



Mejores parlamentos para
democracias más fuertes

INFORME PARLAMENTARIO MUNDIAL



Al servicio
de las personas
y las naciones

La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria

RESUMEN EJECUTIVO



“La presión del público sobre los parlamentos es mayor que nunca.”

Esta primera edición del Informe Parlamentario Mundial se enfoca en la siempre cambiante relación entre los ciudadanos y los parlamentos.¹ Su intención es analizar la manera en que las expectativas de los ciudadanos están cambiando y lo que los parlamentos, los políticos y el personal parlamentario están haciendo en consecuencia.

Los parlamentos se enfrentan a tres presiones esenciales. Cada una de ellas se manifiesta de distintas maneras y a distintas velocidades, según el país o la región de que se trate, pero los temas en común que las caracterizan se pueden resumir en el creciente deseo del público de:

- obtener información e influir en el trabajo parlamentario
- lograr una mayor rendición de cuentas y receptividad a sus demandas
- obtener servicios y resultados para satisfacer necesidades concretas

Este reporte se vale de la experiencia de las instituciones y los políticos para ilustrar los desafíos y la gama de iniciativas tendientes a mejorar la representación parlamentaria en distintos lugares del mundo. Su objetivo es ayudar a los parlamentos y los políticos a tener un mejor entendimiento de las presiones, a identificar algunas de las tensiones que deben manejar y ofrecer ejemplos de buenas prácticas que puedan dar perspectiva, inspiración o un aliciente para la emulación.

¹ A lo largo del presente reporte, se emplea el término “parlamento” como una designación genérica que abarca la gama completa de cuerpos legislativos y representativos que existen en todo el mundo. Sin embargo, reconocemos que este término eclipsa la enorme variedad de cuerpos que difieren significativamente entre sí en cuanto a su papel, composición, facultades y funciones.

En 2012 hay más parlamentos que nunca antes. Actualmente, 190 de entre 193 países cuentan con alguna forma de institución parlamentaria y en conjunto suman más de 46,000 representantes. La existencia de un parlamento no es sinónimo de democracia, pero la democracia no puede existir sin un parlamento. Aunque varían enormemente en cuanto a sus facultades, funciones e influencia, hoy en día casi todos los sistemas políticos tienen alguna forma de asamblea representativa.

Los parlamentos sirven como enlace entre las preocupaciones de los pueblos y sus gobernantes. La existencia de un foro público en donde poder articular los intereses de los ciudadanos es condición necesaria para la legitimidad del gobierno. Una encuesta de opinión global llevada a cabo en 2008 reveló que el 85% de las personas creen que “la voluntad del pueblo debería ser la base de la autoridad del gobierno”²

Los sucesos de la Primavera Árabe de principios de 2011 refuerzan el papel central de los parlamentos en la búsqueda de una mayor democracia y una voz política más poderosa. En países como Egipto y Túnez, el papel y las facultades del parlamento han sido fundamentales en las discusiones acerca de la conformación del Estado posrevolucionario. De manera similar, en países como Yemen, Jordania y Omán, la promesa de facultades legislativas y de supervisión genuinas para el parlamento se materializó en reformas clave que surgieron como respuesta a las exigencias del público. Los parlamentos son tanto un elemento clave, así como un símbolo, en la creación de un Estado representativo.

La presión del público sobre los parlamentos es mayor que nunca. El aumento de tamaño de los gobiernos ha incrementado las responsabilidades de los parlamentos en cuanto a sus labores de escrutinio y fiscalización. El desarrollo de la tecnología de las comunicaciones y la saturación de la cobertura mediática de la política han acrecentado la visibilidad de los parlamentos y los políticos. La expan-

² World Public Opinion.org, 2008.

sión del número de parlamentos en todo el mundo ha estado acompañada de mayores expectativas del público en cuanto a lo que éstos pueden y deben lograr.

En muchos lugares del mundo existen cuestionamientos acerca de la efectividad de los parlamentos para exigir que los gobiernos rindan cuentas. La función de representación de los partidos políticos — elemento esencial para el funcionamiento de un parlamento— es, en muchos países, débil y tiene escaso arraigo en la sociedad. Con el florecimiento de la sociedad civil y las nuevas formas de democracia participativa, los ciudadanos cuentan con muchas vías de representación y desagravio. Si bien en algún momento los parlamentos fueron el foro por excelencia para dar voz a las preocupaciones del pueblo, ahora compiten con toda una serie de alternativas.

Aún así, el papel de los parlamentos es más vital que nunca. Los parlamentos siguen siendo los únicos cuerpos que existen específicamente para reunir y expresar los intereses de toda la nación. Hay papeles estratégicos que sólo los parlamentos pueden desempeñar, como elaborar y revocar leyes y exigirle al gobierno que rinda cuentas. El desafío al que se enfrentan los parlamentos en todo el mundo consiste en seguir evolucionando y así garantizar que su respuesta a las cambiantes exigencias de representación del pueblo sea estratégica y eficaz.

Análisis

1. La influencia que realmente tiene el pueblo sobre las deliberaciones parlamentarias es limitada. La promesa de una mayor influencia debe dar como resultado una mayor influencia.

El capítulo II examina la extensa variedad de iniciativas que emplean las instituciones parlamentarias para mejorar la información, el entendimiento y la interacción con los ciudadanos. Estas medidas tienden a dividirse en dos grandes categorías, y buscan:

- ofrecer más información y mejorar el entendimiento del parlamento entre el público

- consultar e involucrar más al público en la labor del parlamento

Los parlamentos emplean técnicas cada vez más ingeniosas para ofrecer un mayor acceso y más información, desde los “Días abiertos al público” y los “Centros de visitantes” hasta la transmisión televisiva de las sesiones parlamentarias y los sitios de Internet. Y están encontrando una audiencia —la oferta y la demanda parecen estar aumentando de manera exponencial. Sin embargo, hasta la fecha aún no se ha determinado hasta qué punto estas estrategias han mejorado la percepción pública del parlamento, han favorecido la comprensión o mejorado los resultados legislativos.

Incluso en los casos en que los parlamentos han intentado evaluar su efectividad, los problemas que están tratando de abordar (el entendimiento y la confianza del pueblo y la manera en que éste percibe el parlamento) tienen varias causas. Es probable que el efecto de cualquier estrategia parlamentaria sea solo parcial, por lo que es difícil separar el impacto de una estrategia de acercamiento exitosa del resto de las posibles causas. No obstante, la ausencia de objetivos claros e identificables que sirvan como rasero para la evaluación de dichos programas es un problema persistente.

Muchos parlamentos han establecido mecanismos de consulta pública —impulsados principalmente por el personal parlamentario de carrera y por el personal administrativo (invariablemente con el respaldo de los políticos). Pero, las implicaciones de una mayor consulta son claramente políticas. Si bien la organización de un ejercicio de consulta puede ser un asunto administrativo, el impacto de dicha consulta y la medida en que esta influye en las políticas es, en última instancia, una decisión política.

El peligro para muchos parlamentos es que la promesa de una mayor influencia aumenta las expectativas del público. El hecho de no cumplir con estas expectativas debilita la fe en el proceso parlamentario. En resumen, la promesa de una mayor influencia debe dar como resultado una mayor influencia.

“El desafío al que se enfrentan los parlamentos en todo el mundo consiste en seguir evolucionando y así garantizar que su respuesta a las cambiantes exigencias de representación del pueblo sea estratégica y eficaz.”



“Este reporte identifica tres tendencias independientes cuyo impacto colectivo es la paulatina restricción del tradicionalmente amplio mandato parlamentario.”

2. Los políticos se ven obligados a rendir cuentas de sus acciones públicamente de manera más frecuente y rutinaria.

El capítulo III examina la manera en que las presiones del público para que exista una mayor rendición de cuentas se manifiestan en la labor de representación de los parlamentarios. Los debates acerca del rol de representación “apropiado” de los diputados se remontan a varios siglos atrás, pero hay pocas respuestas definitivas y escaso consenso tanto entre los políticos como entre los ciudadanos. Los cargos de elección popular continúan siendo una de las pocas profesiones para las cuales no existe ninguna descripción del puesto y hay muy pocos lineamientos sobre a quién, cómo o qué debería representar un político.

Esta libertad política para decidir los estilos de representación se ha visto tanto como una fortaleza, ya que refleja flexibilidad y capacidad de respuesta, así como una peligrosa fuente de incertidumbre pública acerca de los roles políticos. Este reporte identifica tres tendencias independientes cuyo impacto colectivo es la paulatina restricción del tradicionalmente amplio mandato parlamentario.

a) El papel de los partidos políticos está cambiando en muchas regiones del mundo.

A través de los grupos parlamentarios, los partidos políticos son los bloques organizadores en torno a los cuales se edifica la actividad parlamentaria. La efectividad de los partidos determina en gran parte la eficacia de cualquier parlamento. Tanto en las nuevas democracias como en las ya establecidas, existe la creciente convicción de que los partidos entorpecen la representación efectiva, en lugar de facilitarla. El desafío para los partidos y los políticos es demostrar que son sensibles a las actitudes del público y al mismo tiempo, preservar la cohesión suficiente para ofrecer la representación colectiva sobre la cual están basados los parlamentos. Encontrar ese equilibrio entre la capacidad de respuesta al público y la coherencia interna del partido es algo que muchos parlamentos aún no han podido lograr.

b) Existen ciertos cambios institucionales que limitan el ámbito dentro del cual pueden operar los políticos. Las reformas tienden a agruparse en tres grandes categorías, las cuales buscan:

- **Limitar la duración del mandato parlamentario**, ya sea al impedir la reelección o someter a los políticos al voto de confianza del pueblo, o bien, mediante la destitución.
- **Eliminar los posibles conflictos de interés** al restringir las actividades extra-parlamentarias —particularmente aquellas que generan ingresos externos—, e identificar las incompatibilidades con el cargo público.
- **Implementar códigos de conducta** dirigidos a establecer estándares de conducta parlamentaria y además regular el comportamiento de los diputados.

La intención de dichas iniciativas es aumentar la rendición de cuentas de los diputados ante el electorado. En muchos casos, surgen como respuestas populares a situaciones en las que la confianza en los políticos está devaluada. Quizá sea inevitable que tiendan a conllevar una mayor regulación o más restricciones a las acciones de los diputados. Aunque los diputados dan cuenta de sus acciones en cada elección, el tenor de estas reformas sugiere que el electorado considera cada vez más que las urnas electorales son un mecanismo de control insuficiente.

c) El deseo de incrementar la rendición de cuentas de los políticos para con el pueblo está impulsando el crecimiento de una nueva clase de organizaciones de monitoreo parlamentario (PMO, por sus siglas en inglés).

Las PMO existen para monitorear y, con frecuencia, para calificar el desempeño de los diputados dentro y fuera del parlamento. Existen más de 191 organizaciones de este tipo en todo el mundo, las cuales monitorean las actividades de más de 80 parlamentos nacionales. Su advenimiento y crecimiento sugieren que el público ve con buenos ojos la existencia de organizaciones intermediarias que puedan descifrar, resumir y evaluar a sus representantes políticos.

Este impulso hacia una mayor apertura, transparencia y validación externa independiente trasciende muchas de las ideas tradicionales acerca de la representación política. Muchos políticos ven con recelo estos acontecimientos, particularmente cuando se trata del papel de comentarista público que desempeñan las PMO. Indudablemente, las PMO presentan



desafíos, pero también ofrecen oportunidades, siempre y cuando los parlamentos reconozcan su potencial para involucrar al público en la labor parlamentaria.

3. El servicio a los distritos electorales se acepta como parte del quehacer de los diputados y como algo que el pueblo espera de ellos; esta función parece estar creciendo en volumen, contenido y complejidad.

El capítulo IV examina el crecimiento del trabajo que los diputados realizan en sus distritos electorales y las expectativas del público acerca de lo que los políticos deberían hacer por los ciudadanos y su localidad. Hoy en día, tanto los ciudadanos como los políticos consideran que el servicio que dan los diputados a sus distritos electorales es parte fundamental de la noción de representación parlamentaria. El desafío para los parlamentos y los políticos es dar respuestas estratégicas a las expectativas del público, que refuercen el papel que desempeñan aquellos en la búsqueda de soluciones colectivas a las preocupaciones de los ciudadanos.

El servicio que dan los diputados a sus distritos electorales abarca una amplia gama de actividades potenciales que puede agruparse en cuatro categorías generales:

- **apoyo a nivel individual:** que va desde ayudar a las personas a encontrar trabajo u oportunidades, hasta la adopción de patrones de conducta más clientelistas diseñados a comprar apoyo.
- **Intercesión:** ocurre cuando los ciudadanos tienen un problema en particular con algún servicio del gobierno, el acceso a los fondos de previsión social o la burocracia, y el diputado actúa como un amigo influyente para ayudarlos a resolver esos problemas.
- **representación dinámica (*policy responsiveness*):** se presenta cuando los votantes tratan de determinar o influir en la opinión de un diputado acerca de cuestiones específicas, especialmente en lo relacionado con las votaciones en el parlamento.

- **Trabajo por proyectos:** ocurre cuando los políticos buscan financiamiento para el desarrollo de su localidad o el fomento a la economía local y el diputado utiliza su posición para obtener el financiamiento del gobierno.

Las expectativas de los votantes en cuanto al servicio que dan los diputados a sus distritos electorales parecen diferir en los países en vías de desarrollo y los Estados más ricos. En los primeros, la expectativa es que los diputados provean recursos materiales a sus votantes y actúen como los principales agentes de desarrollo del área, mientras que en los últimos, los ciudadanos tienden a desear que los diputados intercedan en sus querellas y, en ocasiones, que obtengan financiamiento del gobierno para su localidad. Estas funciones de representación se han desarrollado en respuesta directa a las necesidades de los ciudadanos; varios políticos comentaron que se sienten obligados a prestar estos servicios porque el pueblo no tiene a nadie más a quien recurrir.

Sin embargo, la demanda por los servicios que brinda un diputado en su distrito electoral es sólo una parte de la ecuación. La oferta también ha aumentado por dos razones principales:

- **Los políticos disfrutan esta labor.** Muchos diputados sugirieron que éste es el único rubro donde pueden tener un efecto tangible y positivo en la vida de las personas.
- **Genera un supuesto beneficio electoral.** Aunque la evidencia es inconsistente, los diputados creen que pueden generar una cantidad considerable de votos. Las encuestas realizadas en distintos lugares del mundo sugieren que es mucho más probable que los votantes juzguen a los diputados por su capacidad de lograr resultados a nivel local que por su labor legislativa o de supervisión.

En respuesta a los crecientes volúmenes de trabajo —y a la presión por parte de los diputados— los recursos oficiales destinados a apoyar estos esfuerzos están aumentando. El ejemplo más claro de esto es que el número de países que cuentan con fondos para el desarrollo de las circunscripciones (CDF, por

“Hoy en día, tanto los ciudadanos como los políticos consideran que el servicio que dan los diputados a sus distritos electorales es parte fundamental de la noción de representación parlamentaria.”



“Las respuestas estratégicas podrían tomar muchas formas, pero en este reporte se destacan tres desafíos específicos.”

sus siglas en inglés) ha aumentado drásticamente en el último decenio, lo que ofrece un fondo común de dinero administrado localmente que está diseñado para apoyar a la comunidad y promover el desarrollo económico.

En muchos sentidos, los CDF son una respuesta obvia a las necesidades locales y con frecuencia buscan específicamente facultar al diputado en esa labor. Sin embargo, en este caso como en muchos otros, la respuesta obvia puede no necesariamente ser la mejor en el largo plazo. Existen cuestionamientos acerca del control financiero y la efectividad de dichos fondos, de si éstos simplemente refuerzan las redes de mecenazgo existentes y fomentan la corrupción y de si convierten a los diputados en tomadores de decisiones ejecutivas y por lo tanto, le restan valor a sus roles parlamentarios de legislación y supervisión.

Los parlamentos y los diputados necesitan desarrollar respuestas mucho más estratégicas al crecimiento del servicio que dan a sus distritos electorales. Dada la magnitud de las expectativas del público y el apego que sienten los políticos por esta labor, el servicio al distrito electoral no va a desaparecer; es, y seguirá siendo, un elemento esencial de la representación parlamentaria. Sin embargo, necesita mejorar y llevarse a cabo de manera que refuerce las funciones centrales del parlamento. El desafío para los sistemas parlamentarios de todo el mundo no es simplemente ofrecer más recursos, sino canalizar la labor de los diputados en su distrito electoral, pasando de:

- **lo específico a lo estratégico:** Diseñar políticas para solucionar problemas comunes, en lugar de tratar cada caso de manera independiente.
- **lo individual a lo colectivo:** Encontrar respuestas que beneficien a varias personas en lugar de responder a cada caso individualmente.
- **lo local a lo nacional:** Encontrar maneras de incorporar la pericia adquirida a través del trabajo en los distritos electorales al proceso parlamentario y de diseño de políticas de una manera mucho más sistemática.

Conclusiones

La tenacidad de los parlamentos refleja su capacidad para evolucionar y adaptarse a las expectativas del público. El cambio parlamentario tiende a ser fortuito e impredecible; resultado de la negociación política, de cesiones y acuerdos. En muchos casos, la capacidad de implementar los cambios necesarios se ve obstaculizada por la falta de coordinación, estrategia y organización. Antes bien, el cambio ha tendido a ocurrir de manera improvisada, como una serie de medidas dispersas, en lugar de estar guiadas por un conjunto de objetivos generales. Esto bien podría ser inevitable, ya que la naturaleza de las instituciones parlamentarias puede imposibilitar la concepción e implementación de una estrategia generalizada.

Sin embargo, los parlamentos necesitan un análisis mucho más estratégico de las causas y los orígenes de la presión para el cambio. Si bien muchos parlamentos creen que están haciendo todo lo que pueden para mejorar su organización y consultar con los ciudadanos, en ocasiones sus respuestas a las expectativas del público están limitadas por lagunas en sus propios análisis de los factores que impulsan las reformas. Un análisis más completo podría ofrecerles a los parlamentos un entendimiento más profundo de las causas y consecuencias de la opinión pública. Quizá lo más importante es que ofrecería una evaluación realista de lo que puede lograrse desde dentro del parlamento, identificaría dónde se necesita el apoyo externo y establecería una medida de referencia para medir el éxito de estas reformas.

Los esfuerzos parlamentarios por mejorar la relación con los votantes necesitan basarse en un entendimiento de la manera en que está cambiando el papel de los representantes a nivel individual. Para la gran mayoría de los votantes, el diputado es el punto de contacto más importante que tienen con el parlamento. La percepción que tiene el público del papel del diputado influye fundamentalmente en sus actitudes hacia el parlamento y los políticos. A su vez, y frecuentemente de manera inadvertida, las reformas institucionales reforzarán o le darán forma a esa percepción. Es necesario contar con un análisis más estratégico para

aprovechar algunas de las presiones de cambio y transformarlas en reformas que refuercen los roles de los representantes parlamentarios y del parlamento en sí, en la mente del público.

Las respuestas estratégicas podrían tomar muchas formas, pero en este reporte se destacan tres desafíos específicos:

- **Las reformas necesitan reforzar el papel del representante y mejorar el entendimiento del público de lo que hacen los diputados, dentro y fuera del parlamento.** Por ejemplo, otorgarles más recursos a los diputados para financiar su labor en los distritos electorales podría simplemente aumentar las expectativas del público en cuanto a lo que los diputados pueden hacer a nivel local. La demanda podría sobrepasar constantemente a la oferta a menos que los recursos adicionales estén acompañados de un cambio estratégico en la forma de trabajar. Deben buscarse respuestas que determinen la manera en que se llevan a cabo las labores en los distritos electorales a fin de reducir la carga e influir en el entendimiento del público acerca de la función de representación del diputado.
- **Las reformas diseñadas para mejorar el entendimiento entre el público y la rendición de cuentas de los políticos necesitan garantizar el fortalecimiento del papel del parlamento en lugar de socavarlo.** El efecto de las reformas sucesivas ha sido la reducción gradual del alcance del mandato parlamentario, con frecuencia por muy buenas razones, y normalmente en respuesta a la presión pública. Sin embargo, el desafío es equilibrar los llamamientos a una mayor rendición de cuentas, garantizando que los diputados tengan suficiente campo de acción para reflejar, deliberar y decidir en el interés nacional. La expectativa del público es que los diputados rindan cuentas de su actividad con más regularidad, pero los diputados son elegidos para actuar en nombre de los votantes y las reformas necesitan reforzar ese sentido de autoridad delegada.
- **Los parlamentos necesitan colaborar más de cerca con las organizaciones**

externas para fortalecer los vínculos con el público. La relación entre los parlamentos y los ciudadanos difícilmente puede ser tan directa y simple como debería ser en teoría. Hoy en día existe una gran cantidad de organismos mediadores que resumen e interpretan la actividad parlamentaria, transmiten las sesiones parlamentarias y califican el desempeño de los diputados a nivel individual. En pocas palabras, el proceso de la representación parlamentaria es más complejo y está más entrelazado que nunca con las organizaciones externas. Dichas organizaciones son aliados potenciales para reforzar los papeles centrales del parlamento y para atraer hacia éste la atención de una audiencia mucho más numerosa.

A comparación de hace 50 años, hoy en día los parlamentos son por lo general más abiertos y accesibles, funcionan de manera más profesional, cuentan con más recursos y son más representativos. Esto es crucial para la democracia. Pero, los ciudadanos son, con justa razón, más exigentes con éstas instituciones y esperan mayores estándares de probidad, rendición de cuentas y conducta, que nunca antes en su historia. A pesar de que las encuestas de opinión sugieren que las personas tienen puntos de vista ambiguos sobre los parlamentos, la cantidad de correspondencia, contactos y solicitudes de ayuda está aumentando en lugar de disminuir. Existen muchos roles que sólo el parlamento puede llevar a cabo y las personas parecen reconocer la importancia de esta institución. Los parlamentos son más indispensables que nunca en el proceso de la representación política.

Esta tenacidad se debe en parte al hecho de que los parlamentos han seguido evolucionando y adaptándose. El entorno en el que operan es ahora más complejo y se mueve más rápidamente que nunca. El desafío es seguirle el ritmo al público al demostrar capacidad de respuesta y adaptabilidad y renovar continuamente esa relación con la ciudadanía. Este será un proceso de evolución permanente, pero todo parece indicar que la mayoría de los parlamentos están a la altura de las circunstancias.

“Los parlamentos son más indispensables que nunca en el proceso de la representación política. Esta tenacidad se debe en parte al hecho de que los parlamentos han seguido evolucionando y adaptándose.”





Mejores parlamentos para
democracias más fuertes

Unión Interparlamentaria

5 chemin du Pommier
Case postale 330
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra
Suiza

Teléfono: +41 22 919 41 50

Fax: +41 22 919 41 60

Correo-e: postbox@mail.ipu.org

www.ipu.org



Al servicio
de las personas
y las naciones

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática
Dirección de Políticas de Desarrollo
304 East 45th Street, 10th floor
New York, NY 10017
USA

Teléfono: +1 212 906 5000

Fax: +1 212 906 5857

www.undp.org

