

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

Laura Valencia Escamilla¹

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 a partir de la rendición de cuentas vertical; el acceso ciudadano a la información y el nivel de incidencia de participación ciudadana en las decisiones legislativas.

Abstract: This paper analyzes how the process of legislative modernization in the Latin American region favored legislative management, access to information, transparency, and citizen participation in legislative decisions, however it is noteworthy that despite the new resources changes in political practices, citizen representation and accountability in the region, keep the Latin American Congresses in a complicated crisis of credibility and trust. The study elaborates a comparative analysis in the Latin American region based on three criteria: 1) vertical accountability; 2) citizen access to information and 3) the level of incidence of this in legislative decisions.

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

Introducción

En 2012 el informe parlamentario mundial reportó el surgimiento de múltiples organizaciones de monitoreo parlamentario como una demanda de receptividad a los Congresos. En el informe se identificaron 191 organizaciones que monitorean actividades de 80 asambleas nacionales, donde la mayoría se localiza 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 (PNUD, Unión Interparlamentaria, 2012).

Este fenómeno surge a partir del uso de nuevas tecnologías que facilitan la comunicación

¹ Coordinadora de la licenciatura de Política y Gestión Social, UAM-Xochimilco.

parlamentaria. Además del impacto tecnológico, se debe agregar que la transformación hacia la democracia de diversos países en América Latina, han 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 expectativas 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.

Es decir, los cambios si bien es cierto, han favorecido la gestión legislativa, el acceso a la información, la transparencia, y de alguna forma 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, situación que coloca a los congresos en una complicada crisis de credibilidad y confianza, donde 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 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 el 85 y el 76 por ciento, que opina tener poca o ninguna confianza en sus legislaturas. Los intermedios como México, Venezuela y Bolivia, poco más del 60% tienen una percepción negativa de su parlamento.¹

Alcántara Sáez, et. al. (2005), explica este hecho en términos de los problemas de consolidación democrática, estructuras débiles que han funcionado como: herramientas ratificadoras en manos de los regímenes autoritarios; su baja capacidad técnica y política frente al Ejecutivo; la ausencia o inadecuada utilización de mecanismos institucionales de interacción con la sociedad civil le ha 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

No obstante, las debilidades estructurales inherentes a los congresos latinoamericanos, no se puede negar que hoy 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 la actualidad, la introducción de nuevas herramientas tecnológicas, políticas y de gestión han producido en los congresos la necesidad de contribuir a su fortalecimiento institucional bajo tres elementos: 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 observará 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 que es sometido a elección y 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 reduce la asimetría entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre el Legislativo y los ciudadanos. El tercer elemento abordará 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 donde 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 sobresaliente en tanto que se somete 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: p, 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 el cuadro 1.

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 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)

Elaboración propia, adaptado de Casar, Marván y Puente, (2010); O’Donnell (1998); y Cunill (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 (asignada) 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). Esto es, 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

El resultado de estas transformaciones se observa en el efecto en el equilibrio, mientras que los sistemas hegemónicos que favorecen la figura presidencial con facultades extraordinarias, 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 que restringen los poderes presidenciales o los parlamentarizados que introducen la figura de primer ministro o censura, favorecen la negociación, puntual para el primer caso y estable para el segundo.

Rendición de cuentas vertical

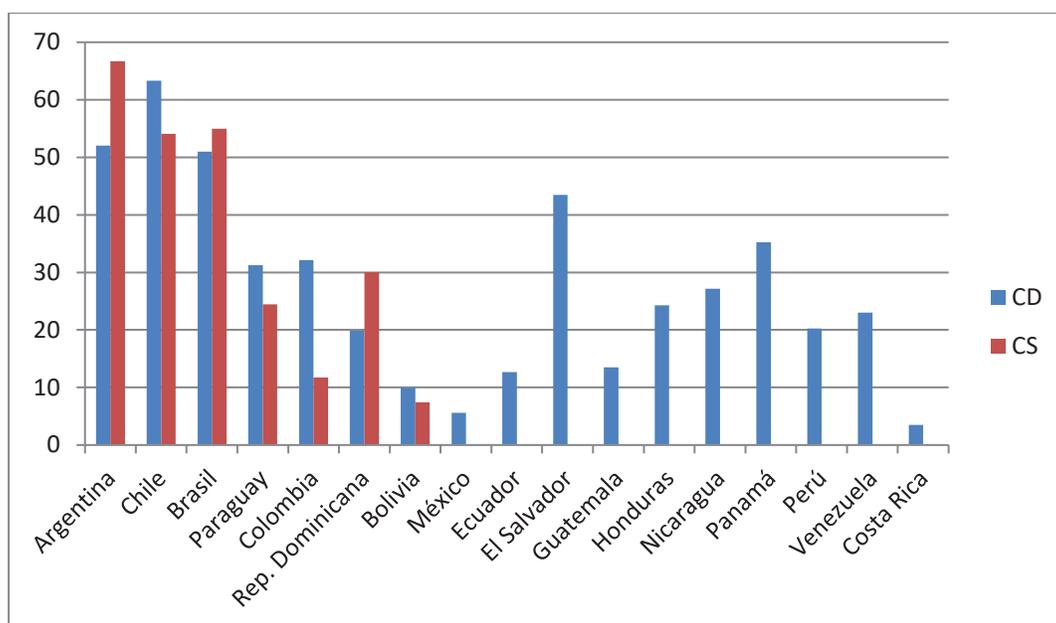
La rendición de cuentas vertical O'Donnell (1998 y 2007) la subdivide en electoral y social. El subtipo electoral lo entiende como el mecanismo que utilizan los ciudadanos para sancionar o castigar a los gobernantes a través del voto. No obstante, este tipo de rendición de cuentas es más efectivo si 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 ésta, 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 de las tareas parlamentarias.

Respecto a la experiencia acumulada son pocos los países latinoamericanos que mantienen niveles constantes de permanencia en el cargo. Chile, Argentina y Brasil, en un periodo de 1995 a 2008, mantuvieron un promedio por encima del 50% de legisladores que han sido reelectos en la cámara baja; mientras 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 (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Reelección Legislativa en América Latina



CD: Cámara de Diputados

CS: Cámara de Senadores

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

Podemos 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, nos preguntamos ¿si 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 o 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 consideramos que cuatro son los elementos que fomentan el compromiso y la respuesta institucional:

Cuadro 2 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- Garantizar la participación ciudadana en las decisiones legislativas y

- Dar respuesta a las peticiones y demandas a través del acceso a la agenda legislativa.

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.

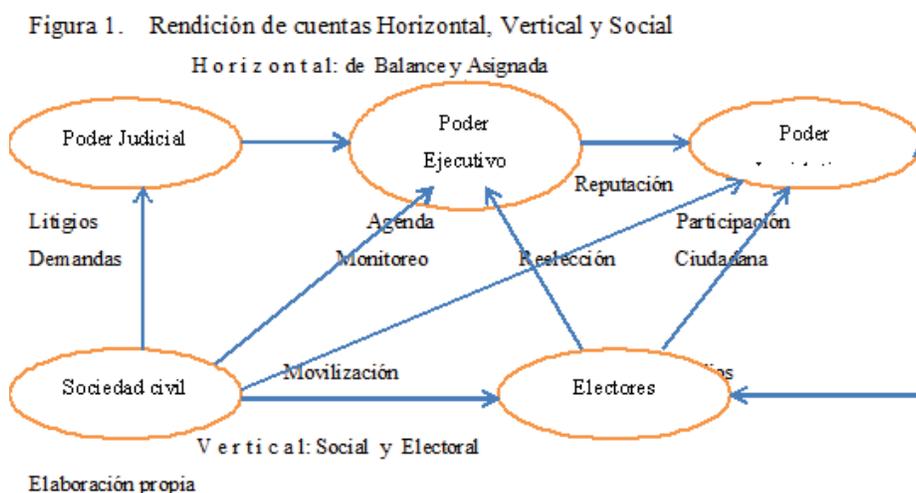
La rendición de cuentas social

Pese a que, Przeworski (1998, p. 9) es escéptico al señalar que las “elecciones no obligan a los políticos a implementar las políticas pretendidas por los votantes”, dada la limitada o insuficiente información con la que cuentan los votantes como para evaluar a sus legisladores electos; además de que la amenaza de no ser reelectos no es suficiente para inducir a los representantes a actuar en beneficio del interés público. Es por ello que se requieren 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 (2001) la opción social es un nuevo recurso que fortalece a la rendición de cuentas vertical porque:

“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, 2001:3)

En el mismo sentido, Nuria Cunill (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's 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).



Esto es, 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 manifiestan 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

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, en 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

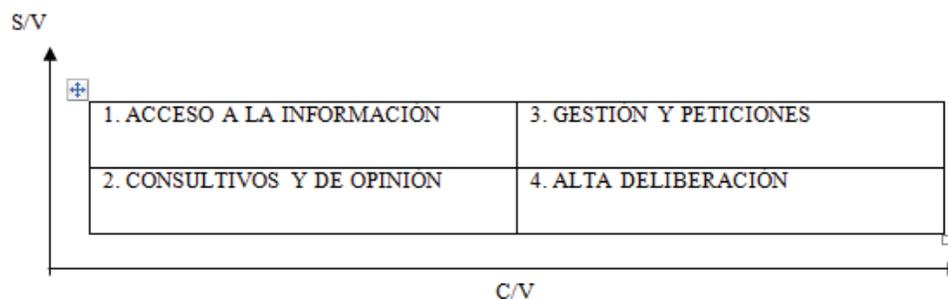
La representación en relación con la rendición de cuentas vertical en sus vertientes electoral y social tiene un sentido doble, por un lado, coexiste con marcos normativos que facilitan la intervención activa y el control legal de los ciudadanos de manera individual o colectiva en los asuntos públicos; por otro lado, el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones supone un esfuerzo de organización y argumentación (Nino, 2003 y 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 (ver cuadro 3). 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, plebiscitos más o menos influyentes en tanto las opiniones sean vinculatorias con las decisiones gubernamentales. Otros tienen una función informativa (acceso a la información). Las consultas y el acceso a la información 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, donde 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, promoción de reformas, entre los principales.

Cuadro 3. Marcos normativos y niveles de participación



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

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 Transparencia Parlamentaria debatida en Whashington D.C, evento organizado por el National Democratic Institute Sunlight Foundation y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, posteriormente firmada en Roma en septiembre de 2012. 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 firmado 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.

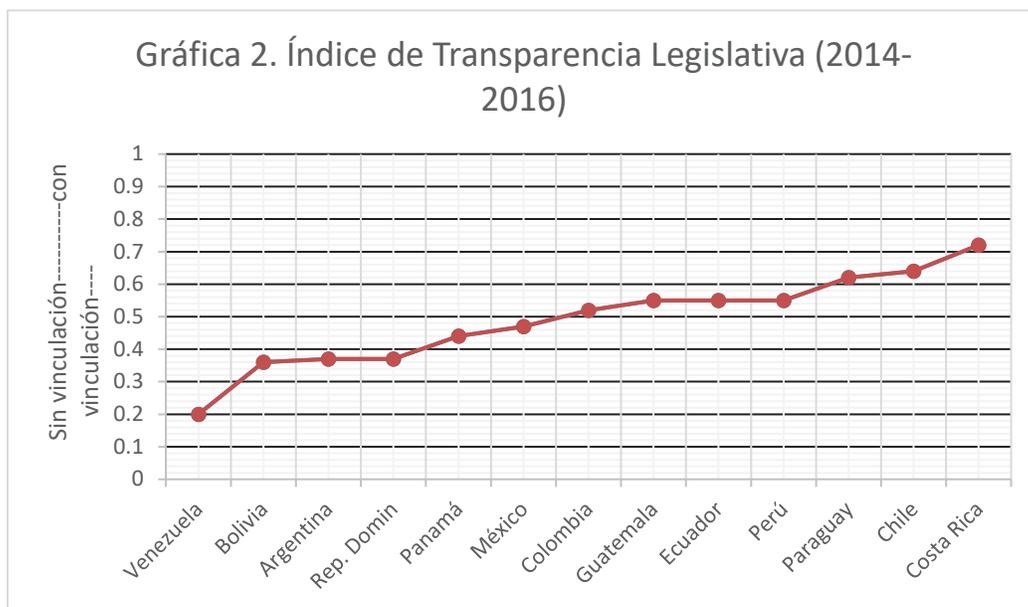
Ambos objetivos han sido discutidos e implementados de tal manera que las reuniones de las asociaciones en pro de la transparencia han sido anuales de 2012 a 2016 con el fin de homologar las metodologías de monitoreo aplicados a los países de la región firmantes. Sin embargo, ¿qué tan efectivos han sido 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. 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.

De acuerdo con el índice de transparencia legislativa, -cuyas dimensiones incluye normas de acceso a la información, fiscalización legislativa, transparencia presupuestal, publicidad legislativa e incidencia ciudadana-, propuesto por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa en 2014 y revisado en 2016.⁷ En términos generales, 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 incrementa

ligeramente a .51; por lo cual, los avances han sido limitados y con tendencia al estancamiento (ver gráfica 2).

Si observamos el mismo índice por país, al promediar 2014 y 2016, debemos destacar a Venezuela con apenas .20, seguido de Bolivia, Argentina y República Dominicana, con un promedio por debajo de .40; le siguen Panamá y México quienes no logran alcanzar el .50 en la escala de vinculación ciudadana. Del lado contrario, sobresalen Costa Rica, Chile y Paraguay como los países con promedios arriba de .60 y .70 puntos. Podemos decir con base en los datos que la mayoría de 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.⁸



Elaboración propia con base en Informe de la Red Latinoamericana por la Transparencia, 2014 y 2016.

Es decir, 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.⁹ 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 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 tomamos como referente el Congreso Norteamericano 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 Brasil sea el segundo Congreso con mayor presupuesto en el mundo, o México quien 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 el cuadro cuatro-, situación que no se corresponde con los índices de transparencia presupuestal identificados en la gráfica 2, donde México y Argentina resultan deficitarios en la transparencia

de sus recursos.

Cuadro 4. 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
República 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 adhieren al acuerdo de transparencia cuatro países de la región.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unión Interparlamentaria, 2012; Informe del índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, 2014 y 2016.¹⁰

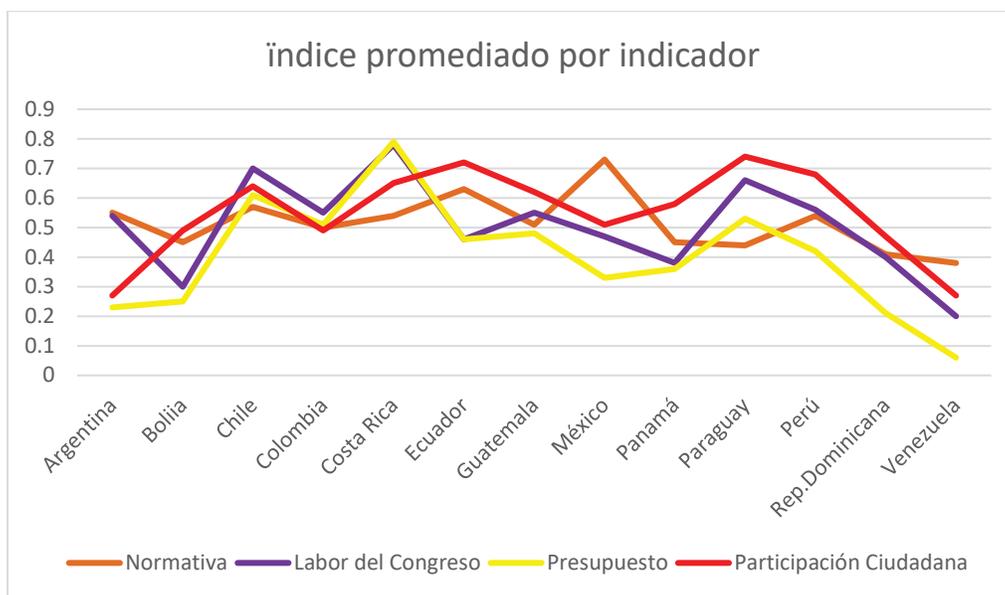
En el rubro presupuestal, sólo Chile, Ecuador y Guatemala obligan a sus legisladores a informar sobre sus gastos. En Chile y Colombia se publican los nombres de los proveedores de bienes no licitados. Chile, Ecuador y Perú brindan informes financieros sobre viajes dentro y fuera del país; estos países también publican detallados formatos presupuestales en los que se incluye: gasto de las fracciones, auditorías internas y externas, publicación de los salarios y prestaciones, estructura administrativa, asesorías contratadas por los congresistas, contrataciones públicas, entre los principales (Red Latinoamericana por la Transparencia, 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 el cuadro 4-, se debe destacar que 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. Caso contrario es Chile con recursos más limitados y altos niveles de transparencia presupuestal y 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 el que alcanza niveles de transparencia presupuestal muy elevados por encima del .70 por ciento.

Por otro lado, la evaluación no solo se ocupa de la transparencia en el manejo de recursos, la existencia de normativa que regule los aspectos básicos de transparencia, la labor del congreso y la vinculación con la ciudadanía, son indicadores que componen la evaluación legislativa.

En la dimensión normativa que mide la existencia de una estructura reglamentaria, los países que más se 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. 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.

para ellos, se valora la labor del congreso, que refiere al trabajo en comisiones, asesoría interna y externa, el peso de los grupos parlamentarios, etcétera, en esta dimensión podemos destacar a Argentina, Perú y Guatemala. Finalmente, la participación ciudadana es la dimensión con mejores resultados, en esta categoría se 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.



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

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, dichos mecanismos se muestran limitados, ambiguos y carentes de vinculación con la opinión de los ciudadanos.

Conclusiones

Los elementos analizados en este documento destacan la forma en la que la rendición de cuentas en todas sus vertientes (vertical y social) es importante para la renovación de la representación parlamentaria. 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.

La creciente participación de la sociedad civil empoderada por los mecanismos de

participación legal a su alcance o 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: aprovechar esta nueva veta en la representación implica activarla como agente del desarrollo nacional.

Bibliografía consultada

- 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.
- 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.
- Cavero Pérez, Ernesto (2010) “Sistemas de Información e investigación parlamentaria”, en *Cuadernos de investigación* 20, CESOP/ Cámara de Diputados.

- 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.
- Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria (2012) en línea <http://www.openingparliamentar.org/declaration>
- Elice, Navarro (2010) “La Modernización Parlamentaria en América Latina”, en *Reflexión Democrática*, Lima, pp. 1-7.
- Integralia (2012) *Reporte Legislativo*, número 4, septiembre-diciembre.
- 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.
- Meneses Tello, Felipe (2008) “La composición orgánica de las bibliotecas parlamentarias: una perspectiva global” en *Investigación Bibliotecológica*, vol 22, número 46, septiembre-diciembre, pp 187-222.
- 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 Agora*, número 8, México.
- 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.

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.

Zovatto, Daniel (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*, México, IIJ/IDEA/CIDD, pp. 13-70.

Notas _____

1 En el mismo sentido, podemos 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 de si se sienten representados por sus congresos, la respuesta fue que el 70% de los latinoamericanos en promedio no se siente representado por sus congresos. Coincide Uruguay como el país que mejor representado se siente con 45%; en el otro extremo se encuentra Perú con apenas 8% de aceptación; Brasil 13% y México 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.

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.

4 En un estudio muy documentado, los autores 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. Negretto (2009); Payne, et. al. (2003) y Shugart (2000) observaron la tendencia de las transformaciones en el diseño constitucional de los países que componen la región. En sus análisis podemos identificar tres fenómenos: la introducción de rasgos parlamentarios a los sistemas presidenciales como: la censura y destitución de ministros del gabinete por parte del Congreso, facultar al 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 p. 288) y 3) otorgamiento de facultades extraordinarias a los ejecutivos como el poder de veto, el decreto sin restricción que solo poseen Argentina, Brasil y Colombia, el de política reservada que solo detenta el presidente de Uruguay, el poder de iniciativa presupuestaria extraordinaria que tienen la mayoría de los mandatarios, pero solo en algunos casos, se restringe la participación del Congreso en la modificación del mismo, por ejemplo, Brasil, Chile, Colombia y Perú y el poder de referéndum que no requiere del consentimiento del Congreso para convocarlo (Ecuador y en algún momento de Guatemala), lo que supone el consentimiento popular antes que el de sus contrapartes políticas. (Shugart, 2000; pp. 167-163).

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).

6 Respecto a este último elemento, si bien es cierto, 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, 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 son consideradas en la agenda gubernamental, en el proceso legislativo, en el diseño de la política o en la evaluación de la misma.

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.

8 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 facilitar la accesibilidad a la información legislativa de parte de los ciudadanos.

9 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 quince contingentes. Sin embargo, la bitácora registra los ingresos, pero carece de información que de seguimiento de cada una de las demandas introducidas por los ciudadanos a dicho comité.

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