonces del cálculo electoral antes que interesarse e informarse de las políticas gubernamentales.

Se puede decir que la comunidad académica ha debatido y coincidido en que la profesionalización de la función legislativa es producto de la experiencia acumulada de los legisladores. Sin embargo, ¿es suficiente la reelección legislativa y la experiencia para garantizar la rendición de cuentas? La respuesta a esta pregunta representa dos vertientes: los que aceptan que la reelección consecutiva “cultiva la capacidad de los legisladores”, enriquece la experiencia de los mismos y, por tanto, favorece la profesionalización al tiempo que fomenta la responsabilidad y la rendición de cuentas (Campos, 2003; Valadés, 2003; Dworak, 2003; Carey, 2006); y los que consideran que la reelección no garantiza la reincidencia de los legisladores en el mismo cargo, por lo que la acumulación de experiencia es escasa y carente de compromisos frente a sus representados (Jones, 2002). Además de que la actividad representativa por su propia naturaleza carece de información, pues los legisladores dependen de la información generada por los especialistas de la burocracia, el resultado de la agregación de intereses produce -en el mejor de los casos- consensos antes que eficacia y coherencia. Por tanto, el efecto inmediato da como resultado políticas disfuncionales, coyunturales y sin capacidad de responder a las demandas sociales (Mezey, 1995).

Pese a que la segunda concepción, la de desapego ciudadano, es la que ha primado en la visión latinoamericana de los Congresos, se debe considerar que la rendición de cuentas horizontal como la vertical, aplicada a las legislaturas, son nuevos recursos de la representación que permiten conformar compromisos entre quienes toman las decisiones legislativas y la ciudadanía. En otras palabras, la reelección como instrumento de control ciudadano solo es posible si se consolida como un sistema de retroalimentación y comunicación, así como de responsabilidades y compromisos frente a sus electores. De ahí que se considere que cuatro son los elementos que fomentan el compromiso y la respuesta institucional.

Tabla 3. Responsabilidades y compromisos con la reelección

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Apertura informativa sobre la fiscalización en el manejo de los recursos.- Publicidad de las actividades legislativas.- Garantía de la participación ciudadana en las decisiones legislativas.- Respuesta a las peticiones y demandas a través del acceso a la agenda legislativa. |
|---|

Fuente: Elaboración propia

El vínculo entre representación y compromiso añade a la democracia representativa nuevos elementos que, lejos de sustituir a la representación tradicional, la complementan al otorgarle una función de opinión y petición o, en su caso, la capacidad de escuchar a los ciudadanos como la consideración de las opiniones, preferencias, niveles de satisfacción ciudadana -todo ello a través de consultas públicas, deliberación de iniciativas, audiencias públicas, oficinas de contacto, consejos consultivos o referéndums-, además de los instrumentos electrónicos como canales de acercamiento ciudadano.

La rendición de cuentas social

Coincidiendo con el escepticismo de Adam Przeworski (1998), quien ha señalado que las “elecciones no obligan a los políticos a implementar las políticas pretendidas por los votantes” (p. 9). Dada la limitada o insuficiente información con la que cuentan los electores para evaluar a sus legisladores electos y la amenaza de no ser reelectos, no son incentivos suficientes para inducir a los representantes a actuar en beneficio del interés público. Es verdad que se requieren, además, otros instrumentos adicionales al voto a fin de que el ciudadano tenga la capacidad de vigilar y sancionar efectivamente la conducta del representante.

Para Smulovitz (septiembre de 2001), la opción social es un nuevo recurso que fortalece a la rendición de cuentas vertical:

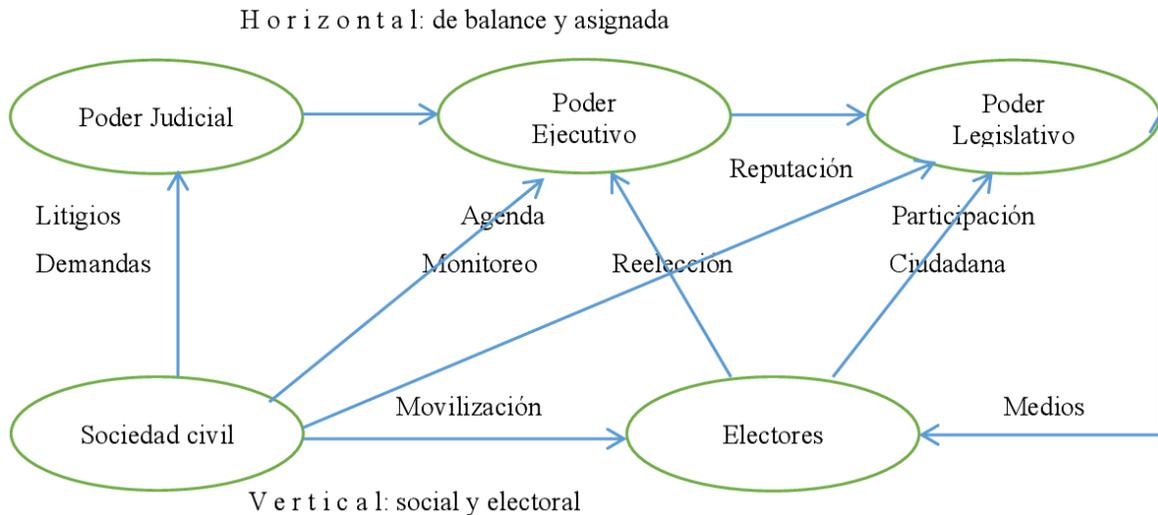
La *accountability* social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales y no institucionales (Smulovitz, septiembre de 2001, p. 3).

En el mismo sentido, Nuria Cunill (abril de 2007) afirma que, mediante el control social, es posible incidir de forma colectiva y efectiva en la rendición de cuentas, dado que los actores de la sociedad civil organizada, ONG o los medios de comunicación hacen efectivo este poder por medio del acceso a la información, a la libertad de expresión, la deliberación pública, la denuncia y los derechos de participación y de petición. Es decir, la rendición de cuentas social se apoya por un lado en los *instrumentos de participación ciudadana* (acceso a la información, consultas públicas, deliberación pública, iniciativa ciudadana, contralorías ciudadanas, revocación del mandato) y, por el otro, en *la intensidad de los reclamos, así como en el impacto de sus acciones para poder incidir en la opinión pública* (poder de movimiento, poder comunicativo, cabildeo y/o presión).

La rendición de cuentas social busca controlar política y legalmente el comportamiento de los funcionarios públicos. Pese a la ausencia de sanciones, es posible que, con dichas acciones, se generen consecuencias materiales que se manifiesten institucionalmente, ya sea política o legalmente. Con ello, no solo es posible fortalecer a la ciudadanía, sino responsabilizar al legislador mediante el control social para monitorear, reaccionar e, incluso, incidir en las decisiones legislativas.⁵

⁵ La ausencia de consecuencias materiales del *accountability* social no implica la ausencia de sanciones. Estas se traducen en control social en la medida en la que llegan a tener consecuencias de reputación, impacto en la opinión pública; activación de mecanismos como las comisiones de investigación de justicia en los Congresos; exponen y denuncian actos ilegales señalando las fallas de la rendición de cuentas horizontal; ejercen control sobre los temas y amplían el alcance de la agenda; activan procedimientos judiciales; accionan organizaciones de supervisión y monitoreo como el establecimiento de organizaciones paralelas de vigilancia social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Figura 1. Rendición de cuentas horizontal, vertical y social



Fuente: Elaboración Propia

Es posible afirmar que la reformulación de la representación dentro de los mecanismos de apoyo ciudadano sea la clave de la influencia de estos en la agenda gubernamental y legislativa, el complemento educativo y el canal de información del representado para el ejercicio de la responsabilidad y compromiso político. En otras palabras, la representación vinculada a la rendición de cuentas permite que los ciudadanos ejerzan influencia sobre las decisiones públicas, la gestión, la opinión pública, controlar y fiscalizar la política gubernamental, establecer -sobre todo en los partidos de oposición- objetivos que justifiquen el consenso para alcanzar la gobernabilidad y formar opinión sobre la gestión del gobierno (Sánchez de Dios, 1995).

Acción ciudadana e incidencia en las decisiones legislativas

La representación, en relación con la rendición de cuentas vertical en sus vertientes electoral y social, tiene un sentido doble. Por un lado, coexiste con marcos normativos que facilitan la intervención activa y el control legal de los ciudadanos de manera individual o colectiva en los asuntos públicos; por otro lado, el involucramiento de los ciudadanos en las

decisiones supone un esfuerzo de organización y argumentación (Nino, 2003; Alexy, 2006) de la acción colectiva que interactúa entre los representantes y la sociedad organizada.

Los marcos normativos se componen de instrumentos legalmente establecidos en códigos o leyes que hacen referencia a los espacios en los que pueden participar los ciudadanos de manera colectiva o individual en los diversos campos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales, así como diversas actividades públicas locales y regionales.

Los marcos normativos de participación ciudadana constituyen distintos niveles de acceso y vinculación con las decisiones. Los niveles de participación se amplían o reducen dependiendo del vínculo o el acceso al proceso de decisión legislativa, según se muestra en la tabla cuatro. Algunos mecanismos tienen una función consultiva en la medida en la que los ciudadanos pueden expresar opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas ofrecidos por el gobierno a través de consultas públicas, referéndums o plebiscitos más o menos influyentes, en tanto las opiniones sean vinculatorias con las decisiones gubernamentales.

Otros tienen una función informativa como el acceso a la información. Estos instrumentos son mecanismos que participan de las políticas institucionales en la medida en la que identifican problemas e influyen en la agenda legislativa. Otro grupo lo constituyen los mecanismos que cumplen con funciones de gestión e información compartida, en los que los ciudadanos tienen la posibilidad de gestionar directamente un bien o servicio o, bien, son considerados para compartir información mediante el acceso directo a comités legislativos, debates con especialistas, organización de eventos académicos y promoción de reformas, entre los principales.

Tabla 4. Marcos Normativos y Niveles de Participación

1. ACCESO A LA INFORMACIÓN	3. GESTIÓN Y PETICIONES
2. CONSULTIVOS Y DE OPINIÓN	4. ALTA DELIBERACIÓN

S/V= Sin vinculación
C/V= Con vinculación

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, los ciudadanos pueden incidir directamente en algunas decisiones a través de mecanismos de alta deliberación respecto al proceso de decisión. Dichas instituciones contribuyen al proceso de toma de decisiones, no solo emitiendo opiniones, sino orientando las acciones del gobierno mediante el poder de decisión otorgado por instrumentos como la iniciativa popular, contralorías sociales, revocación del mandato o reconocimiento legal del cabildo.⁶

En términos generales, los países latinoamericanos cuentan con instancias institucionales de acceso ciudadano. Sin embargo, la eficacia de los instrumentos varía de país en país y depende del nivel de apertura, vinculación y responsabilidad a la que están sujetos los legisladores.

En 2012, la comunidad parlamentaria internacional adoptó la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, debatida en Washington D. C. -en un evento organizado por

⁶ Respecto a este último elemento, si bien es cierto que el cabildo ejercido por intereses específicos tiene la posibilidad de manipular las decisiones legislativas a favor de ciertos intereses, no solo puede ser ejercido por intereses específicos; es necesario fomentar la participación de grupos profesionales y académicos especializados en temas que coadyuven con el flujo de información de la que pueden carecer los legisladores. Dichos grupos pueden ser copartícipes de decisiones legislativas o, por lo menos, sus posturas son consideradas en la agenda gubernamental, en el proceso legislativo, en el diseño de la política o en la evaluación de la misma.

el National Democratic Institute Sunlight Foundation y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa-, firmada posteriormente en Roma en septiembre del mismo año. De entre los acuerdos suscritos por los países firmantes, destacan: transparentar la información parlamentaria, facilitar el acceso a la información a los ciudadanos, permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria en línea y formatos abiertos, entre los principales puntos. El objetivo del compromiso es el monitoreo de los cuerpos legislativos para aumentar su eficacia, abrirlos a la transparencia y hacerlos responsables frente a sus representados (*Declaración sobre la transparencia parlamentaria*, 2012).

Como parte de los compromisos adoptados, la región latinoamericana emprende acciones a través de diversas iniciativas promovidas algunas por la Red Parlamentaria Interamericana Pro Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad -constituida en 2012 en Santiago de Chile-, así como la Alianza por el Parlamento Abierto firmada en México en septiembre de 2014. Ambos acuerdos comprometen la participación de algunos países de la región como Chile, Argentina, México, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Venezuela, Uruguay, Paraguay, El Salvador y Costa Rica.

La intención de las alianzas ha consistido por un lado en el fortalecimiento institucional de los congresos en América Latina, cuyo objetivo es apoyar la gestión legislativa, incorporar nuevas tecnologías e instrumentar mejores sistemas de información. Por otro lado, las medidas buscan combatir la corrupción, adoptando normas de transparencia y derecho a la información, así como órganos que garanticen la rendición de cuentas y la interlocución ciudadana.

Ambos objetivos han sido discutidos e implementados de tal manera que las reuniones de las asociaciones en pro de la transparencia han sido anuales de 2012 a 2016 con el fin de homologar las metodologías de monitoreo aplicadas a los países de la región firmantes. Sin embargo, ¿qué tan efectivos han sido los instrumentos de monitoreo y cuál ha sido la respuesta de los legisladores a esta empresa?

No obstante el compromiso adquirido por la comunidad parlamentaria de la región, no todos los países han cumplido los objetivos de la declaratoria. Para empezar, el monitoreo de los congresos en la región no ha sido análogo en todos los países; este depende de los recursos técnicos, tecnológicos, de infraestructura y legales con los que cuenta cada uno de los parlamentos latinoamericanos.

En los informes sobre el índice de transparencia legislativa, elaborado a raíz de los acuerdos suscritos por trece naciones latinoamericanas, se mide la transparencia en función de cuatro dimensiones: normas de acceso a la información, labor del congreso o asamblea, presupuesto y gestión administrativa y mecanismos de participación, atención ciudadana (Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa [RLTL], 2016, pp. 57-62).⁷

La dimensión norma observa la existencia de leyes o reglamentos en torno a la transparencia y la participación de la labor del Congreso, evalúa la presencia de prácticas efectivas de transparencia en el trabajo legislativo como la existencia de la regla misma; revisa los reglamentos en función, su claridad, exhaustividad, facultades, atribuciones, independencia, cumplimiento y sanción. También valora las medidas sobre prácticas de cabildeo y la influencia a través de la regulación de la praxis, la obligatoriedad de la presentación jurada de patrimonio, de la publicación de los asuntos tratados en el pleno y su difusión, así como las actividades de los congresistas y la publicidad del gasto.

La labor del Congreso identifica la existencia de prácticas efectivas de transparencia en el trabajo legislativo como la publicidad y difusión de los debates, votaciones nominales, memorias legislativas, registros de asistencia a las sesiones del pleno y a las comisiones, la

⁷ El objetivo de la evaluación de los Congresos es recomendar una serie de estándares mínimos de transparencia, buenas prácticas y la mejora de la imagen de la labor parlamentaria. La metodología del monitoreo ha tenido dos versiones, la primera en 2011 y la evaluación por promedio simple de cinco países (Argentina, Chile, Colombia, México y Perú); con la misma metodología en 2014, se agregaron al seguimiento Bolivia, Ecuador, Guatemala, Venezuela y Uruguay, pero este último solo fue evaluado en una de las cuatro dimensiones propuestas. En la segunda versión, de 2016, en la que se adhirieron los congresos de Costa Rica, República Dominicana, Panamá, y Paraguay, se rediseñó la metodología anterior para darle mayor precisión a las unidades de medida. En esta versión se implementó el método *fuzzy set approach* utilizado para la medición de la pobreza relativa, pero los analistas adaptaron la medición a la transparencia en la que se privilegia los rubros de mayor exclusión o menos transparencia de cada país, este movimiento aumenta la importancia del atributo de un indicador cuando al aplicar el índice se priorizan aquellos elementos en los que existe menos transparencia. Es decir, aquellos países que se alejan de la media tienen mayor importancia, por lo que determinados indicadores sobresalen en función del porcentaje obtenido en el déficit. (*Metodología de cálculo del índice RLTL 2016*).

agenda legislativa de los grupos parlamentarios y la publicidad de la contratación de asesores externos, así como el registro de viajes y obsequios a los legisladores.

En el ámbito presupuestal y de gestión administrativa, se indaga sobre la transparencia en el uso de recursos asignados a la labor parlamentaria. Dentro de esta dimensión, se ubican variables que consideran el cumplimiento de la publicidad del presupuesto y el gasto, la existencia de auditorías internas y externas, la facilidad de acceso a la información de los salarios y prestaciones de los legisladores y demás personal administrativo, la contratación pública del personal y los concursos meritarios de ingreso y ascenso.

En la participación ciudadana se advierte la existencia de oficinas de atención ciudadana tanto nacionales como subnacionales, información personal pública de los legisladores, así como la existencia de canales públicos de televisión y foros de discusión abiertos, además del examen de las páginas web de los congresos y canales de comunicación entre los legisladores y los ciudadanos.

En cada elemento se mide la existencia, pertinencia, publicidad de la norma e información de las actividades del Congreso, además del cumplimiento de las reglas existentes, políticas proactivas que favorecen la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, el monitoreo incluye la gestión, administración y desarrollo de las políticas públicas que tiendan hacia la apertura y acceso a la información.

En términos generales, y de acuerdo con los datos arrojados por el monitoreo, la región se caracteriza por sus bajos niveles de transparencia. En promedio, la zona obtuvo una calificación de .44 en la evaluación de 2014 de un total de 1, mientras que para 2016, el puntaje se incrementó ligeramente a .51. Los avances han sido limitados y con tendencia al estancamiento (ver gráfica 2).

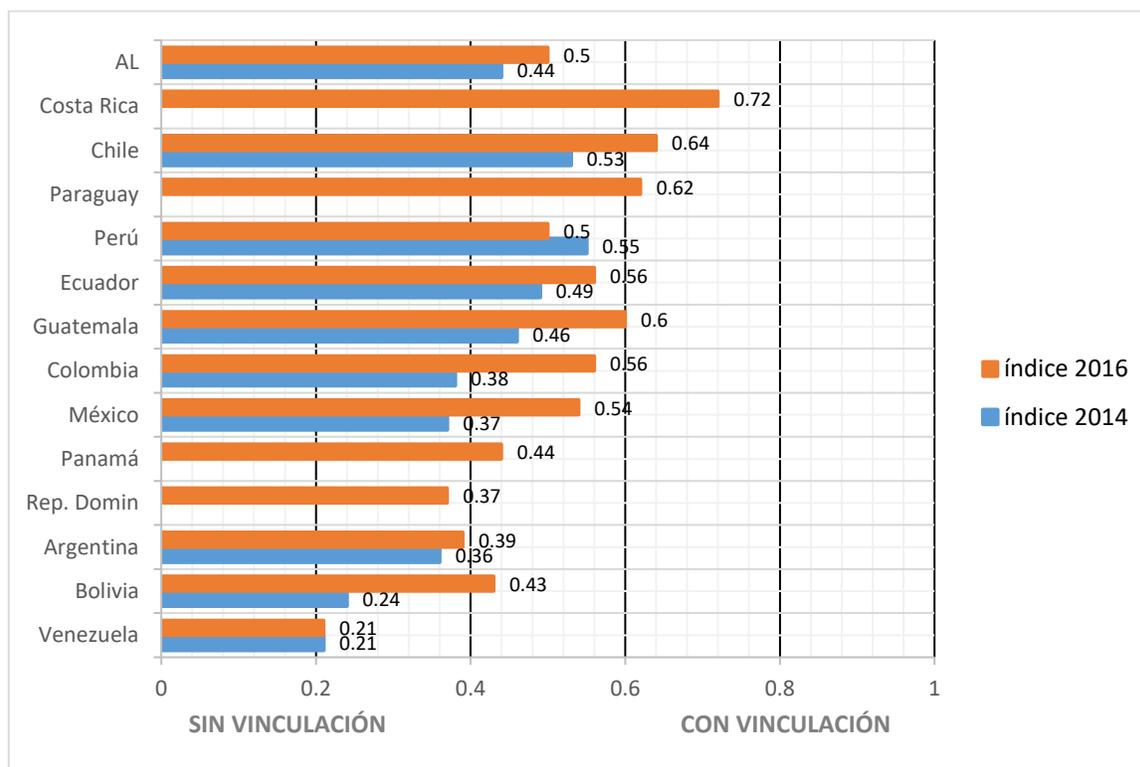
Como se observa en la gráfica 2, el resultado que arrojó el índice en la evaluación de 2014 y 2016 advierte una mejora en todos los países de la región, salvo Venezuela, que se mantiene en último lugar y sin modificación en el índice. También llama la atención Perú con un ligero descenso de medio punto con respecto a 2014. El caso contrario es

Bolivia, con un avance notable en el índice al doblar el puntaje obtenido en 2014; en el mismo sentido, se observa el caso de Guatemala, Colombia y México.

Con la integración de cuatro países al convenio de evaluación, se puede observar que Costa Rica sobresale con un puntaje muy elevado por encima de la media, colocando al país como la nación latinoamericana con el congreso más transparente, seguido de Chile y Paraguay (país de reciente ingreso), que arrojan datos positivos para la transparencia.

Si bien es cierto que el índice muestra avances, estos no son homogéneos ni elevados; las mejoras en la mayoría de los países son más bien limitados y poco consistentes. Se puede decir, con base en los datos, que la mayoría de los países evaluados en la región tienden a la opacidad, desvinculación ciudadana, así como a la ausencia en la transparencia de la labor y el ejercicio presupuestal de los Congresos.

Gráfica 2. Índice de transparencia legislativa (2014-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de la RLTL, 2014 y 2016

El déficit de transparencia es producto, según el informe, de la ausencia, ambigüedad o discrecionalidad de la normativa en función de diversos elementos como la existencia de leyes o reglamentos referentes a la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, control del cabildeo, declaraciones patrimoniales, informes del ejercicio presupuestal legislativo y normativa sobre la publicidad del trabajo legislativo. Esto, en parte, se puede explicar por las diferencias de estructuras normativas, tecnológicas, de gestión y de inclusión ciudadana con la que cuenta cada país evaluado.

Por ejemplo, en Chile, los legisladores rinden cuentas sobre los recursos utilizados; además de tener una auditoría parlamentaria, encargada de controlar los fondos públicos para la función legislativa, cuenta con un Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, integrado por exfuncionarios, académicos y especialistas en manejo presupuestal. Adicionalmente, los asambleístas deben presentar su declaración de intereses jurada de patrimonio para la consulta pública. En contraste, Perú cuenta con una Comisión de Ética Parlamentaria, que previene, investiga y sanciona a los congresistas infractores. Sin embargo, la comisión es integrada por los mismos parlamentarios.

Por su parte, en Bolivia, México y Ecuador, sobresalen las oficinas ciudadanas de gestión y atención ciudadana en los distritos electorales de sus representantes.⁸ Argentina y Colombia cuentan con Audiencias Públicas donde los ciudadanos y representantes de asociaciones exponen temas de interés (Transparencia, 2013). Es decir, mientras en Chile los legisladores son sujetos de responsabilidad presupuestal, en Bolivia, México y Ecuador la relación con los ciudadanos es de gestión y de alguna manera consultiva no vinculante. En Colombia y Argentina, las audiencias son un acceso al debate ciudadano, pero sin fuerza vinculatoria ni responsabilidad presupuestal.

La importancia de las instancias de monitoreo y auditoría legislativa han sido prioritarias en los últimos años en la medida en la que los Congresos han incrementado exponencialmente sus presupuestos como parte de los procesos de modernización

⁸ En México, la oficina se localiza en el recinto del Congreso como comisión de gestoría y quejas. El uso del acceso de los ciudadanos mexicanos es importante. De acuerdo con las bitácoras de acceso de febrero a junio de 2010 se registraron 352 peticiones, 171 asuntos legislativos, 104 gestiones y recibieron a 15 contingentes. Sin embargo, la bitácora registra los ingresos, pero carece de información que dé seguimiento de cada una de las demandas introducidas por los ciudadanos a dicho comité.

institucional que favorecen la autonomía y la representación. De las primeras acciones, el monitoreo presupuestal ha sido uno de los que llama la atención, sobre todo si se toma como referente el Congreso estadounidense como la asamblea que ocupa el primer lugar mundial en asignación presupuestal, dado que es el congreso con el mayor número de personal especializado en diversas materias de política pública. Llama la atención que el de Brasil sea el segundo congreso con mayor presupuesto en el mundo o México, que ocupa el quinto lugar, o Argentina, el séptimo sitio mundial (PNUD, Unión Interparlamentaria, 2012). A nivel regional, estos tres congresos latinoamericanos ocupan los tres primeros lugares en asignaciones presupuestales altas -como se aprecia en la tabla cinco-, situación que no se corresponde con los índices de transparencia presupuestal identificados en la gráfica 2, en la que México y Argentina resultan deficitarios en la transparencia de sus recursos.

Tabla 5. Asignaciones presupuestales e índice de transparencia

País	Asignación presupuestal (en millones de dólares)	Índice de transparencia presupuestal* (2014)	Índice de transparencia presupuestal* (2016)
Brasil	35,105.7	S/D	S/D
México	8,878.1	0.28	0.39
Argentina	5016.5	0.20	0.27
Colombia	2,468.8	0.48	0.55
Venezuela	2,276	0.6	0.7
Rep. Dominicana	1,952.7	S/D	0.21
Chile	1,633.2	0.61	0.61
Uruguay**	1,113.4	S/D	S/D
Costa Rica	498.1	0.79	0.79

*El índice tiene un rango entre 0 y 1; los cercanos al cero son los menos transparentes y los cercanos al uno son los más transparentes. En 2016, se adhirió al acuerdo de transparencia cuatro países de la región (Costa Rica, República Dominicana, Panamá y Paraguay).

** Uruguay ha participado desde 2014 en la evaluación, pero de manera irregular. Solo aportó datos para la dimensión Labor del Congreso o Asamblea; de las otras tres en la que se encuentra la dimensión presupuestal no fue posible recaudar datos para estos informes.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unión Interparlamentaria, 2012;
Informe del índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, 2014 y 2016⁹

⁹ Los países participantes en el índice de transparencia han variado. En 2014, solo nueve naciones firmaron la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*. Para 2016, se adhirió a la *Declaración* cuatro países de la región. Se espera la afiliación de otros Estados como Brasil, y algunos centroamericanos en los próximos años.

En el rubro presupuestal, solo Chile, Ecuador y Guatemala obligan a sus legisladores a informar sobre sus gastos. En Chile y Colombia se publican los nombres de los proveedores de bienes no licitados. Chile, Ecuador y Perú brindan informes financieros sobre viajes dentro y fuera del país. Estos países también publican detallados formatos presupuestales en los que se incluyen el gasto de las fracciones, auditorías internas y externas, publicación de los salarios y prestaciones, estructura administrativa, asesorías contratadas por los congresistas y contrataciones públicas, entre los principales (RLTL, 2014). Al correlacionar el índice de transparencia de recursos a los congresos con las asignaciones presupuestales de algunos países de la región -como se muestra en la tabla 5-, se debe destacar que, en aquellos países cuyos montos de asignación presupuestal son altos, el índice de transparencia presupuestal es bajo. Tal es el caso de Argentina, México y Colombia, como los más rezagados en esta materia. El caso contrario es Chile, con recursos más limitados y altos niveles de transparencia presupuestal, sumándose al índice de 2016. Cabe destacar el caso de Costa Rica, con el presupuesto más bajo de los registrados por los informes internacionales y que alcanza niveles de transparencia presupuestal muy elevados (por encima del .70 %).

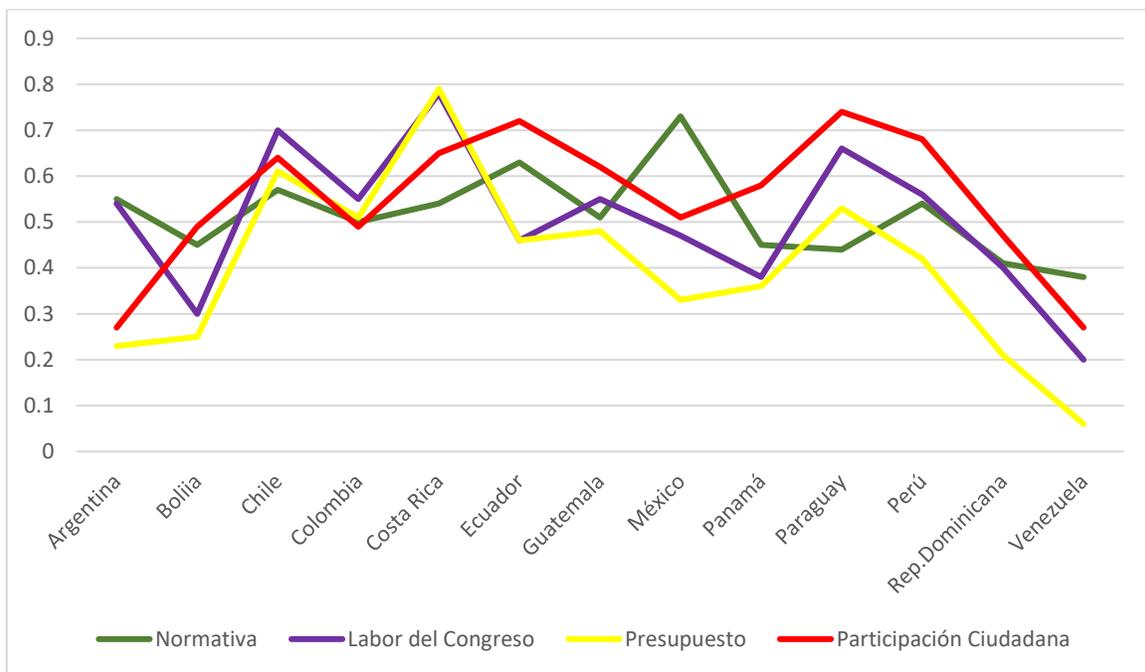
Por otro lado, la evaluación no solo se ocupa de la transparencia en el manejo de recursos. La existencia de normativas que regulen los aspectos básicos de transparencia, la labor del Congreso y la vinculación con la ciudadanía es un indicador que compone la evaluación legislativa.

En la dimensión normativa que mide la existencia de una estructura reglamentaria, los países que más destacan son México, Ecuador y Chile. Contrariamente, Venezuela, República Dominicana, Paraguay, Panamá y Bolivia son los países con la evaluación más baja en la medida en la que sus estructuras normativas carecen o son ambiguas en materia de transparencia, acceso a la información o procedimientos legales que institucionalicen la práctica parlamentaria y la rendición de cuentas. En los países más destacados, como México y Ecuador, se observaron avances en la reglamentación dada la aprobación de nuevas leyes en materia de transparencia. Sin embargo, esto no ha significado que la norma

se lleve a la práctica. La evaluación de estos dos países en el ámbito presupuestal o labor del Congreso son bastante limitados.

Cuando, se valora la labor del Congreso que refiere al trabajo en comisiones, asesoría interna y externa, el peso de los grupos parlamentarios, etcétera, destacan Argentina, Perú y Guatemala. Finalmente, la participación ciudadana es la dimensión con mejores resultados. En esta categoría destacan los mecanismos legislativos de atención, petición y respuesta ciudadana, además de la capacidad tecnológica que facilita el acceso ciudadano a la información legislativa. En esta materia sobresalen Chile, Perú y Ecuador, mientras que los países más reticentes a la vinculación ciudadana con la representación parlamentaria son Bolivia, Argentina y México.

Gráfica 3. Índice de transparencia por indicador (promedio)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, 2014 y 2016 (9 y 13 países, respectivamente)¹⁰

¹⁰ Como se observa en la gráfica 2, la diferencia entre el índice de 2014 y 2016 es tan limitada que se prefirió elaborar un promedio de ambos años. Para el caso de los indicadores, además, el promedio permite una gráfica más representativa en la que se incluya a aquellos países que no participaron en la evaluación de 2014.

El proceso de modernización de los Congresos en América Latina continúa inconcluso, dado que -a pesar de la adecuación y optimización del trabajo legislativo a la implementación de tecnologías, personal especializado y permanente, y la construcción de redes informáticas- son evidentes las asimetrías de información y conocimiento del Legislativo respecto del Ejecutivo al tratar de mejorar la rendición de cuentas horizontal y su capacidad de control y fiscalización gubernamental. Además, la construcción de redes informáticas que dan acceso al control y a la participación ciudadana, cuyo fin es ampliar la inclusión de los representados en las decisiones legislativas, se muestran limitadas, ambiguas y carentes de vinculación con la opinión de los ciudadanos.

Los sistemas de información como apoyo de la rendición de cuentas social

En América Latina, todos los parlamentos cuentan con bibliotecas o centros de documentación e información o ambos al mismo tiempo. Ernesto Cavero (2010) identifica cuatro modelos de gestión de la información: a) Modelo consultivo, que es cuando los sistemas de información son asumidos por la biblioteca del Parlamento; b) Modelo de investigación en comisiones, que se refiere a los servicios de investigación y asesoría parlamentaria, con asesores para las comisiones legislativas (información especializada, con acceso abierto o restringido); c) Modelo con áreas de investigación especializada, en el que se incorporan investigadores interdisciplinarios integrados en un área parlamentaria de investigación y análisis (investigación especializada con acceso restringido); d) Modelo con centros de investigación especializados, con el que a los modelos anteriores se les puede incluir estructuras de investigación y análisis especializado (centros de investigación, con acceso abierto o restringido).

Por su parte, Felipe Meneses (2008) menciona que las bibliotecas varían de acuerdo al tipo de servicios ofertados y a los usuarios atendidos. Hay bibliotecas que funcionan como bibliotecas nacionales no especializadas, otras son especializadas. En algunos casos, la misma biblioteca funciona para ambas cámaras o, incluso, el autor identificó bibliotecas que, al mismo tiempo, sirven como departamentos de información y documentación. Por ejemplo, Argentina y Colombia, con sistemas bicamerales y altas asignaciones presupuestales, solo cuentan con una biblioteca que funciona para las dos cámaras, incluso

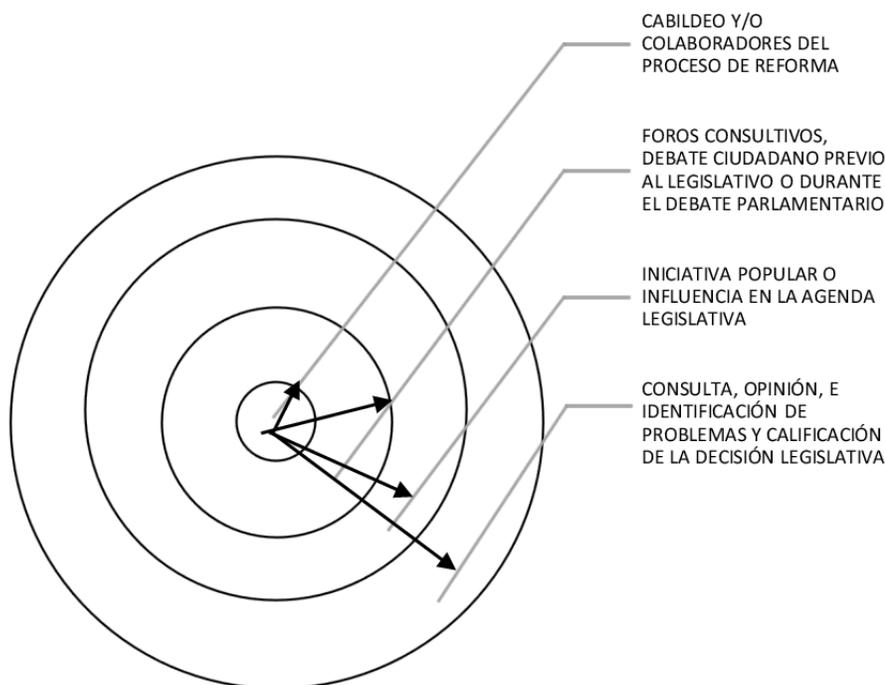
la biblioteca del Congreso en Colombia es biblioteca nacional. En Ecuador, la biblioteca es un área descentralizada del Congreso Nacional y provee información a usuarios internos y externos. Costa Rica, Honduras y Nicaragua cuentan con servicios de documentación e información más de referencia. En Perú, Paraguay, Chile y México, los congresos se caracterizan por contar con bibliotecas especializadas para usuarios internos y externos, además de servicios de documentación e información de acceso abierto. Sin embargo, en el caso de México se debe destacar que el personal dedicado a las áreas de investigación es escaso y no permanente (el promedio de antigüedad es de dos a cuatro años). Por ejemplo, la Secretaría de Servicios Parlamentarios (encargada de los centros) cuenta con 418 empleados, de los cuales nueve son investigadores especializados, en tanto que las áreas administrativas y operativas en conjunto suman más de tres mil seiscientos empleados (Integralia, 2012).

No obstante la capacidad de los parlamentos para generar su propia información, esta también debe ser evaluada en términos de la calidad de la información ofertada, conocimiento especializado, veracidad de la información y fácil acceso a la misma. Desde esta perspectiva, actualmente se debate la necesidad de consolidar los servicios de información e investigación parlamentaria, al tiempo que se cuestiona el grado de intervención de dichos sistemas en el trabajo legislativo, lo que implica responsabilidades e incluso coparticipación del proceso legislativo. De ahí la pregunta sobre cuál es la utilidad concreta de poseer el Sistema de Información Legislativa para la participación ciudadana.

La discusión ciudadana de los asuntos públicos incluye el debate público en el que participan los potencialmente afectados, los ciudadanos, cuyo peso es el argumento y no necesariamente el número de personas que sostienen determinada posición. Es precisamente el argumento con el que las personas racionales, capaces de sostener y aceptar otros argumentos razonables complementan la decisión parlamentaria, la enriquecen y son aceptables a la lógica parlamentaria, es decir, la diferencia de las posturas ya no es solo partidista, sino que, al ampliarse e incluir a los ciudadanos, comprometen la conformación de leyes a pactos y negociaciones con grupos de ciudadanos participes de la decisión (Nino, 2003).

Visto así, se puede identificar un radio de inclusión que se amplía o reduce en tanto los argumentos son más o menos especializados, así como los rangos de accesibilidad dentro del marco normativo anteriormente comentado. Por ejemplo, en la opinión y la consulta, la inclusión es y debe ser mayor, sobre todo si es obligada. Las peticiones de reforma o modificaciones de leyes, vía iniciativa popular, dependen de los requerimientos de la convocatoria, como lo muestra el requisito de porcentajes mínimos del total de los empadronados. Los foros consultivos son aún más reducidos en tanto que son participes los directamente afectados o interesados y pueden ser invitados a las sesiones de discusión de las comisiones o comités legislativos que abren sus puertas a dicha opinión. El debate o la consulta a especialistas se reduce o deja en manos de promotores especializados que pueden influir en los congresistas y sus partidos con su voz, aunque no cuenten con voto. Finalmente, el reconocimiento del cabildeo da acceso directo a grupos de interés, promotores o especialistas a las decisiones legislativas, muchas veces gestionadas por los propios promotores (ver figura 2).

Figura 2. Radio de inclusión legislativa en parlamentos abiertos



Fuente: Elaboración propia

Coincidiendo con Alejandra Betanzo de la Rosa (2008), transparentar la toma de decisiones tiende a producir políticas que evitan el predominio de unos cuantos intereses por encima del resto. Por tanto, los arreglos institucionales inclusivos permiten la amplia participación de los actores interesados y abren la posibilidad de poner sobre la mesa una visión más completa de determinado problema, de contrastar ideas discordantes y de contar con información proveniente de fuentes plurales. Por tanto, la existencia de mecanismos que permitan transparentar los procesos de toma de decisiones hace posible que todos los interesados puedan conocer no solo cómo se tomó la decisión, sino quiénes participaron y cuál fue la racionalidad e información técnica que la orientó.

Daniel Zovatto (2014) identifica los tres tipos de mecanismos de participación directa más utilizados en la región latinoamericana: consultivos (referéndum y plebiscitos), iniciativa legislativa y mandato revocatorio.

En el ámbito consultivo, los referéndums y plebiscitos han sido un instrumento altamente utilizado por los ciudadanos en Latinoamérica para aprobar, revocar o ratificar cambios constitucionales, leyes secundarias, políticas públicas, tratados internacionales e, incluso, como termómetro aprobatorio de las figuras presidenciales. De 1978 a 2012, Zovatto (2014) registró un total de 50 consultas populares, donde 80 % se promovió entre la década de 1990 y la primera del 2000. Es decir, la mayor utilización de instrumentos se dio a partir de las transiciones democráticas. Uruguay es el país que más ha utilizado la consulta en 28 % de las ocasiones, en comparación con el resto de los países latinoamericanos. De los países que menos han hecho uso de este tipo de instrumentos se encuentran Argentina (una ocasión) y Brasil (dos ocasiones), dado lo acotado de los instrumentos, y México (nunca utilizado), que, hasta 2012, no reguló dichos instrumentos en su constitución.

Otro instrumento es la iniciativa legislativa como el derecho de los ciudadanos a proponer proyectos de ley y reformas constitucionales totales o parciales. Este derecho ha tenido un uso limitado, dado que, en su mayoría, depende de la decisión de los legisladores para que una iniciativa ciudadana sea o no considerada en la agenda legislativa. Solo Uruguay, Colombia, Perú y Ecuador integran mecanismos que sobrepasan la evaluación

parlamentaria y directamente pueden ser sometidos a la consulta popular para su rápida resolución.¹¹

Finalmente, la revocación del mandato es un instrumento que tiene como efecto anular el mandato del titular de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo. Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela tienen esta figura a nivel nacional; en la mayoría de los países se carece de este mecanismo. Tal es el caso de México, Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Algunos países consideran esta figura a nivel subnacional como Perú, Argentina, Colombia y Ecuador.¹²

En suma, los recursos institucionales de participación ciudadana son política y legalmente utilizados por los ciudadanos latinoamericanos. Se ha recurrido a estos paralelamente o en conjunto con los recursos de la representación parlamentaria. En general, se puede observar que aquellos países que mejor combinan los instrumentos de democracia directa con la representativa, son aquellos que mejor valoran las instituciones democráticas. Lo mismo sucede en el manejo de la información: al incremento de la comunicación directa entre los electores y sus representantes, la posibilidad de incidencia legislativa es mayor.

¹¹ En México las propuestas de las leyes Anticorrupción en 2016 han sido a solicitud de los ciudadanos y discutidas en periodo extraordinario, a pesar de que el instrumento no considera la consulta como una modalidad de agilización de la iniciativa.

¹² Como se mencionó páginas arriba, solo Chile, Perú y México cuentan con reglamentos para el cabildeo. Sin embargo, la evaluación de los mismos destaca la ambigüedad de las normas en términos de su aportación e influencia en las decisiones legislativas. En México, el reglamento se aprueba en 2010 y, a partir de ese momento, se admiten abiertamente a grupos de cabildeo que se registran en un padrón abierto y accesible al público, además de que se acepta la integración de hasta 20 grupos de interés por cada comisión. En el padrón de 2010 se registraron 654 cabilderos, y en el de 2012 solicitaron su admisión 513, de los cuales en su mayoría representaban empresas privadas. A pesar de que el reglamento no les da ni voz ni voto en las comisiones, estas carecen de personal capacitado para las tareas espejo de cada comisión relacionada con los diversos ministerios, lo que supone una influencia evidente de parte de las empresas que cabildean entre los congresistas mexicanos.

Conclusiones

Los elementos analizados en este documento destacan la forma en la que los instrumentos técnicos e institucionales son los mecanismos que más aportan a la rendición de cuentas en todas sus vertientes (tanto vertical como social). Las expectativas populares generadas por la rendición de cuentas suponen una nueva forma de vinculación con los representantes más rutinaria, cercana e influyente. Las elecciones periódicas y la reelección son insuficientes para la representación actual. Los bajos niveles de reelección en la región limitan el contacto con la ciudadanía al tiempo que reducen la posibilidad de ejercer presión sobre la responsabilidad de los legisladores en sus actividades parlamentarias.

En el documento se pudo constatar que los mecanismos institucionales de equilibrio de poderes contribuyen a la rendición de cuentas horizontal, pero depende de la hegemonía de los sistemas presidenciales la interacción con sus contrapartes. La transparencia, el acceso a la información y los propios sistemas de información -como parte de los nuevos recursos técnicos e institucionales a los que están obligados a responder los legisladores- demuestran el rezago en el que aún, y pese a los procesos de democratización, se mantienen no obstante las facultades adquiridas frente a los legislativos. La opacidad, la falta de información y de acceso a la misma han sido, en la mayoría de los casos, la constante, no por falta de recursos presupuestales, sino por la opacidad y responsabilidad del manejo de los mismos.

Además de las limitantes institucionales de los Congresos latinoamericanos, se pudo observar la baja atracción de estos hacia la creciente participación de la sociedad civil empoderada por los mecanismos de participación legal a su alcance. Los progresos tecnológicos y medios de comunicación han dado la pauta a una mayor interacción, apertura y explicación de las acciones públicas y privadas de los representantes sometidos al constante escrutinio de sus votantes. Sin embargo, tal parece que esta nueva veta ha sido desaprovechada en la medida en la que son pocos los países los que utilizan tales mecanismos y, coincidentemente, son los que, en principio, tienen una mejor percepción ciudadana en términos de representación, como es el caso de Uruguay. Contrariamente, Argentina y México, que, con mayores recursos presupuestales, tienen menor o prácticamente nula utilización de instrumentos de participación ciudadana, son de los

congresos peor evaluados por sus representados. Es decir, la activación de los Legislativos en países como México o Argentina no implicó la mejora de la representación, por lo que no son considerados agentes del desarrollo nacional. Por el contrario, se observan más como un lastre que no ha sabido incluir en la práctica parlamentaria el valor de los nuevos recursos de apoyo legislativo.

Referencias

- Ackerman, J. M. (2004). *Sinergia, Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*. Washington, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Alcántara, M., García Montero, M. y Sánchez López, J. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca, España: Universidad de Salamanca.
- Ampuero, H. (2005). Administración y Modernización Parlamentaria. *Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública*, 2(5), 89-95.
- Alexy, R. (2006). Los derechos fundamentales en el Estado Constitucional Democrático. En Carbonell, M. (Coord.), *Neoconstitucionalismo(s)* (pp. 31-48), Madrid, España: Editorial Trotta.
- Betanzo de la Rosa, A. (2008). *¿Por qué transparentar las actividades de cabildo? El caso del presupuesto de Egresos de la Ciudad de México*. Ciudad de México, México: InfoDF.
- Campos, E. (2003). Un congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano: 1934-1997. En Dworak, F. (Coord.). *El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México* (pp. 98-154). Ciudad de México, México: FCE/Cámara de Diputados.
- Carey, J. (2006). *Límites a la reelección y representación legislativa*. Ciudad de México, México: CIDE.
- Casar, M., Marván, M. y Puente, K. (2010). La rendición de cuentas y el Poder Legislativo. En Merino, M., López, S. y Cejudo G. (Coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 331-405). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE.
- Cavero Pérez, E. (2010). Sistemas de Información e investigación parlamentaria. *Cuadernos de investigación 20*, CESOP/ Cámara de Diputados, México.

- Corporación Latinobarómetro. (2015). *Latinobarómetro 2015*. Recuperado de www.latinobarometro.org.
- Cunill, Nuria, (2007). La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. *Conference Paper CLAD, Seminario Internacional Ciudadanos y Derechos. Protección de programas sociales y construcción ciudadana*. 25-27 de abril, Ciudad de México.
- Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*. (2012). Recuperado de <http://www.openingparliamentar.org/declaration>
- Dworak, F. (Coord.). (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. Ciudad de México, México: FCE/Cámara de Diputados.
- Elice, Navarro, J. (2010). La Modernización Parlamentaria en América Latina. Recuperado de <http://www.reflexiondemocratica.org.pe/>
- Integralia. (2012). *Reporte Legislativo*, número 4, México, septiembre-diciembre. Tomado de <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/008/RL4.pdf>
- Jones, M. (2002). Explaining the High Level of party discipline in the Argentine Congress. En Morgenstern, S. y Nacif, B. (Eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Inglaterra: Universidad de Cambridge, pp. 147-184.
- Meneses Tello, F. (2008). La composición orgánica de las bibliotecas parlamentarias: una perspectiva global. *Investigación Bibliotecológica*, 22(46), 187-222.
- Mezey, M. L. (1995). La legislatura, el poder ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el congreso. En Thurber, J. (Comp.) *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el congreso* (pp. 121-146). Buenos Aires, Argentina: Heliasta.
- Negretto, G. L. (2009). Paradojas de la reforma constitucional en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, 1, 38-54.
- Nino, C. S. (2003). *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona, España: Gedisa.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *Revista Ágora*, vol. IV, núm. 8, pp. 5-34.
- O'Donnell, G. (2007). "Hacia un Estado de y para la democracia", en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. *Democracia, Estado, Ciudadanía*. Lima, Perú: FIMART/ Mirza editores, pp. 25-64.

- Payne, Mark, Zovatto, Daniel, Carrillo Flórez, Fernando y Allmand Zavala, Andrés, (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D. C. Estados Unidos: 1ª. Edición, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (Eds.). (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Temas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]/Unión Interparlamentaria. (2012). *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza Cambiante de la Representación Parlamentaria*. Dinamarca: PNUD/Unión Interparlamentaria.
- Przeworski, A. (1998). Democracia y representación. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, (10), 7-31.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa [RLTL]. (2014). *Índice Latinoamericano de transparencia legislativa*. Recuperado de <http://indice2014.transparencialegislativa.org/>
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa [RLTL]. (2016). *Índice Latinoamericano de transparencia legislativa*. Recuperado de <http://indice.transparencialegislativa.org/>
- Reniu Vilamala, J. M. (2008). Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate. *CIDOB*, (25), 21-23.
- Reniu Vilamala, J. M. y Albala, A. (2011). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Estudios Políticos (México)*, (26), s/p.
- Sánchez de Dios, M. (1995). La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno. *Política y Sociedad*, (20), 35-52.
- Schedler, A. (Coord.) (1999). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. London, England: Lynne Rienner Publishers.
- Shugart, M. (2000). The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government. *American Political Science Review*, 82(2), 327-343.
- Smulovitz, C. (septiembre de 2001). Judicialización y Accountability social en Argentina. Trabajo presentado en el *XXII International Conference de la Latin American Studies Association*. Washington, D. C., Estados Unidos.

Transparencia A.C. (2013). *Buenas Prácticas Parlamentarias en América Latina*. Lima, Perú: Transparencia A.C.

Valadés, D. (2003). *El gobierno de Gabinete*. Ciudad de México: UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Zovatto, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En Lissidini, Welp y Zovatto (Comps.). *Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 13-70). Ciudad de México, México: IIJ/IDEA/CIDD.