

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

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: Mayo 2016

Fecha aceptación: Julio 2016

Introducción

Es posible afirmar que el tránsito hacia la transformación por la democracia de diversos países latinoamericanos, en consonancia con el impacto tecnológico de los gobiernos y parlamentos abiertos, ha aumentado las expectativas de los ciudadanos respecto a sus instituciones democráticas —particularmente las de corte representativo—, como medios para la agregación y discusión de demandas de interés público. El arribo democrático a la región latinoamericana ofrecía las oportunidades 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 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 85 y 76 %, países donde opinan tener poca o ninguna confianza en sus legislaturas. En lugares como México, Venezuela y Bolivia, 60% dijo tener una percepción negativa de su parlamento.¹

Alcántara Sáez et al. (2005), explican este hecho en términos de los problemas de consolidación democrática, estructuras débiles que han funcionado como: herramientas ratificadoras en manos de los regímenes autoritarios; 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, es innegable que hoy día las instituciones legislativas de la región buscan fortalecerse pues la crisis representa una oportunidad para equilibrar su peso respecto a los Ejecutivos, 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 ha habido una serie de cambios que aluden a tres elementos: 1) la rendición de cuentas, el equilibrio de poderes y la reelección; 2) los sistemas de información legislativa y de la calidad de dicha información 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, en otras palabras, es un ente que vigila y controla a su contraparte Ejecutiva, al tiempo que es sujeto de la rendición de cuentas mediante la

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.

elección y la capacidad de control ciudadano 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 que garantizan 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 dado 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.

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).

Equilibrio de poderes y la rendición de cuentas horizontal

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, *ombudsman*, etcétera), (Casar, Marvan y Puente, 2010).⁴

Sin embargo, dichos instrumentos dependen del tipo de construcción del equilibrio institucional entre poderes. La región latinoamericana ha experimentado la caída paulatina de regímenes autoritarios por otros de tipo democrático, en este tránsito, se ha intentado modernizar y consolidar a los nuevos estados democráticos, sin embargo, lo que se observa es una debilidad en sus diseños institucionales, derivados de las transformaciones de sus

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.

propios regímenes. Estas debilidades se intentaron fortalecer en América Latina con reformas constitucionales. De acuerdo con Negretto (2009), dos tendencias son las que marcan esta dinámica de cambios constitucionales de 1978 a 2011. La primera está constituida por países que generaron una nueva constitución (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela). Esta tendencia ha estado acompañada de diversos procesos que originaron la sustitución de regímenes autoritarios por democráticos; cuando el régimen autoritario saliente había reemplazado la constitución democrática anterior, el país carecía de experiencia democrática previa, o bien la última constitución democrática había caído en desprestigio. La segunda tendencia es de países que optaron por reformas constitucionales profundas que modificaron sus sistemas políticos, electorales, judiciales y de rendición de cuentas en ciertos casos, como es el caso de Costa Rica, México, Panamá y Uruguay.

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	Sí	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.

Los cambios incorporados supusieron la introducción de *rasgos parlamentarios* a los sistemas presidenciales como: la censura y destitución de algunos 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). Otra tendencia fue 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). Por último, en algunas cartas magnas la figura presidencial se mantuvo relativamente poderosa en la medida en la que los ejecutivos detentan *facultades extraordinarias* que les otorga la constitución, tal es el caso del poder de veto, el poder de 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).

Producto de estas potestades, los regímenes presidenciales se pueden clasificar por sus facultades constitucionales en: hegemónicos, por ejemplo, Brasil, Ecuador, Honduras, México, República Dominicana y Venezuela; los de matices parlamentarios como Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay; y los presidencialismos “parlamentarizados” como Argentina, Guatemala, Perú y Uruguay (Reniu 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).

Otro tipo de tendencias que se observan son el otorgamiento o restricción de apoyos partidistas como la desconcentración y descentralización de los sistemas unitarios y algunos federales, la fragmentación de los sistemas de partidos a través de la instauración de sistemas de representación proporcional y sistemas de cooperación de los sistemas de partido a raíz de los nuevos sistemas electorales propuestos. La tendencia en las elecciones presidenciales supuso el distanciamiento del sistema de mayorías simple por el de mayoría absoluta con dos vueltas; la concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas a favor del mantenimiento de una mayoría de parte del Ejecutivo, límites a la reelección presidencial, la existencia de una segunda cámara en aquellos países no federados, mejoró

la representación regional combinada con la proporcionalidad de ambas cámaras cuyo fin ha consistido en reducir los sistemas de mayorías unipartidarias por sistemas fragmentados obligados a crear gobiernos de coalición (Payne et. al., 2003).

Finalmente, los efectos de estos cambios han supuesto la integración de Congresos y gobiernos destinados a generar sistemas de cooperación que favorezcan el cambio institucional. Actualmente, los sistemas multipartidistas funcionan de acuerdo a su grado de fragmentación, dando como resultado tres escenarios potenciales: *gobiernos unipartidarios* con una mayoría parlamentaria contraria al partido del gobierno; o gobiernos con fuerzas políticas desiguales en tamaño, a favor de una de ellas. En este modelo se incrementa el riesgo de bloqueo y conflicto para el primer caso; u ofrece canales de cooperación si la mayoría corresponde al gobierno en turno. *Gobiernos minoritarios* donde ningún partido ostenta la mayoría, en este caso particular la negociación de acuerdos parlamentarios es puntual y provisional y supeditada a la proximidad de los partidos en las políticas concretas y; *gobiernos de coalición* con fuerzas políticas similares en tamaño donde la negociación y el acuerdo es estable, cuya duración depende de la celebración de las siguientes elecciones (Reniu Vilamala, 2008, pp. 21-23).

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, lo cual favorece la negociación puntual para el primer caso y estable para el segundo (ver cuadro 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).

Rendición de cuentas vertical

A 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 e incluso capacidades. Tanto *la reelección* como el *acceso a la información* son dos instrumentos que los votantes deben tener garantizados para ejercer control electoral sobre sus representantes.

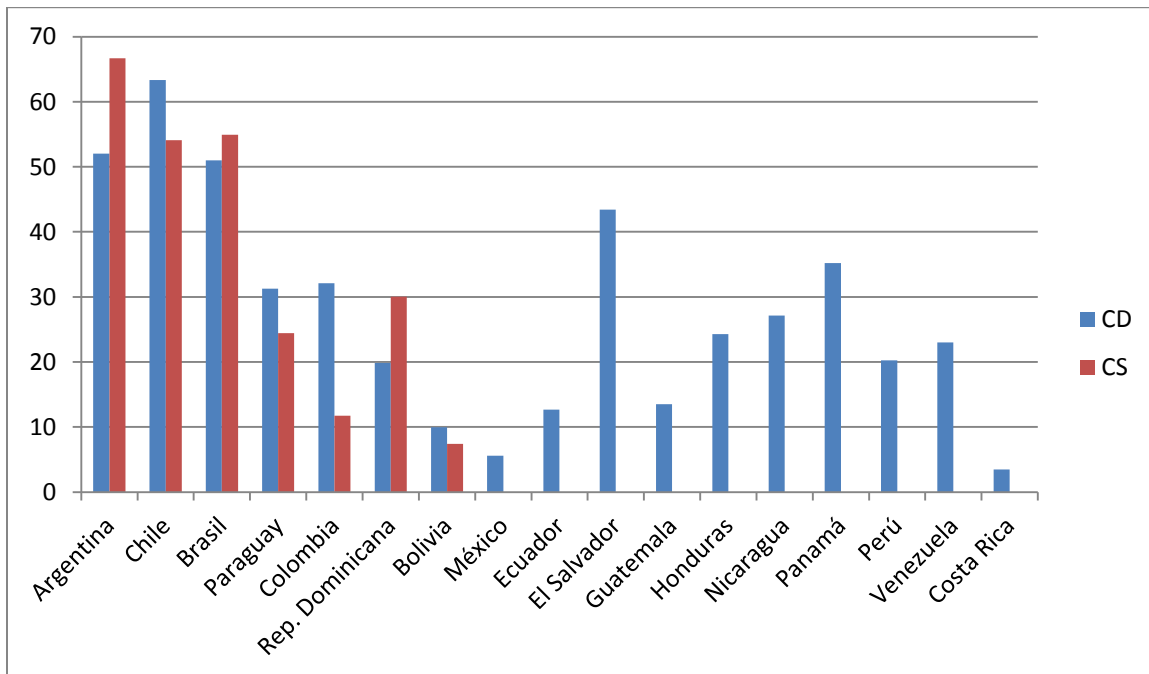
La reelección como control ciudadano

Hablar de reelección legislativa implica remitirse a los orígenes de la representación parlamentaria y, por lo tanto, al propósito principal de esta, que es “servir a los electores”. Este derecho investido por el manto del voto popular, entraña dos aspectos: el sentido de responsabilidad frente a los ciudadanos (rendición de cuentas), y la experiencia acumulada

como parte de la fortaleza institucional del Poder Legislativo frente a la complejidad y la especialización de las decisiones públicas y las tareas parlamentarias.

Con respecto a la experiencia acumulada son pocos los países latinoamericanos que mantienen niveles constantes de permanencia en el cargo. Chile, Argentina y Brasil, en el 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 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



Fuente: elaboración propia con base en Legislativa. 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, y permite que el futuro profesional de los legisladores esté en manos

de los partidos políticos -en la medida que controlan las carreras políticas de sus integrantes- y no del electorado; sus decisiones dependen entonces del cálculo electoral antes que interesarse e informarse sobre las políticas gubernamentales, es decir, la reelección evita que los políticos profesionales se ocupen primordialmente de su carrera político electoral (también llamada externa), antes que de una carrera legislativa (o interna) en la que busquen especializarse en los asuntos legislativos y 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: ¿es suficiente la reelección legislativa y la experiencia para garantizar la rendición de cuentas? La respuesta a esta pregunta presenta 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, 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, es factible considerar que la rendición de cuentas horizontal y la vertical aplicada a las legislaturas son instrumentos que abonan al incremento de mayores conocimientos de parte de los legisladores, por cuanto a la información y especialización de las tareas legislativas dado que dicho conocimiento contribuye a un mejor ejercicio de vigilancia y a una más amplia incidencia sobre el gobierno. Al mismo tiempo ofrece la oportunidad de mantener contacto permanente con sus representados, a fin de que estos exijan una mayor responsabilidad. En otras palabras, la reelección como instrumento de control ciudadano solo es posible si se consolidan tres

vertientes de acción: rendición de cuentas vertical y horizontal; calidad y acceso informativo; e incidencia y canales de participación ciudadana.

Por ese motivo la reelección es el arreglo institucional que permite conformar compromisos entre quienes toman las decisiones legislativas y aquellos que esperan la apertura de los órganos de representación en el que no solo se beneficie a los demandantes, sino que se fortalezca y legitime a la propia reelección como un sistema de retroalimentación y comunicación, así como de responsabilidades y compromisos frente a los electores. Cuatro son los elementos que fomentan el compromiso y la respuesta institucional:

- Apertura informativa sobre la fiscalización en el manejo de los recursos.
- Publicidad de las actividades legislativas.
- Garantizar la participación ciudadana en las decisiones legislativas.
- Dar respuesta a las peticiones y demandas a través del acceso a la agenda legislativa.

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, 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, referéndums, además de los instrumentos electrónicos como canales de acercamiento ciudadano.

La rendición de cuentas social

Przeworski (1998, p. 9) es escéptico al señalar que las “elecciones no obligan a los políticos a implementar las políticas pretendidas por los votantes”. Esto se explica por la limitada o insuficiente información con la que cuentan los votantes como para evaluar a sus legisladores electos; además de que para el autor, la amenaza de no ser reelectos no es suficiente para inducir a los representantes a actuar en beneficio del interés público. Por ello se requieren otros instrumentos adicionales al voto, para que el ciudadano tenga la capacidad de vigilar y sancionar efectivamente la conducta del representante.

Para Smulovitz (2001) la opción social de la rendición de cuentas es una ampliación de la 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, p. 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).

Es posible afirmar que la reformulación de la representación dentro de 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 política. 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).

Vista así, la representación en relación con la rendición de cuentas vertical en sus vertientes electoral y social tienen 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 5). 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 5. Marcos normativos y niveles de participación



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, 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 cabildeo.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.

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. 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.

En Bolivia y Ecuador sobresalen las oficinas ciudadanas de gestión y atención ciudadana en los distritos electorales de sus representantes. 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 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.

La importancia de las instancias de monitoreo y auditoría legislativa son prioritarias 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. Por ejemplo, tomamos como referente el Congreso Norteamericano como la asamblea que cuenta 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 que México ocupe el quinto lugar o Argentina el séptimo (ver cuadro 6). A nivel regional estos últimos tres Congresos ocupan los tres primeros lugares en asignaciones presupuestales altas, situación que no se corresponde con los índices de transparencia presupuestal identificados en la gráfica 2 (Unión Interparlamentaria, 2012).

Cuadro 6. Asignaciones presupuestales e índice de transparencia

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

*El índice tiene un rango entre 0 y 1, siendo los cercanos al cero los menos transparentes y los cercanos al uno los más transparentes.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Unión Interparlamentaria (2012); Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2014).

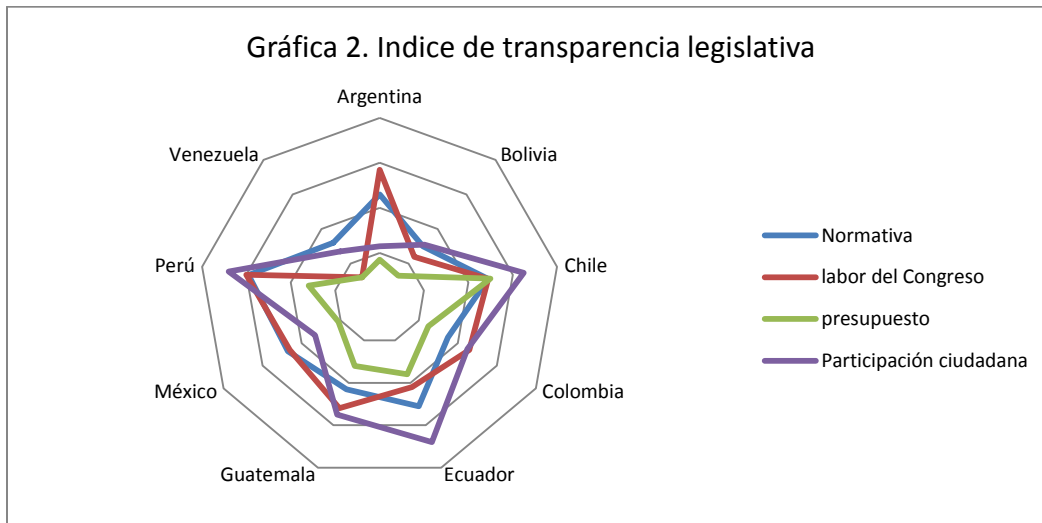
La operatividad de los instrumentos depende de la capacidad organizativa, informativa y/o argumentativa con la que cuentan los ciudadanos. En todos los casos, el objetivo es influir en mayor o menor medida en la agenda legislativa, sin embargo, ¿qué tan efectiva es la respuesta de los legisladores?, ¿simplemente gestionan las distintas demandas, diseñan propuestas al momento de reconocer los problemas o sus acciones repercuten en las instancias de control social?

De acuerdo al índice de transparencia legislativa propuesto por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa en 2014, la región se caracteriza por sus bajos niveles de transparencia, 40 % de un total de 100, donde destacan Perú y Chile por arriba del promedio con 55 % y 53 % respectivamente y del lado contrario, Venezuela con 21 % y Bolivia con 24 %. Los países intermedios son Argentina, México y Colombia, que oscilan entre 36 % y 38 % del índice de transparencia (ver gráfica 2).⁶ Es decir, el déficit de

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

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.

De acuerdo con el informe, solo Chile, Perú y México poseen reglamentos de cabildeo, sin embargo, en el informe se afirma que estos todavía son ambiguos. Chile, Ecuador y Guatemala obligan a sus legisladores a informar sobre sus gastos.⁷ De la evaluación de un total de 16 indicadores (ver nota 8) que refieren la existencia de leyes o reglamentos en estos rubros, los países que más se destacan por poseer una normativa al respecto son Perú con 59 %; Ecuador con 51 % y México con 47 %. Contrariamente, Venezuela y Bolivia son los menos destacados en este ámbito con 32 y 30 % cada uno. A pesar de que la existencia de normativa en estos términos es el primer paso, la implementación de la misma es la que realmente contribuye a verificar la verdadera vinculación ciudadana.



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

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.

⁷ 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).

La implementación normativa depende del progreso de los diferentes Congresos en términos de adecuación de tecnologías, personal especializado y permanente, así como de la construcción de redes informáticas. Esta labor se ha iniciado en la región desde la década de los noventa del siglo pasado, posterior a las transiciones democráticas como un proceso de modernización a la que se ha sometido a los Congresos en dos sentidos: 1) al reducir la asimetría de información y conocimiento del Legislativo respecto del Ejecutivo cuando se trata de mejorar la rendición de cuentas horizontal y su capacidad de control y fiscalización gubernamental; y 2) en la construcción de redes informáticas que dan acceso al control y a la participación ciudadana a fin de ampliar la inclusión de los representados en las decisiones legislativas,

Conclusión

De acuerdo con Alejandra Betanzo de la Rosa (2008), transparentar la toma de decisiones tiende a producir políticas que evitan el predominio de unos cuantos intereses por encima del resto. Por tanto, los arreglos institucionales inclusivos permiten la amplia participación de los actores interesados y abren la posibilidad de poner sobre la mesa una visión más completa de determinado problema, de contrastar ideas discordantes y de contar con información proveniente de fuentes plurales. Así, la existencia de mecanismos que permitan transparentar los procesos de toma de decisiones legislativas hace posible que todos los interesados puedan conocer no solo cómo se tomó la decisión, sino quiénes participaron y cuál fue la racionalidad e información técnica que la orientó. Es decir, los instrumentos electrónicos y la tecnología adaptada a la representación permitirían que la responsabilidad parlamentaria, además de acercar y dar acceso a los ciudadanos, tengan la posibilidad de reforzar el desempeño de sus funciones de control, legislación, educación, fiscalización y comunicación legislativa.

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.