

Rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia legislativa en América Latina

Accountability and legislative transparency in Latin America

Responsabilidade e transparência mecanismos legislativos na América Latina

Laura Valencia Escamilla

Universidad Autónoma Metropolitana, Plantel Xochimilco, México

lvael@yahoo.com

Resumen

Este documento analiza la manera como el proceso de modernización legislativa en la región latinoamericana favoreció la gestión legislativa, el acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana en las decisiones legislativas. Sin embargo, las expectativas tecnológicas no garantizaron del todo cambios profundos en las prácticas políticas, en la representación y aún menos en la rendición de cuentas, situación que coloca a los Congresos en una complicada crisis de credibilidad y confianza. El estudio elabora un análisis comparado a partir de dos criterios: 1) la rendición de cuentas, el equilibrio de poderes y la reelección; y 2) el acceso ciudadano a la información y del nivel de incidencia de este en las decisiones legislativas.

Palabras clave: rendición de cuentas, Congresos latinoamericanos, parlamentos abiertos, sistemas de información legislativa.

Abstract

This document examines how the process of legislative modernization in Latin American promote the legislative management, access to information, transparency, and citizen participation in the legislative decisions, however, the technological expectations not guaranteed quite profound changes in political practices, representation and even less in the accountability, situation which places the congresses in a complicated crisis of credibility and trust. The study develops an analysis compared two elements: 1) accountability, balance of powers and the re-election; and 2) citizen access to information and the level of incidence of this legislative decisions.

Key words: accountability, Latin-American congress, e-parliaments, legislative information systems.

Resumo

Este artigo analisa a forma como o processo de modernização legislativa na América Latina favoreceu a gestão legislativa, o acesso à informação, a transparência ea participação dos cidadãos nas decisões legislativas. No entanto, as expectativas tecnológicas não estão garantidos em mudanças profundas na todas as práticas políticas, em representação e ainda menos a prestação de contas, uma situação que coloca o Congresso em uma crise complicada de credibilidade e confiança. O estudo baseia-se em uma análise comparativa de dois critérios: 1) a prestação de contas, o equilíbrio de poder e reeleição; e 2) o acesso dos cidadãos à informação e o nível de incidência deste nas decisões legislativas.

Palavras-chave: responsabilização, congressos latino-americanos, parlamentos abertos, sistemas de informação legislativas.

Fecha recepción: Noviembre 2015

Fecha aceptación: Mayo 2016

Introdução

É possível dizer que a transição para a democracia transformação de vários países latino-americanos, de acordo com o impacto tecnológico dos governos e parlamentos abertos, aumentou as expectativas dos cidadãos em relação às suas instituições democráticas, particularmente a representativo- corte, como meios para a agregação e discussão de demandas de interesse público. chegada democrática na região latino-americana ofereceu oportunidades a estas instituições para se adaptar e se ajustar às demandas democráticas através de processos institucionais e modernização tecnológica.

No caso do Congresso, que prometeu voltar particular interesse porque sua função de supervisão e representativa, contribuir para as expectativas dos cidadãos para desfrutar de uma democracia de qualidade que traria representação nacional a um cidadãos descrentes de governos autoritários e ineficientes e corruptos. O processo de transformação institucional tem variado de país para país, mas, em geral, podemos dizer, sobreposição com Elice (2010) e Ampuero (2005), a "modernização" do Congresso tem sido limitada à incorporação de novas técnicas e tecnologias que, de alguma forma facilitada atividades legislativas.

Isto é, as mudanças têm favorecido a gestão legislativa, o acesso à informação, a transparência ea participação de alguma forma cidadã nas decisões legislativas; No entanto, as expectativas tecnológicas não garantem mudanças muito profundas em práticas políticas, em representação e ainda menos a prestação de contas, uma situação que coloca o Congresso em uma crise complicada de credibilidade e confiança na América Latina, onde em especial as assembleias que se tenham distinguido pelo seu descrédito e falta de legitimidade.

O resultado dessa rejeição é preocupante quando visto à luz dos dados registrados pela Latinobarómetro no seu relatório 2015 sobre a percepção democrática. A região é caracterizada por má avaliação das instituições democráticas, em particular os partidos políticos eo Congresso. Quanto a este último, os dados fornecidos pelo índice apresentou mais de vinte anos (1995-2015) destaca que os países avaliar melhor suas legislaturas são Uruguai e Equador, onde menos da metade dos entrevistados disseram muito e alguma confiança em seus congressos (46%). O lado oposto, foram qualificados piores Congressos Peru, Colômbia, Chile e Guatemala, com valores que variam entre 85 e 76%, eles dizem

que os países têm pouca ou nenhuma confiança em suas legislaturas. Em lugares como México, Venezuela e Bolívia, 60% relataram uma percepção negativa de seu parlamento.¹

Alcántara Sáez et al. (2005), explicar isso em termos dos problemas de consolidação democrática, estruturas débeis que funcionaram como ferramentas ratificadoras nas mãos de regimes autoritários; sua baixa capacidade técnica e política do executivo; a ausência ou mau uso dos mecanismos institucionais de interação com a sociedade civil tem o impediu de trazer a representação para o público. Ao mesmo tempo, tem sido difícil de erradicar práticas tais como a gestão do Congresso sob critérios patrimonialistas sem qualquer apego técnica; isso gerou entre as percepções da população de desconfiança e baixa auto-estima em relação a outras instituições públicas.²

No entanto, inerente a deficiências estruturais Congresso Latino-Americano é inegável que, hoje, as instituições legislativas da região procuram reforçada desde que a crise apresenta uma oportunidade para equilibrar o seu peso com o executivo, integrando a representação política, a participação dos cidadãos, expanda canais de interação social e promover a prestação de contas, transparência e avaliação do Congresso.

Atualmente tem havido uma série de mudanças que se referem a três elementos: 1) prestação de contas, o equilíbrio de poder e reeleição; 2) sistemas de informação legislativas e qualidade de tais informações; 3) o acesso dos cidadãos à informação e seu impacto sobre as decisões legislativas. O primeiro elemento será observado sob o duplo papel do legislador em termos de prestação de contas, como agente e sujeito da rendição, em outras palavras, é uma entidade que monitora e controla o seu homólogo do Executivo, estando apenas sujeita de responsabilidade pela escolha e a capacidade de controle dos cidadãos sobre os seus legisladores através da re-eleição como um elemento que incentiva o vínculo e compromisso do legislador com o seu eleitorado e a capacidade dos cidadãos para avaliar o desempenho do seu representante.

¹ En este mismo sentido podemos relacionar la desconfianza de los ciudadanos latinoamericanos con sus parlamentos y su percepción sobre la representación. En el informe respondieron a la pregunta de si se sienten representados por sus Congresos de la siguiente manera: 70 % de los latinoamericanos no se siente representado por sus Congresos. Uruguay es el país que se siente mejor representado con 45%; y en el otro extremo se encuentran Perú con apenas 8 % de aceptación, Brasil con 13 % y México con 17%.

² Por ejemplo, en la misma encuesta de opinión, el gobierno o la figura presidencial tienen niveles de aprobación ligeramente superiores a los registrados por los Congresos.

Sistemas de información, como una segunda premisa, são essenciais para o cumprimento da primeira qualidade, reduzindo a assimetria de informações entre os poderes executivo e legislativo e entre o Legislativo e os cidadãos. O terceiro elemento irá abordar a capacidade dos cidadãos de influenciar esses parlamentos abertos cujos critérios incluem o acesso a estruturas de informação e integração de qualidade para a participação cidadã.

Prestação de contas na legislatura

Prestação de contas implica um desempenho lógico de controle a partir da avaliação anterior. Tal desempenho é investido com elementos que garantam a transparência, o acesso à informação, a responsabilidade daqueles que exercem penalidade civil e para ações incorretas na decisão.³

No Legislativo, a responsabilidade é difusa, tanto na medida em que podem ser identificados a partir de diferentes áreas. Analiticamente, O'Donnell (1998) inclui dois tipos de responsabilidade: horizontal e vertical. A primeira é a existência de agências estatais com autoridade legal, responsáveis pelo controle e sancionando desempenho e uso adequado dos recursos por funcionários públicos e instituições do Estado. O accountability horizontal é excelente, enquanto submetido ao Estado como um todo, já que "... ninguém possui autoridade, isto é fornecido pelo público através de eleições competitivas" (O'Donnell, 2007, p 37.); Assim, os mecanismos que operam este tipo de prestação de contas são traduzidas em sistemas de pesos e contrapesos próprios sistemas presidenciais.

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. Transparencia como el derecho de exigir que se informe sobre las decisiones del gobierno, además de explicar y/o justificar las razones de la decisión. La receptividad es la capacidad de incluir en los procesos de decisión, las opiniones y/o deliberaciones ciudadanas. Finalmente, sancionar es la posibilidad que tienen los ciudadanos de castigar la actuación correcta e incorrecta de los gobiernos electos, sanción que puede ir desde no ser reelecto en la siguiente elección, hasta la revocación del mandato.

Cuadro 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 interna)
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)

Elaboración: propia con base en Casar, Marván y Puente (2010); O’Donnell (1998) y Cunill (2007).

Equilíbrio de poderes e accountability horizontal

Para O’Donnell (1998) a accountability horizontal nos sistemas presidencialistas é dividido em dois subtipos: equilíbrio e atribuído. Saldo impede a concentração de poder em qualquer dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Cada instituição reage quando um outro poder invade a sua jurisdição (controle institucional). O segundo subtipo (atribuído) identifica as instituições que monitoram e sancionar as ações de outro estado, nacional ou organizações municipais, a fim de evitar e prevenir a gestão de recursos ilegais (controle de funcionários públicos). Ou seja, as funções horizontais de prestação de contas como um instrumento de controle, o contrapeso e distribuição de poder entre o Executivo e Legislativo, bem como o controle de decisões dos próprios órgãos de governo por meio de sistemas de controle interno (auditorias, *ombudsman*, etcétera), (Casar, Marvan y Puente, 2010).⁴

No entanto, estes instrumentos dependem do tipo de construção do equilíbrio institucional de potências. América Latina tem experimentado a queda gradual dos regimes autoritários de outro tipo democrática, neste trânsito, tentou modernizar e consolidar os novos Estados democráticos, no entanto, o que se observa é uma fraqueza em seus desenhos institucionais, derivados as transformações de seus próprios regimes. Estas deficiências

⁴ En un estudio muy documentado estos autores evalúan la rendición de cuentas horizontal en el caso mexicano e identifican las normas y reglas que integran el conjunto del sistema de pesos y contrapesos en el sistema político mexicano.

tentou fortalecer na América Latina com as reformas constitucionais. De acordo com Negretto (2009), duas tendências são o que tornam esta dinâmica de mudanças constitucionais de 1978 a 2011 por países que geraram uma nova constituição (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala A primeira consiste , Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela). Esta tendência tem sido acompanhada por vários processos que levaram à substituição de regimes autoritários por democrática; quando o regime autoritário de saída tinha substituído a constituição democrática anterior, o país não tinha nenhuma experiência democrática anterior, ou a última constituição democrática havia caído em descrédito. A segunda tendência é para países que optaram por reformas constitucionais profundas que mudaram suas eleitorais sistemas judiciais e responsabilidade política, em certos casos, como no caso da Costa Rica, México, Panamá e Uruguai.

Cuadro 2. Reemplazos y Reformas Constitucionales en América Latina			
País	Constituciones Vigentes	Nueva Constitución	Reformas*
Argentina	1853		0
	1994	Sí	0
Bolivia	1967		4
	2010	Sí	0
Brasil	1988	Sí	16
Chile	1925		0
	1980	Sí	9
Colombia	1886		4
	1991	Sí	11
Costa Rica	1949		15
Ecuador	1978	Sí	4
	1998	Sí	0
	2008	Sí	0
El Salvador	1983	Sí	6
Guatemala	1985	Sí	1
Honduras	1982	Sí	21
México	1917		26
Nicaragua	1987	Sí	3
Panamá	1972		5
Paraguay	1992	Sí	0
Perú	1979	Sí	0
	1993	Sí	5
República Dominicana	1966		2
	2010	Si	0
Uruguay	1967		4
Venezuela	1961		4
	1999	Sí	0

Fuente: actualización en 2011 con base en Negretto (2009).

* Reformas contabilizadas por año en que se realizaron enmiendas.

As alterações feitas envolveu a introdução de sistemas presidencialistas traços parlamentares, como a censura e demissão de alguns ministros do Congresso para autorizar o presidente a dissolver o Congresso e para a criação do cargo de chefe de gabinete, parcialmente responsável perante o legislador (Argentina, Guatemala, Peru e Uruguai). Outra tendência foi a restrição do poder presidencial de editar medidas e reforçar as capacidades da legislatura pela modernização dos seus sistemas de informação e especializada, bem como o reforço das comissões legislativas e entidades de auditoria

(Chile, Colômbia, Costa Rica) (Payne et al., 2003, p. 288). Finalmente, em algumas constituições a figura presidencial permaneceu relativamente forte na medida em que os executivos exercem poderes extraordinários concedidos los pela Constituição, como no caso do poder de veto, o poder de decreto, sem restrição só tem Argentina Brasil e Colômbia, a política reservados apenas detém o presidente do Uruguai, o poder de iniciativa orçamento extraordinário, com a maioria dos líderes, mas apenas em alguns casos, o envolvimento do Congresso na alteração do mesmo é restrito, por exemplo , Brasil, Chile, Colômbia e Peru e do poder do referendo não requer o consentimento do Congresso para convocar (Equador e em algum momento de Guatemala), que é o consentimento popular antes do que suas contrapartes políticos (Shugart, 2000 pp. 167-163).

Produto desses poderes, os regimes presidencialistas podem ser classificados pelos seus poderes constitucionais: hegemônica, por exemplo, Brasil, Equador, Honduras, México, República Dominicana e Venezuela; as nuances parlamentares como Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, Panamá e Paraguai; e presidencialismo "parliamentarized", como Argentina, Guatemala, Peru e Uruguai (Renu Vilamala, 2011).

Cuadro 3. Tipos de sistemas presidenciales por equilibrio		
Tipo de equilibrio	Facultades otorgadas	Países identificados*
Hegemónico o facultades extraordinarias del presidente	<ul style="list-style-type: none"> - Vetos poderosos - Decretos sin restricciones - Política reservada - Iniciativa presupuestaria extraordinaria - Referéndum sin consentimiento del Congreso 	Brasil Ecuador Honduras México República Dominicana Venezuela
Con matices parlamentarios, restringen los poderes presidenciales	<ul style="list-style-type: none"> - Restricciones para emitir decretos - Fortalecimiento de las capacidades legislativas - Reforzamiento de comisiones legislativas 	Bolivia Chile Colombia Costa Rica El Salvador Nicaragua Panamá Paraguay
Parlamentarizado introduce la figura de primer ministro, la censura o la disolución del Congreso	<ul style="list-style-type: none"> - Censura y destitución de algunos ministros - Faculta al Presidente a disolver el Congreso - Creación del cargo de Jefe de Gabinete, parcialmente responsable 	Argentina Guatemala Perú Uruguay

*Algunas facultades otorgadas corresponden solo a uno o dos países, pero se identifican en este rubro por tipo de equilibrio.

Fuente: elaboración propia con base en Shugart (2000) y Reniu Vilamala (2011).

Outras tendências observadas estão concedendo ou restrição de apoio partidário como desconcentração e descentralização dos sistemas unitários e alguns federal, a fragmentação dos sistemas partidários através do estabelecimento de sistemas de representação proporcional e sistemas de cooperação sistemas partidários, como resultado dos novos sistemas eleitorais propostos. A tendência na eleição presidencial foi distanciando sistema de maioria simples de maioria absoluta por duas voltas; a concordância das eleições presidenciais e legislativas em favor da manutenção de uma maioria do Executivo, limites à reeleição presidencial, a existência de uma segunda câmara nesses países não-federais, melhorou a representação regional combinada com a proporcionalidade de ambas as casas

cujas objectivo tem sido reduzir os sistemas de partido único por maiorias fragmentadas necessários para criar sistemas de governos de coalizão (Payne et. al., 2003).

Finalmente, os efeitos dessas mudanças levaram à integração de Congressos e governos visando à geração de sistemas de cooperação que apoiam a mudança institucional. Atualmente, os sistemas multipartidários operar de acordo com o seu grau de fragmentação, resultando em três possíveis cenários: o governo de um único partido com uma maioria parlamentar oposição ao partido no poder; ou governos com as forças políticas tamanho desigual em favor de um deles. Neste modelo, o risco de bloqueio e de conflito para o primeiro caso é aumentada; Or oferece canais de cooperação, se a maioria do governo, por sua vez. governos minoritários, onde nenhum partido detém a maioria neste caso particular a negociação parlamentar dos acordos é oportuna e provisórios e sujeitos a proximidade das festas nas políticas específicas e; governos de coalizão com forças políticas semelhantes em tamanho onde a negociação e acordo é estável, cuja duração depende da realização das próximas eleições (Reniu Vilamala, 2008, pp. 21-23).

O resultado dessas mudanças é observada no efeito sobre o saldo, enquanto os sistemas hegemônicos que favorecem a figura presidencial com poderes extraordinários tendem a gerar pólos de imprevisibilidade sobre o apoio recebido pelo presidente do partido no Congresso, que os parlamentares têm características que restringem os poderes presidenciais ou parlamentarized introduzir a figura do primeiro-ministro ou censura, o que favorece a ponto de negociação para o primeiro caso e estável para o segundo (ver tabela 4).

Cuadro 4. Cambio institucional y equilibrio en sistemas presidenciales		
Tipo de equilibrio	Tipo de cooperación	Efectos en el equilibrio
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
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
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

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

Responsabilização Vertical

A prestação de contas vertical, O'Donnell (1998 e 2007), subdividido em eleitoral e social. O subtipo eleitoral entendido como o mecanismo utilizado pelos cidadãos para sancionar ou castigar os líderes através do voto. No entanto, este tipo de prestação de contas é mais eficaz se a re-eleição de legisladores é permitido e se, além disso, o cidadão tem informações suficientes a partir da legislatura para avaliar o seu desempenho, a história e até mesmo recursos. Ambos a reeleição como acesso à informação são dois instrumentos que os eleitores devem ser garantidas para exercer o controle eleitoral sobre seus representantes.

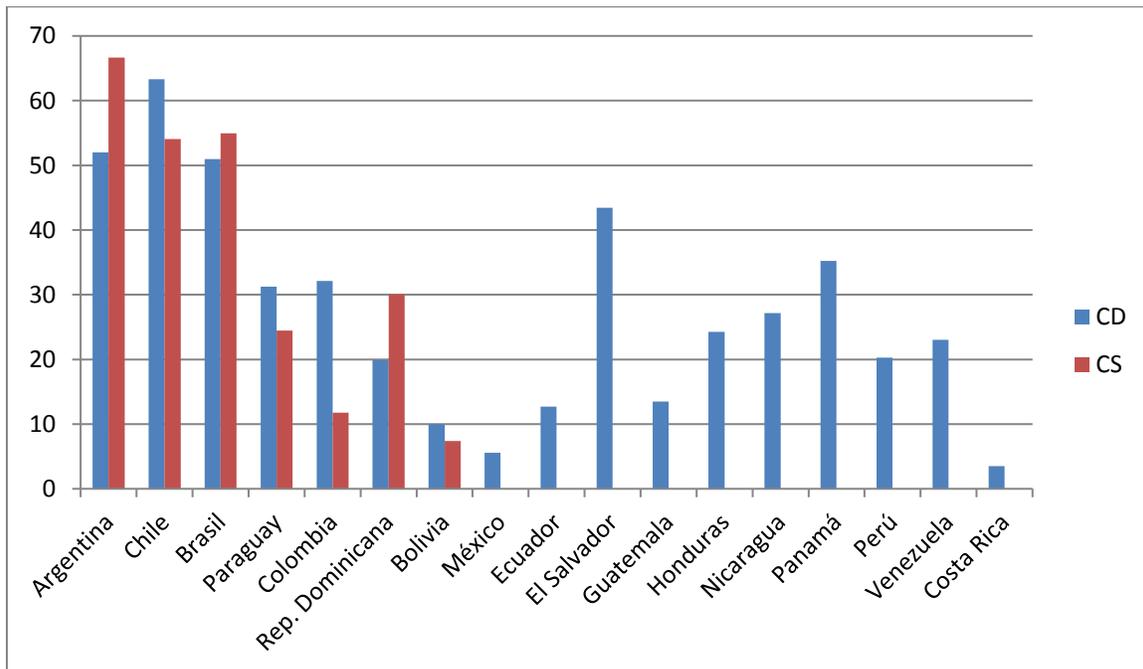
Reeleição como controle cidadão

Falando de reeleição legislativa envolve referindo-se às origens da representação parlamentar e, portanto, o objetivo principal dos quais é "servir os eleitores." Este direito adquirido pelo manto do voto popular, envolve dois aspectos: o senso de responsabilidade para com os cidadãos (accountability) e a experiência adquirida como parte da força

institucional do Legislativo contra a complexidade e especialização decisões públicas e tarefas parlamentares.

No que respeita aos poucos países latino-americanos experiência acumulada que mantêm níveis constantes de mandato. Chile, Argentina e Brasil no período de 1995 a 2008, manteve uma média acima de 50% dos legisladores que foram reeleitos na Câmara; enquanto países como México, Costa Rica (sem reeleição), Bolívia, Equador e Guatemala registraram as menores médias que variam entre 3 e 13% dos reincidentes reconduzidos ou membros (para os países sem reeleição consecutiva) na mesma posição. Reeleição no Senado (em sistemas bicamerais para a região) é semelhante com alguns ajustes para cima (veja a Figura 1).

Figura 1. Reeleição Legislativo na América Latina



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

A falta de experiência por meio da re-eleição em países latino-americanos tem limitado a profissionalização e especialização legislativa, daí Carey (2006) estados que restringem a eleição legislativa elimina a possibilidade de uma carreira dentro do Congresso, e permite o futuro profissional dos legisladores nas mãos de partidos políticos para na medida em que

controla as políticas de sua membros- e não as carreiras eleitorado; decisões, em seguida, dependem do cálculo eleitoral antes de juro e aprender mais sobre as políticas do governo, ou seja, a reeleição impede políticos profissionais que lidam principalmente com a sua carreira política eleitoral (também chamada externa), em vez de um legislativo (ou pista interna) na busca de se especializar em assuntos legislativos e governamentais.

Podemos dizer que a comunidade acadêmica tem discutido e acordado que a profissionalização da função legislativa é o produto da experiência acumulada dos legisladores, no entanto, nos perguntamos: será que é suficiente reeleição legislativo e experiência para garantir a prestação de contas? A resposta a esta pergunta é dupla: aqueles que aceitam a reeleição "cultiva a capacidade dos legisladores", enriquece a experiência do mesmo e, portanto, promove o profissionalismo promovendo a responsabilidade e prestação de contas (Campos, 2003; Valades, 2003; Dworak, 2003; Carey, 2006); e aqueles que acreditam que a eleição não garante a reincidência dos legisladores na mesma posição, de modo que o acúmulo de experiência é limitada e sem compromissos com os seus constituintes (Jones, 2002). Além disso, a atividade representativa por sua própria natureza não tem nenhuma informação como legisladores confiar na informação gerada por especialistas da burocracia; o resultado da agregação de interesses ocorre no melhor dos casos consenso antes eficácia e coerência, portanto, o efeito imediato dado como disfuncional, resultado política conjuntural e incapaz de responder às demandas sociais (Mezey, 1995).

Embora a segunda concepção ou descolamento cidadão é aquele que tem prevalecido na visão latino-americana do Congresso, é possível considerar que a prestação de contas horizontal e vertical aplicado às legislaturas são instrumentos que pagaram para o aumento maior conhecimento da legisladores, porque a informações e conhecimentos do trabalho legislativo, dado esse conhecimento contribui para uma melhor monitorização de exercícios e um impacto mais amplo sobre o governo. Ao mesmo tempo que oferece a oportunidade de manter contato constante com seus constituintes, de modo que estes requerem uma maior responsabilidade. Em outras palavras, a reeleição como um instrumento de controle social só é possível se três eixos de ação são consolidados: contas de responsabilização vertical e horizontal; qualidade e acesso à informação; e de advocacia e de cidadania canais de participação.

Para que a reeleição razão é o arranjo institucional que ajuda o compromisso de construção entre os tomadores de decisões legislativas e aqueles que aguardam a abertura dos órgãos representativos em que os lucros não só as recorrentes, mas para fortalecer e legitimar a própria re-eleição como um sistema de feedback e comunicação, bem como as responsabilidades e os compromissos com os eleitores. Há quatro elementos que incentivem o empenhamento ea resposta institucional:

- Abertura na informação de controlo da gestão dos recursos.
- Publicidade das atividades legislativas.
- Assegurar a participação dos cidadãos nas decisões legislativas.
- Responder às solicitações e demandas através do acesso à agenda legislativa.

A ligação entre a representação e compromisso acrescenta novos elementos da democracia representativa que, longe de substituir a representação tradicional, complementado por dar uma função de opinião, ou se for caso disso, a capacidade de ouvir os cidadãos, como contrapartida de opiniões , as preferências, os níveis de satisfação dos cidadãos, tudo através de consulta pública, as iniciativas de deliberação, audiências públicas, escritórios de contato, conselhos consultivos, referendos, além de instrumentos electrónicos, tais como canais de aproximação do cidadão.

A responsabilidade social

Przeworski (1998, p. 9) é cético observando que "as eleições não obrigam os políticos para implementar políticas destinadas pelos eleitores." Isto é explicado pela informação limitada ou insuficiente com a qual os eleitores têm de avaliar os seus legisladores eleitos; além do autor, a ameaça de não ser reeleito não é suficiente para induzir representantes para agir no interesse público. Assim, os instrumentos adicionais são necessários para votar, para que os cidadãos têm a capacidade de controlar eficazmente e punir o comportamento do representante.

Para Smulovitz (2001) opção de responsabilidade social é uma extensão da vertical, porque:

A responsabilidade social é um mecanismo de controle vertical, não, autoridades políticas eleitorais com base nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos, bem como ações de mídia. As ações desses atores servem para monitorizar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais dos mesmos, e ativar o funcionamento das agências horizontais controlar. A responsabilidade social pode ser canalizada para os dois lados institucionais e não-institucionais (Smulovitz, 2001, p. 3).

Na mesma linha, Nuria Cunill (2007) afirma que através do controle social é possível influenciar maneira responsabilização colectiva e eficaz, uma vez que os atores de organizações da sociedade civil, ONGs ou os meios de comunicação, fazer dinheiro este poder através do acesso à informação, a liberdade de expressão, de deliberação pública, relatórios e direitos de participação e petição. Ou seja, a responsabilidade social repousa uma mão sobre os instrumentos de participação dos cidadãos (acesso à informação, consultas públicas, deliberação pública, a iniciativa dos cidadãos, comptrollers cidadão, revogação do mandato), e, por outro, a intensidade das reivindicações, bem como o impacto de suas ações, a fim de influenciar a opinião pública (poder de movimento, poder comunicativo, de lobby e / ou pressão).

Pode-se dizer que a reformulação da representação no âmbito dos mecanismos de apoio público é a chave para a influência dos que estão no governo e agenda legislativa, complementar o canal educativo e informações representadas para o exercício da responsabilidade política. Em outras palavras, a representação ligada à prestação de contas permite que os cidadãos de exercer influência nas decisões públicas, gestão, a opinião pública, controlar e monitorar a política do governo, estabelecer (especialmente nos partidos de oposição) objectivos justificado para atingir governança consenso e formar uma opinião sobre o governo (Sánchez de Dios, 1995).

Vista assim, a representação em relação à responsabilização vertical em seus aspectos eleitorais e sociais têm um duplo significado, por um lado, coexiste com marcos regulatórios que facilitem o envolvimento activo e o controle legal dos cidadãos, individual ou coletivamente na assuntos públicos; Por outro lado, a participação dos cidadãos nas

decisões é um esforço de organização e de argumentação (Nino, 2003 e Alexy, 2006) da ação coletiva que interage entre representantes e sociedade organizada.

marcos regulatórios são constituídas por instrumentos legalmente estabelecidos em códigos ou leis que se referem aos espaços em que os cidadãos podem participar coletivamente ou individualmente em diferentes campos, sociais, econômicos e culturais políticos, ambientais, bem como várias actividades públicas local e regional.

marcos regulatórios para a participação do cidadão são diferentes níveis de acesso e ligações com decisões. Níveis de participação são ampliadas ou reduzidas de acordo com o link ou o acesso ao processo de decisão legislativa (ver Tabela 5). Alguns mecanismos têm um papel consultivo na medida em que os cidadãos podem expressar suas opiniões sobre as preferências ou os níveis de satisfação sobre os programas ou políticas oferecidos pelo governo por meio de consultas públicas, referendos, plebiscitos mais ou menos influente como as opiniões são a natureza obrigatória com as decisões do governo. Outros têm uma função informativa (acesso à informação). Consulta e acesso à informação são mecanismos envolvidos nas políticas institucionais na medida em que identificam problemas e influenciar a agenda legislativa; outro grupo são os mecanismos que atendam às funções de gerenciamento e compartilhamento de informações, onde os cidadãos têm a capacidade de gerir directamente um bem ou serviço, ou são considerados para compartilhar informações através do acesso directo às comissões legislativas, discussões com especialistas, a organização académicos, promovendo a reforma, incluindo grandes eventos.

Tabela 5. Marcos regulatórios e níveis de participação



Fuente: elaboración propia
 S/V= SIN VINCULACIÓN
 C/V= CON VINCULACIÓN

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

Finalmente, os cidadãos podem influenciar diretamente algumas decisões através de mecanismos de alta deliberação sobre o processo de decisão, estas instituições contribuem para o processo de tomada de decisão, não só através da emissão de opiniões, mas orientando as ações do governo, através do poder de decisão dada pela instrumentos como a iniciativa popular, comptrollers sociais, revogação do mandato ou do reconhecimento legal de lobbying.⁵

⁵ Respecto a este último elemento, es cierto que el cabildeo ejercido por intereses específicos tiene la posibilidad de manipular las decisiones legislativas a favor de ciertos intereses; sin embargo, el cabildeo no solo puede ser ejercido por intereses específicos. Para ello es necesario fomentar la participación de grupos profesionales y/o académicos especializados en temas que coadyuvan con el flujo de información que pueden carecer los legisladores, dichos grupos pueden ser copartícipes de decisiones legislativas o, por lo menos, sus posturas ser consideradas en la agenda gubernamental, en el proceso legislativo, en el diseño de la política o en la evaluación de la misma.

No geral, os países latino-americanos têm órgãos institucionais de acesso público, no entanto, a eficácia dos instrumentos varia de país para país e depende do nível de abertura, envolvimento e responsabilidade aos legisladores sujeitos. Por exemplo, em legisladores Chile responsáveis pelos recursos utilizados; além de ter uma auditoria parlamentar, responsável por controlar os fundos públicos para a função legislativa, tem um Conselho decisivo subsídio parlamentar, composto por ex-funcionários, acadêmicos e especialistas em gestão do orçamento. Além disso, a Assembléia deve apresentar as suas participações declaração juramentada para consulta pública. Em contraste, o Peru tem uma Comissão de Ética Parlamentar, o que impede, investiga e pune os infratores Congresso, no entanto, a comissão é composta pelos mesmos parlamentares.

Bolívia e Equador estão em escritórios de gestão cívicos e atenção do público nos distritos eleitorais de seus representantes. Argentina e Colômbia têm audiências públicas onde os cidadãos e representantes de associações expor temas de interesse (transparência, 2013). Ou seja, enquanto legisladores no Chile estão sujeitos a responsabilidade orçamental; Bolívia e Equador no relacionamento com os cidadãos é a gestão e de qualquer forma consultiva não vinculativo. Na Colômbia e Argentina audiências são o acesso ao debate público, mas não são vinculativos.

A importância dos organismos de controlo e de auditoria legislativa são uma prioridade na medida em que os congressos têm aumentado exponencialmente os seus orçamentos, como parte dos processos de modernização institucional que favorecem a autonomia. Por exemplo, podemos tomar como referência o Congresso dos EUA como o conjunto que tem o maior número de especializada em diversas áreas da equipe de política pública. Vale ressaltar que o Brasil é o segundo maior orçamento no Congresso com o mundo, ou que o México ocupa o quinto ou sétimo Argentina (ver Tabela 6). A nível regional nos últimos três Congressos ocupam os três primeiros lugares em dotações orçamentais elevados, uma situação que não corresponde aos índices de transparência do orçamento identificados na Figura 2 (IPU, 2012).

Tabela 6. dotações orçamentais e índice de transparência

País	Asignación presupuestal (en millones de dólares)	Índice de transparencia presupuestal*
Brasil	35 105.7	S/D
México	8 878.1	0.21
Argentina	5016.5	0.17
Colombia	2 468.8	0.25
Venezuela	2 276	0.12
República Dominicana	1 952.7	S/D
Chile	1 633.2	0.50
Uruguay	1 113.4	S/D
Costa Rica	498.1	S/D

*O índice tem uma escala entre 0 e 1, sendo próximo de zero menos transparente e perto de um dos mais transparente.

Fonte: Elaborado com base em dados da União Inter-Parlamentar (2012); Rede Latino-Americano de Transparência legislativa (2014).

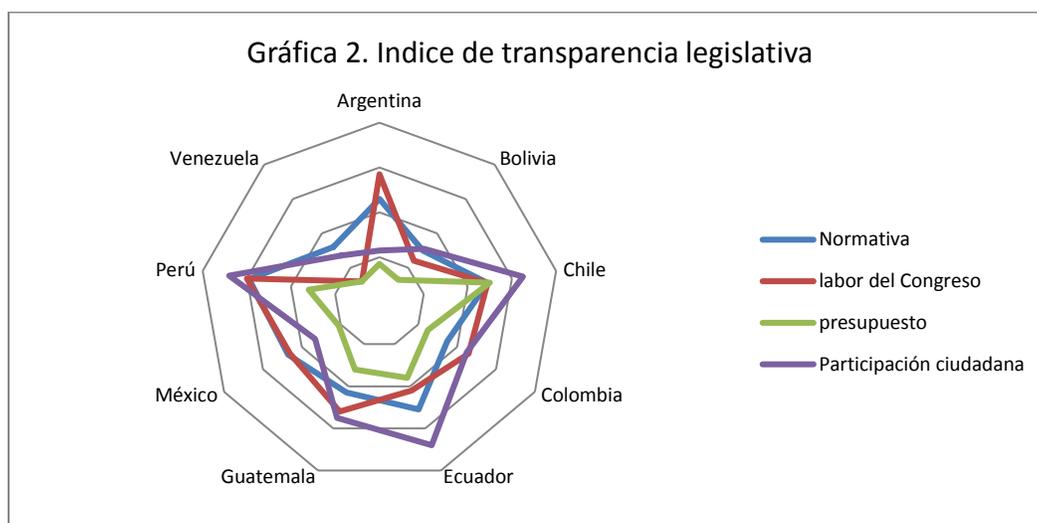
A operação dos instrumentos depende da capacidade organizacional, informativo e / ou argumentativa que os cidadãos têm. Em todos os casos, o objetivo é influenciar maior ou menor medida, da agenda legislativa, no entanto, o quão eficaz é a resposta dos legisladores? Simplesmente gerir as diferentes demandas, propostas destinadas a reconhecer quando problemas ou suas ações afetam instâncias de controle social?

De acordo com o índice de transparência legislativa proposta pela Rede Latino-Americano de Transparência legislativa de 2014, a região é caracterizada por baixos níveis de transparência, 40% de um total de 100, que incluem Peru e Chile acima da média com 55% e 53%, respectivamente, e do lado oposto, Venezuela e Bolívia, com 21% a 24%. Países intermediários são Argentina, México e Colômbia, variando entre 36% e 38% de índice de transparência (ver Gráfico 2).⁶ Ou seja, a falta de transparência é um produto, de acordo

⁶ Dicha evaluación es importante en tanto que las dimensiones consideran además de la base normativa que incluye la existencia de leyes y reglamentos relacionados con acceso a la información, fiscalización legislativa, oficinas de atención ciudadana, gestión y ética. La medición también incluye códigos que evalúan la implementación de las mismas además de la publicidad de la labor del Congreso y sus órganos internos como las comisiones, los grupos parlamentarios, las votaciones, la asesoría interna y externa, así como la facilidad de acceso a la documentación legislativa, además de campos relacionados con el presupuesto y la gestión administrativa de los Congresos de la región, sin olvidar el cumplimiento de la normativa de aquellos países que poseen mecanismos legislativos de atención, petición y respuesta ciudadana. Finalmente, se evalúa la capacidad tecnológica de los diversos medios de comunicación con los que cuentan los Congresos para la facilitar la accesibilidad a la información legislativa de parte de los ciudadanos.

com o relatório, a ausência, ambigüidade ou regras discricionárias, dependendo de vários fatores, tais como a existência de leis ou regulamentos relativos à transparência, a participação dos cidadãos, a prestação de contas, controle lobbying, declarações de bens, relata o exercício do orçamento legislativo e regulamentação da publicidade dos trabalhos legislativos.

De acordo com o relatório, apenas o Chile, Peru e México lobby regulamentos, no entanto, o relatório afirma que estes ainda são ambíguos. Chile, Equador e Guatemala exigem legisladores para relatar suas despesas. Avaliação de um total de 16 indicadores (ver nota 8) referem a existência de leis ou regulamentos nessas áreas, países que se destacam por ter uma regulamentação relevantes são o Peru com 59%; Equador, com 51% e México, com 47%. Em contraste, Venezuela e Bolívia são menos proeminentes nesta área, com 32 e 30% cada. Embora a existência de regulamentos nestes termos é o primeiro passo, a implementação do que é o que realmente ajuda a verificar a verdadeira ligação do cidadão.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, Red Latinoamericana por la Transparencia, septiembre 2014.

A implementação de políticas depende do andamento das diferentes Congressos em termos de adequação das tecnologias, pessoal especializado e permanente e redes de computadores edifício. Este trabalho foi iniciado na região desde a década de noventa do século passado, depois de transições democráticas como um processo de modernização que foi submetido ao Congresso em duas formas: 1) ao reduzir a assimetria de informações e conhecimento do legislativo do executivo quando se trata de melhorar a prestação de contas horizontal e sua

capacidade de controlar e supervisão do governo; e 2) na construção de redes de computadores que fornecem controle de acesso e participação dos cidadãos, a fim de ampliar a inclusão dos representados nas decisões legislativas,

Conclusão

De acordo com Betanzo Alejandra de la Rosa (2008), transparente de tomada de decisão tende a produzir políticas que impedem o domínio de poucos interesses acima do resto. Portanto arranjos institucionais inclusivas permitir uma ampla participação das partes interessadas e abrir a possibilidade de colocar sobre a mesa uma visão mais completa de determinado problema, para contrastar idéias conflitantes e ter informações de fontes plurais. Assim, a existência de mecanismos que promovam a transparência no processo de decisões legislativas torna possível para todas as partes interessadas a conhecer não só a forma como a decisão foi tomada, mas que estava envolvido e qual foi a razão de ser e informações técnicas que orientado. Ou seja, instrumentos eletrônicos e tecnologia adaptada à representação permitiria responsabilidade parlamentar, bem como trazer e dar acesso aos cidadãos, têm o potencial para fortalecer o desempenho das suas funções de controle, legislação, educação, controle e comunicações legislativas.

Bibliografía

- Ackerman, John M. (2004). “Sinergia, Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial”. *Documento de Trabajo del Banco Mundial* No 31.
- Alcántara Manuel, García Montero, Sánchez López (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*, Salamanca, España, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Ampuero, Hernán (2005). “Administración y Modernización Parlamentaria”, en *Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública*, vol. II, número 5, pp. 89-95.
- Alexy, Robert (2006). “Los derechos fundamentales en el Estado Constitucional Democrático”, en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*, Editorial Trotta, Madrid, pp. 31-48.
- Bellver, Ana y Kaufmann, Daniel (2005). “Transparenting Transparency”, *World Bank Policy Research Working Paper* (draft), September.
- Betanzo de la Rosa, Alejandro (2008). “¿Por qué transparentar las actividades de cabildeo? El caso del presupuesto de egresos de la Ciudad de México”, en *Colección de Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México*, InfoDF, México.
- Campos, Emma (2003). “Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano: 1934-1997” en Dworak (coord.) *El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE/Cámara de Diputados, México, pp. 98-154.
- Carey, John (2006). *Límites a la reelección y representación legislativa*, ed. CIDE, México.
- Casar María, Marván María y Puente Khemvirg (2010). “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Mauricio Merino, Sergio López y Guillermo Cejudo (coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, pp. 331-405.
- Cunill, Nuria (2007). “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual” en *Conference Paper CLAD, Seminario Internacional Ciudadanos y Derechos. Protección de programas sociales y construcción ciudadana*, 25-27 de abril.

Dworak, Fernando (2003). “La limitación del mandato legislativo: Una perspectiva comparada”, en Dworak (coord.) *El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE/Cámara de Diputados, México, pp. 155-205.

Elice, Navarro (2010). “La Modernización Parlamentaria en América Latina”, en *Reflexión Democrática*, Lima, pp. 1-7.

Jones, Mark (2002). “Explaining the High Level of party discipline in the Argentine Congress”, en Morgenstern y Nacif /eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Universidad de Cambridge, Cambridge.

Mezey, Michael L. (1995). “La legislatura, el poder ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso”, en Thurber James (comp.) *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Argentina, editorial Heliasta, pp. 121-146.

Negretto, G. L. (2009). “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”. *Journal of Democracy en Español*, Vol. I , 38-54.

Nino, Carlos Santiago (2003). *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Gedisa, Barcelona.

O'Donnell, Guillermo (1998). *Accountability horizontal*, en *Revista Ágora*, número 8, México.

O'Donnell, Guillermo (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, número 11, pp. 11-31.

O'Donnell, Guillermo (2007). “Hacia un Estado de y para la democracia” en PNUD *Democracia, Estado, Ciudadanía*, Lima Perú, pp. 25-64.

Payne Mark, Zovatto Daniel, Carrillo Flórez y Allmand Zavala (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.

PNUD/Unión Interparlamentaria (2012). *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*, PNUD/Unión Interparlamentaria, Dinamarca.

Przeworski, Adam (1998). “Democracia y representación”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, febrero.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2014). Índice Latinoamericano de transparencia legislativa, septiembre.

Reniu Vilamala, Josep M. (2008). “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate”. En CIDOB, número 25, Junio, Barcelona.

Reniu Josep M. y Albala, Adrián (2011). “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur” en Working papers 296, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.

Sánchez de Dios, Manuel (1995). “La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno”, en Política y Sociedad, núm. 20, Madrid.

Shugart, Matthew, S. (2000). “The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government”, *American Political Science Review*, 82 (2), 327-343.

Schedler, Andreas (coord.) (1999). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*, Editorial Lynne Rienner, Reino Unido.

Smulovitz, Catalina (2001). “Judicialización y Accountability social en Argentina”, Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies, Association, Washington, D.C. Septiembre.

Valadés, Diego (2003). *El gobierno de Gabinete UNAM/IIJ*, México.

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