



*Mejores parlamentos  
para democracias más fuertes.*

# INFORME PARLAMENTARIO MUNDIAL



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

## La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria



**Autor principal:** Greg Power

**Asistente del autor principal:** Rebecca A. Shoot

Traducción: Segá Ndoye (francés); Peritos Traductores, S.C., bajo la coordinación de Karina Azanza (español); Houria Qissi (árabe)

Diseño: Kimberly Koserowski, First Kiss Creative LLC

Impresión: Phoenix Design Aid A/S Dinamarca

Ventas: Publicación de las Naciones Unidas

Fotografías: Ilustración de tapa: James Smith; pág. 10: UN Photo/Albert Gonzalez Farran; pág. 28: UK Parliament copyright; pág. 49: UNDP/Afghanistan; pág. 68: Fabián Rivadeneyra; pág. 86: Assemblée nationale 2012

Abril de 2012

Derechos reservados © PNUD y UIP

Todos los derechos reservados

Impreso en Dinamarca

Ventas No.: S.11.III.B.19

ISBN: 978-92-1-326055-5 (PNUD)

ISBN: 978-92-9142-534-1 (UIP)

eISBN: 978-92-1-054992-9

Unión Interparlamentaria  
5 chemin du Pommier  
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](mailto:postbox@mail.ipu.org)

[www.ipu.org](http://www.ipu.org)

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, Estados Unidos de América

Teléfono: +1 (212) 906 5000

Fax: +1 (212) 906 5857

[www.undp.org](http://www.undp.org)

Esta publicación es resultado de una colaboración entre el PNUD y la UIP. Los puntos de vista que aquí se expresan no reflejan necesariamente las opiniones de la Organización de las Naciones Unidas, el PNUD ni la UIP.



*Mejores parlamentos  
para democracias más fuertes.*



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

# INFORME PARLAMENTARIO MUNDIAL

**La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria**

# CONSEJO CONSULTIVO

- Sr. Hafnaoui Amrani, Secretario General del Consejo Nacional de Argelia
- Sr. Josep Dallerès Codina, ex Presidente del Consejo General de Andorra
- Sr. Pierre Cornillon, Secretario General Honorario de la UIP
- Sr. François Duluc, Director de la Unidad para la Cooperación Interparlamentaria, Asamblea Nacional de Francia
- Sra. Frene Ginwala, ex Presidenta de la Asamblea Nacional de la República de Sudáfrica
- Sr. Scott Hubli, Director de Programas de Gobernabilidad, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI)
- Sra. Marija Lugarić, ex Miembro del Parlamento Croata
- Sr. Robert Myttenaere, Secretario General Honorario de la Cámara de Representantes belga
- Sr. Mathurin Nago, Presidente de la Asamblea Nacional de Benín
- Sr. Rick Stapenhurst, ex Miembro del Instituto del Banco Mundial
- Sr. Andrés Zaldívar, Senador y ex Presidente del Senado de Chile

## Acerca del autor principal

---

M. Greg Power es director de *Global Partners & Associates (GPA)*, una empresa dedicada al desarrollo de la democracia parlamentaria y los partidos políticos. Como especialista parlamentario ha trabajado en distintos proyectos para apoyar el desarrollo de instituciones legislativas y partidos políticos en el Medio Oriente, África y los Balcanes. Ha publicado numerosos textos sobre el desarrollo parlamentario y de los partidos –entre los más recientes se encuentran *The Challenges of Political Programming: International Assistance to Parties and Parliaments* (2011, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), sin traducción oficial al español) y *The Politics of Parliamentary Strengthening: Understanding Incentives and Institutional Behaviour in Parliamentary Support* (WFD/GPA, 2011, sin traducción oficial al español). El señor Power ha prestado servicios de asesoría, análisis y evaluación estratégicos de programas para una serie de agencias y dependencias, entre las que se incluyen Danida, el Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Mancomunidad de Naciones, la Fundación Westminster para la Democracia y el IDEA. Entre 2001 y 2005, se desempeñó como asesor especial del Muy Honorable Robin Cook, MP, y posteriormente, del Muy Honorable Peter Hain, MP, ambos líderes de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, sobre cuestiones de reforma parlamentaria y el fomento a la renovación democrática. Anterior a esto, se desempeñó como director del Programa de Parlamento y Gobierno de la *Hansard Society*. Es profesor invitado del Centro de Estudios Legislativos de la Universidad de Hull.

# AGRADECIMIENTOS

El primer Informe Parlamentario Mundial fue comisionado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Interparlamentaria (UIP). El PNUD y la UIP quisieran expresar su agradecimiento sincero a los cientos de parlamentarios, miembros del personal parlamentario y profesionales del desarrollo parlamentario que compartieron sus conocimientos durante la preparación del informe. En particular, damos nuestro agradecimiento al Consejo Consultivo, cuya valiosa perspectiva sirvió como guía en la elaboración del informe. Asimismo, reconocemos la importante contribución de las oficinas nacionales del PNUD y la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos durante todo el proceso.

El PNUD y la UIP agradecen al autor principal del informe, el señor Greg Power, así como a la señora Rebecca Shoot, quien lo asistió durante la investigación realizada en la elaboración y redacción del informe. Los autores desean reconocer el apoyo generoso de Lord Norton de Louth y Cristina Leston-Bandeira del Centro de Estudios Legislativos de la Universidad de Hull y la ayuda de Joel Barkan, Mark Baskin, Rob Clements, Ruth Fox, Chris Henshaw, Andrew Mandelbaum y Janet Seaton.

Alexander Hamilton (África), Eduardo Núñez Vargas (Centroamérica), Fátima Anastasia y Magna Inácio (América Latina), Ali Sawi (Estados árabes), Niall Johnston y Shahnaz Karim (Asia), Gabriella Ilonszki (Europa Central y Oriental), Tim Baker (Europa Central y Oriental) y Quinton Clements, David Hegarty y Robert Nakamura (región del Pacífico) aportaron documentos sobre los contextos regionales para este informe.

Quisiéramos manifestar más nuestro profundo agradecimiento para los:

- 73 parlamentos que hicieron aportes por escrito, los cuales se detallan en la sección de Referencias;
- 129 parlamentos que proporcionaron datos para el Anexo y a los cuales se les da el debido reconocimiento al final del informe;

- 69 parlamentarios que fueron entrevistados por los autores; y
- 663 parlamentarios que participaron en la encuesta que se llevó a cabo para la realización del informe.

Los expertos en la materia que se mencionan a continuación amablemente participaron en la revisión del borrador del informe: Hafnaoui Amrani, Marc Bosc, Pierre Cornillon, Josep Dallères Codina, Franklin DeVrieze, Scott Hubli, Niall Johnston, Hassan Krayem, Peter Lilienfeld, Robert Myttenaere, Mathurin Nago, Omar Ndoeye, Sonia Palmieri, Leonard Preyra, Karin Riedl, Rick Stapenhurst y Andrés Zaldívar. Aportaron comentarios adicionales sobre el borrador: Tim Baker, Sonia Escudero, Frank Feulner, Jeff Griffith, Gabriella Ilonszki, Ntoitha M'Mithiaru, Marcia Monge, Charmaine Rodrigues y Ali Sawi. Los siguientes parlamentos también ofrecieron sus comentarios sobre el borrador, con el apoyo de la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos: Alemania, Canadá, Estonia, Finlandia, Hungría, Japón, Noruega, Portugal, el Reino Unido, Rumania, Suecia, Tailandia y Zimbawe.

Este informe fue posible gracias a los fondos proporcionados por la UIP, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, el Gobierno de Bélgica (Servicio Público Federal de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Cooperación para el Desarrollo), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia y la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo.

Este informe se inició y concluyó bajo la dirección de la señora Geraldine Fraser-Moleketi, Directora del Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática del PNUD, y el señor Anders B. Johnsson, Secretario General de la UIP. Ambas organizaciones agradecen a Kevin Deveaux, Cédric Jurgensen, Franklin De Vrieze, Diane Sheinberg, Sofi Halling, Olivier Pierre-Louveaux, Sandra Macharia, Marilyn Cham y Steven Van-Wichelen del PNUD, así como a Martin Chungong, Andy Richardson, Hiroko Yamaguchi, Agustina Novillo, Sung Jae Lee, Laurence Marzal, Karin Riedl y otros miembros del personal de la UIP por el útil apoyo que brindaron.

# SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AFLI	Africa Leadership Institute
ASGP	Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos
CCP	Comité de Cuentas Públicas
CDC	Comisiones para el desarrollo de las circunscripciones
CDF	Fondos para el desarrollo de las circunscripciones
CLT	Comunidades legislativas temáticas
CNA	Congreso Nacional Africano
EBU-UER	Unión Europea de Radiodifusión
IBM	Instituto del Banco Mundial
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
INB	Ingreso nacional bruto
IPD	Instituto para la Democracia Parlamentaria (ex República Yugoslava de Macedonia)
LAMP	Programa de Apoyo Legislativo a los Diputados
MP	Miembro del Parlamento
MTU	Unidades móviles de capacitación
NDI	Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PCS	Sistema de Llamadas al Parlamento
PILDAT	Instituto Paquistaní de Desarrollo y Transparencia Legislativos
PMA	Países menos avanzados
PMO	Organizaciones de monitoreo parlamentario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del poder adquisitivo
RP	Representación proporcional
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
UIP	Unión Interparlamentaria
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VUT	Voto único transferible

# TABLA DE CONTENIDOS

<b>PREFACIO</b> .....	2
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	4
<b>CAPÍTULO I</b>	
Las personas y el parlamento .....	10
<b>CAPÍTULO II</b>	
Información e influencia .....	28
<b>CAPÍTULO III</b>	
Receptividad y rendición de cuentas .....	49
<b>CAPÍTULO IV</b>	
Servicio y resultados .....	68
<b>CAPÍTULO V</b>	
Conclusión: La reforma parlamentaria - tenacidad y renovación .....	86
<b>REFERENCIAS</b> .....	96
<b>ANEXO</b>	
Datos básicos sobre los parlamentos del mundo .....	104



# PREFACIO DEL PNUD

Los parlamentos son la institución indispensable de las democracias representativas de todo el mundo. Independientemente de sus reglas específicas, su papel es inmutable: representar al pueblo y garantizar que las políticas públicas sean diseñadas tomando en cuenta la voluntad de los ciudadanos, cuyas vidas impactan.

Los parlamentos eficaces crean políticas y leyes que responden a las necesidades de los ciudadanos y apoyan el desarrollo sustentable y equitativo.

Para que los parlamentos sean verdaderamente representativos, es menester que las elecciones sean libres y justas. La ciudadanía debe tener acceso a la información sobre las sesiones parlamentarias, la legislación y las políticas, además de tener la posibilidad de involucrarse en un diálogo continuo con los parlamentarios.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Interparlamentaria (UIP) se enorgullecen en presentar esta primera edición del *Informe Parlamentario Mundial*. Este documento se enfoca en la relación entre los parlamentos y los ciudadanos y es fruto de una intensa labor de investigación basada en entrevistas con parlamentarios y en los aportes de los propios parlamentos. Los hallazgos de este informe ponen de manifiesto la diversidad de los sistemas parlamentarios y cómo estos reflejan los distintos contextos históricos y políticos de los países. El PNUD desea expresar su agradecimiento a todos los parlamentarios, miembros del personal parlamentario, expertos y demás personas que colaboraron con el proceso de investigación.

Si bien este informe no puede aportar una revisión exhaustiva de todas las maneras en que los parlamentos se relacionan con los ciudadanos en todo el mundo, ofrece una amplia evaluación de las prácticas actuales, las prácticas innovadoras y algunos de los principales motores de cambio que se espera afecten a los parlamentos en un futuro cercano. Les brinda a políticos, expertos y ciudadanos por igual, información sobre lo que ha funcionado en distintos lugares del mundo, sin promover ningún sistema parlamentario específico.

Mientras que el contexto político de cada país es único, los parlamentos efectivamente se enfrentan a desafíos comunes, entre los que se encuentran: hallar la mejor manera de consultar con los ciudadanos y mantenerlos informados acerca de las deliberaciones parlamentarias. Esperamos que este informe estimule el debate sobre cómo llevar a cabo adecuadamente estas funciones e inspirar reformas en el proceso de elaboración de leyes y control, mediante un diálogo activo con la ciudadanía.

Los parlamentos representativos y eficaces pueden ayudar al progreso del desarrollo humano sustentable, y así mejorar la vida de las personas. Este informe está dedicado a todos los parlamentarios, creadores de políticas e individuos que luchan por alcanzar este objetivo a través de su trabajo.



Helen Clark  
Administradora  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



# PREFACIO DE LA UIP

El parlamento es una institución única. Está compuesto de hombres y mujeres que han sido elegidos para representar al pueblo. Elaboran y adoptan leyes y hacen que el gobierno rinda cuentas. El parlamento es, por lo tanto, la institución central de la democracia y constituye una expresión de la soberanía misma de cada nación.

El parlamento es una institución política. Es un espacio para el debate político, que con frecuencia resulta en confrontación. Pero es también un foro en donde, a fin de cuentas, se forjan las políticas nacionales y se resuelven los conflictos de la sociedad, a través del diálogo, de cesiones y de acuerdos.

El parlamento es una institución compleja. Funciona en distintos niveles y muchos actores influyen en su quehacer. Los diputados, el presidente del parlamento y los líderes, los partidos y grupos políticos, los secretarios generales, el personal administrativo, todos contribuyen a darle forma a su trabajo.

Ningún parlamento es igual a otro. Todos difieren en cuanto a su forma, roles y funcionamiento. Se forjan con la historia y la cultura de cada país. Sin embargo, todos comparten la misma ambición: darle al pueblo una voz en la administración de los asuntos públicos.

El parlamento es menester de la Unión Interparlamentaria. La UIP reúne a casi todos los parlamentos del mundo y dedica tiempo, energía y recursos a estudiar la institución parlamentaria. Desarrolla principios y criterios para los parlamentos democráticos y herramientas para evaluar su desempeño. Crea capacidad en los parlamentos y los ayuda a fortalecer y modernizar la institución.

La primera edición del *Informe Parlamentario Mundial* constituye el siguiente paso lógico de la UIP, en su trabajo en pos de generar un mayor enfoque, conciencia y debate en torno a la institución parlamentaria; y se centra en los principales desafíos a los que se enfrentan los parlamentos en el mundo actual.

El informe es un esfuerzo conjunto de la UIP y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Está inspirado en las contribuciones de muchos parlamentos, parlamentarios, investigadores y expertos, a quienes la UIP desea expresar su agradecimiento por su ayuda y apoyo entusiasta en la elaboración de esta publicación.

El informe pone de manifiesto la relación fundamental entre las personas y el parlamento. Analiza los cambios en las expectativas que los ciudadanos tienen del parlamento y muestra la manera en que los parlamentos están respondiendo ante esos cambios. Expone los problemas que habrán de superarse y les ofrece a los parlamentarios, los creadores de políticas y los ciudadanos, ideas renovadas sobre la manera en que los parlamentos pueden operar más eficazmente.

El parlamento es una institución consagrada por la historia. Los orígenes de muchos parlamentos se remontan a varios siglos atrás. Sin embargo, todos los parlamentos necesitan mantenerse actualizados y precisamente de eso se trata este informe: de ayudar a los parlamentos a instaurarse firmemente en el siglo XXI.



Anders B. Johnsson  
Secretario General  
Unión Interparlamentaria

# RESUMEN EJECUTIVO

*Esta primera edición del Informe Parlamentario Mundial se enfoca en la siempre cambiante relación entre los ciudadanos y los parlamentos.<sup>1</sup> 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 informe 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 informe, 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”.<sup>2</sup>

## **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.**

2 World Public Opinion.org, 2008.

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 expansión 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 solo 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 este 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.

**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 extraparlamentarias — 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 solo una parte de la ecuación. La oferta también ha aumentado por dos razones principales:

- **Los políticos disfrutan esta labor.** Muchos diputados sugirieron que este 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 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 estos 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 este 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 estas 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 solo 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.





## LAS PERSONAS Y EL PARLAMENTO

### 1.1 La relación entre las personas y los parlamentos: Una evolución constante

Esta primera edición del *Informe Parlamentario Mundial* se enfoca en la siempre cambiante relación entre los ciudadanos y los parlamentos.<sup>3</sup> Su intención es poner de manifiesto las principales características de esa relación, 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. En los albores del siglo xxi, la presión del público sobre dichas instituciones parece ser mayor que nunca. El aumento de tamaño de los

3 A lo largo del presente informe, 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.

gobiernos ha incrementado las responsabilidades de los parlamentos en cuanto a sus labores de escrutinio y fiscalización. 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 expansión del número de parlamentos en todo el mundo parece estar acompañada de mayores expectativas del público en cuanto a lo que pueden y deben lograr. Además, en muchos lugares del mundo, hay cuestionamientos fundamentales acerca de la efectividad de los parlamentos para exigir que los gobiernos rindan cuentas. La función de representatividad de los partidos políticos —elemento esencial para el funcionamiento de un parlamento— es, en muchos países, débil y tiene escaso arraigo en la sociedad. Asimismo, a través de nuevas tecnologías y 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. En todo el mundo, el reto

para el desarrollo de los parlamentos es comprender la naturaleza de estos cambios, determinar qué significan para la representación parlamentaria e identificar maneras de adaptarse a lo que parece ser un cambio de ritmo cada vez más acelerado.

Cada una de estas presiones se manifiesta de distintas maneras y a distintas velocidades, según el país o la región de que se trate. Este informe no pretende aportar una evaluación definitiva del estado de los parlamentos, sino que 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. Los capítulos que siguen se basan en el análisis, los ejemplos y las historias de políticos y miembros del personal parlamentario para subrayar algunos de los retos a los que se enfrentan estas instituciones en sus esfuerzos por involucrar al público en la labor parlamentaria. En particular, nos concentramos en las innovaciones y reformas que los parlamentos han implementado, así como en las maneras en que las expectativas del público han forjado su actividad y la de los diputados a nivel individual. Por consiguiente, gran parte del contenido es intencionalmente de carácter anecdótico, pero esperamos que los ejemplos ilustren puntos mucho más amplios acerca del desempeño y la posición de los cuerpos parlamentarios.

A pesar de sus diferencias, todos los parlamentos existen para servir como un vínculo entre el gobierno y el pueblo. La calidad de este vínculo con los ciudadanos es el tema central de este informe, y es además un elemento clave para determinar la manera en que los parlamentos responden a las necesidades de una sociedad cada vez más exigente. El presente informe sostiene que los parlamentos necesitan tener un mejor entendimiento de las presiones para poder desarrollar respuestas más estratégicas a los desafíos a los que se enfrentan. Busca identificar algunas de las tensiones que deben manejar y ofrecer ejemplos de buenas prácticas que puedan dar perspectiva, inspiración o servir como base para la emulación. En este sentido, el informe desarrolla el análisis de los criterios que rigen a los parlamentos democráticos —representatividad, transparencia, accesibilidad, rendición de cuentas y eficacia—, que se describen en el libro *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*<sup>4</sup>, publicado en 2006.

4 Unión Interparlamentaria 2006: 10-11.

Este primer capítulo analiza la manera en que los parlamentos han evolucionado desde sus inicios como reuniones tradicionales, hasta convertirse en las instituciones que conocemos hoy en día, y destaca los principales problemas a los que se enfrenta dicha evolución continua. Sopesa las actitudes del público ante los parlamentos y sugiere que estas instituciones se enfrentan a retos continuos en sus esfuerzos por convencer al público de su eficacia y su capacidad de desempeñar roles diferenciados. Concluye con el argumento de que, a pesar del aumento en el número de oportunidades alternativas de representación, los parlamentos están desempeñando roles que son más vitales hoy en día, que en ningún otro momento de su historia.

### 1.1.1. En busca de una voz: La popularidad de la representación parlamentaria

Durante la segunda mitad del siglo xx, el número de parlamentos aumentó drásticamente en todo el mundo. Según la Unión Interparlamentaria (UIP), actualmente 190 de entre 193 países cuentan con alguna forma de institución parlamentaria y en conjunto suman más de 46,000 representantes. Sin embargo, de acuerdo con la evaluación más reciente de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, solo cerca del 45% de los países del mundo pueden clasificarse como democracias completas

*Actualmente, 190 de entre 193 países cuentan con alguna forma de institución parlamentaria y en conjunto suman más de 46,000 representantes.*

o “defectuosas”, mientras que otro 20% se describe como regímenes “híbridos”<sup>5</sup>. Dicho de otra manera, la presencia de una institución parlamentaria no es sinónimo de democracia, y sugiere que estos parlamentos varían en cuanto a su importancia dependiendo del contexto político. No obstante, su presencia parece ser esencial para la noción de legitimidad de un Estado y por su capacidad de

5 Unidad de Inteligencia de The Economist 2011.

representar el interés público. En todos estos contextos, las instituciones sirven como enlace entre las preocupaciones del pueblo y sus gobernantes. Los parlamentos varían enormemente en cuanto a sus facultades, influencia y funciones, pero la existencia de un foro público en donde poder articular esas preocupaciones parece ser condición necesaria para la legitimidad del gobierno.

*El 85% de las personas cree que “la voluntad del pueblo debería ser la base de la autoridad del gobierno” y el 84% considera que los líderes del gobierno deberían elegirse mediante el sufragio universal.*

Los parlamentos de hoy en día están arraigados en una variedad de contextos, lo cual refleja la tendencia de todas las sociedades a crear cuerpos para poder debatir, deliberar y representar los intereses del pueblo. Estas asambleas están presentes en todas las sociedades, desde los *majlis* del mundo árabe, hasta los *panchayats* de la India. A lo largo y ancho del continente africano, las asambleas tribales adoptaron toda una gama de formas y roles, mientras que en Afganistán las *jirgas* servían para resolver conflictos y actuaban como un canal de comunicación a mayor escala. Este deseo de reunirse, hablar y representar a otros se ve reflejado en los nombres de las instituciones. Cerca de una cuarta parte de dichos cuerpos emplean el término “parlamento”, que proviene del francés *parler* o hablar, ya sea como designación genérica, o como el nombre de una de sus cámaras. La terminología que denota algún tipo de “reunión” o “asamblea” también prevalece en más del 40% de las legislaturas, en donde se emplean variantes tales como: congreso, dieta (Japón), *knéset* (Israel), *skupština* en varios países balcánicos o *majlis* en muchas legislaturas árabes. En la tradición nórdica, la palabra *riksdagen* (p. ej. Finlandia y Suecia) puede traducirse como “reunión del reino”, y el islandés *alþingi*, el danés *folketinget* y el noruego *storting* significan “reunión del pueblo” o “reunión de todos”.

Una encuesta mundial llevada a cabo en 2008 puso de manifiesto la importancia asignada a la representación, como un principio de gobierno vigente en todo el mundo y reveló que el 85% de las personas cree que “la voluntad del pueblo debería ser la base de la autoridad del gobierno” y el 84% considera que los líderes del gobierno deberían elegirse mediante el sufragio universal.<sup>6</sup>

Por si fuera poco, este sentir también se manifestó a través de los sucesos de la Primavera Árabe de principios de 2011, que pusieron de relieve la centralidad de los parlamentos representativos en la búsqueda de una voz política y una mayor democracia. En países como Egipto y Túnez, el papel y las facultades del parlamento son 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 pueblo. En resumen, los parlamentos parecen ser tanto un símbolo como un elemento clave para la creación de un Estado representativo.

### 1.1.2. Estructuras institucionales: La forma se adapta a la función

Si bien todas las sociedades reflejan el papel central de la representación como su principio organizador, las estructuras de las instituciones parlamentarias de la actualidad tienen su origen en los parlamentos europeos de la Edad Media. Los ocho o nueve siglos que han transcurrido desde esa primera encarnación han generado una variedad darwiniana de instituciones; todas derivadas de una raíz común y sin duda de la misma especie, pero con claras diferencias que las distinguen entre sí.

El Alþingi islandés, considerado por muchos como el primer parlamento nacional, data del año 930 e.c., cuando se utilizó por primera vez como un foro de reunión de los líderes locales. La Cámara de los Comunes británica (originalmente, “de las comunas”) tuvo su origen en el siglo xiii, cuando su principal función era reunir a los nobles para discutir el estado

6 World Public Opinion.org 2008.



del reino y aprobar el suministro de dinero que las comunidades locales le entregaban al rey.<sup>7</sup> Con el tiempo, las instituciones que se desarrollaron por toda Europa se caracterizaron por tres rasgos similares, a saber: primero, darle o denegarle su consentimiento al monarca; segundo, representar a varias comunidades dentro de la nación; y tercero, usar el poder económico para negociar con el monarca y pedir el desagravio de las querellas de las personas.

Estas instituciones se exportaron a distintos lugares del mundo a través de las potencias colonialistas de Europa. La transformación de las instituciones medievales en instituciones democráticas comenzó en Estados Unidos en los siglos xvii y xviii. Los padres fundadores que establecieron asambleas en cada una de las trece colonias trataron de diferenciarse del modelo británico y, para cuando se logró la independencia, ya estaban operando legislaturas estatales independientes del poder ejecutivo y, en distintas medidas, estaban ejerciendo sus propias facultades legislativas. Con el tiempo, este patrón de desarrollo institucional habría de tener un impacto significativo sobre la manera en que se desarrollaron instituciones en América Central y Sudamérica, en donde el congreso fue el modelo predominante.

Por el contrario, en Europa los parlamentos evolucionaron a la par de los gobiernos, con poderes que se definieron particularmente en relación con el monarca. Con frecuencia, el resultado fue una compleja fusión de los poderes ejecutivo y legislativo dentro de la institución parlamentaria, en donde el poder político gradualmente se vinculó con el desarrollo de partidos políticos que siguieron a la expansión de la franquicia. Este fue el modelo que posteriormente forjó el desarrollo de instituciones representativas en los imperios de las naciones europeas en África, Asia y el Medio Oriente.

Este legado histórico sigue estando presente en todos los rincones del mundo, en los parlamentos nuevos y antiguos. La evolución de los parlamentos en los estados excomunistas de Europa Oriental en la década de 1990 fue una amalgama de su propia y larga historia (por ejemplo, el Parlamento Polaco gozó de poderes significativos hasta fines del siglo xviii) y el legado institucional soviético, pero también tuvo una importante influencia del modelo alemán, que en aquel

entonces era un ejemplo local relativamente reciente de una transición de la dictadura a la democracia.

Los parlamentos africanos y del subcontinente indio fueron (y hasta cierto punto siguen siendo) forjados por el legado colonial. La costumbre británica de establecer un Consejo Legislativo en sus colonias de aquel entonces no pretendía otorgar poderes legislativos, sino crear un cuerpo de representantes comisionados que sirviera como mecanismo de retroalimentación para la administración británica. Aunque el Consejo Legislativo Keniano se estableció en 1906, el primer delegado keniano de origen africano no se nombró sino hasta 1944. Sin embargo, instituciones como esta fueron la base sobre la cual se desarrollaron los cuerpos parlamentarios de varios Estados africanos después de la independencia. A pesar de que algunas excolonias británicas adoptaron sistemas presidencialistas, también crearon sistemas parlamentarios al estilo Westminster, empleando sistemas de votación por mayoría simple que limitaban la influencia del parlamento sobre las políticas y el presupuesto y tenían un sistema de comisiones débil.<sup>8</sup> De la misma manera, los parlamentos de Australia, Canadá y Nueva Zelanda fueron moldeados por su legado colonial y al lograr un gobierno responsable, sirvieron como ejemplo en otros lugares del mundo. La tradición del Estado centralizado hizo que los cuerpos legislativos coloniales se desarrollaran menos en el África francófona y que estuvieran ausentes en el África lusófona. Pero después de la independencia, esos Estados emularon las tradiciones francesa, belga y portuguesa.

Los roles tradicionales de estas instituciones han evolucionado y se han desarrollado con el tiempo en respuesta a las exigencias de las sociedades que representan. Los parlamentos que iniciaron como meros cuerpos consultivos comenzaron a hacer valer sus facultades legislativas y desempeñaron un papel cada vez más destacado en el gobierno de sus países. Y, a medida que se institucionalizaron más y más, sus miembros desarrollaron maneras de emplear su poder para allegarse de funciones adicionales y acrecentar su autoridad. A su vez, esto ha afectado su composición y sus facultades, funciones y normas de procedimiento.

7 Norton 2005:16-7.

8 Barkan 2009:9-12.

Aunque su origen sea el mismo, a principios del siglo xxi, los parlamentos son tanto omnipresentes como extremadamente variados en cuanto a su tamaño, sus facultades y funciones. Por ejemplo, la Asamblea Nacional Popular de China, con sus 3,000 miembros, es el parlamento más numeroso del mundo, seguido por el del Reino Unido, que cuenta con más de 1,400 miembros en ambas cámaras. La proporción de representantes respecto de la población también varía. En un extremo está la India, con 1.5 millones de habitantes por cada parlamentario, Estados Unidos con cerca de 590,000, y Bangladesh con 470,000. En el extremo opuesto, el Parlamento de Tuvalu tiene apenas 15 diputados, que representan a aproximadamente 667 personas cada uno, y en San Marino hay un diputado por cada 517 habitantes.

En cuanto a su poder e influencia, las instituciones parlamentarias incluyen cuerpos puramente asesores, tales como el Majlis A'Shura de Arabia Saudita, que se creó en 1993 como una institución consultiva, integrada por miembros designados, con facultades legislativas o de supervisión escasas o nulas, cuya función es asesorar al monarca y que puede ser disuelta en cualquier momento. Incluye sistemas al estilo soviético, como la Asamblea Nacional de Vietnam, que tiene sesiones plenarias de un mes de duración solamente dos veces al año y cuya autoridad, legislación y personal provienen en su mayoría del Partido Comunista. En otros lugares se han presentado características únicas. Por ejemplo, en el Congreso Mexicano, los miembros pueden desempeñar su cargo únicamente durante un periodo y no pueden reelegirse, lo que inmediatamente restringe la capacidad de la institución. En el extremo opuesto se encuentran cuerpos como el Bundestag de Alemania o el Congreso Estadounidense que, debido a su formidable capacidad y poder, son el centro de la vida política de dichas naciones. Estados Unidos también cuenta con el presupuesto parlamentario más cuantioso del mundo (\$5,120 millones de dólares), que rebasa con mucho el de otras naciones, como Japón (\$1,710 millones de dólares) y Francia (\$1,170 millones de dólares), que le siguen en orden descendente:<sup>9</sup>

9 Si se calculan tomando en cuenta la paridad del poder adquisitivo (PPA), los tres presupuestos más cuantiosos son los de los parlamentos de Estados Unidos (\$5,120 millones de dólares), Nigeria (\$2,040 millones de dólares) y Japón (\$1,350 millones de dólares).

Debido a la extensión de este informe, no es posible presentar un análisis detallado o exhaustivo de esta enorme variedad, ni proponer una evaluación definitiva del estado de los parlamentos en todo el mundo (esperamos que dichos análisis alimenten ediciones futuras del Informe Parlamentario Mundial). Por el contrario, este informe tiene como eje central la manera en que la relación entre los parlamentos y los ciudadanos está cambiando y evolucionando.

*La representación de los pueblos y sus intereses es la base de todos los sistemas parlamentarios. Por lo general, los parlamentos sirven como un foro en donde se articula la opinión pública [...].*

La representación de los pueblos y sus intereses es la base de todos los sistemas parlamentarios. Por lo general, los parlamentos sirven como un foro en donde se articula la opinión pública, son un mecanismo de transmisión para retroalimentar al Ejecutivo sobre temas de políticas públicas y un medio a través del cual el gobierno puede explicar y comunicar sus acciones. Por consiguiente, son la institución representativa más importante de un gobierno y, como tal, su legitimidad proviene en gran parte de la confianza del público en su capacidad para llevar a cabo ciertas funciones clave. La siguiente sección analiza las actitudes del público hacia los parlamentos en distintas partes del mundo y los retos que implican la constante evolución y adaptación a las expectativas del público.

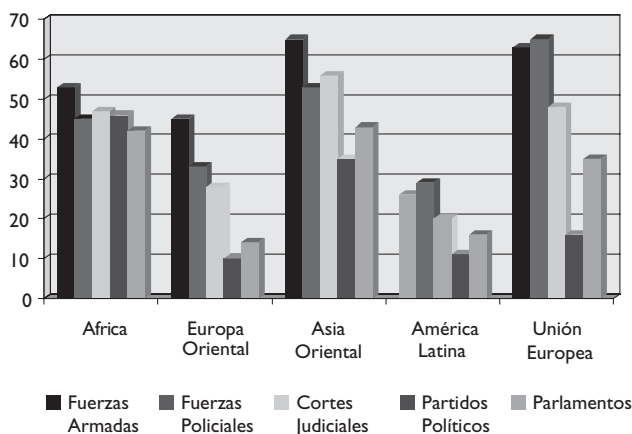
## 1.2. El panorama de la representación política cambia constantemente

### 1.2.1. La opinión pública y los parlamentos

Los análisis recientes de los parlamentos de todo el mundo tienden a poner de relieve el hecho de que con frecuencia estas instituciones se cuentan entre las que menos gozan del agrado del público,

y solo los partidos políticos registran niveles más bajos de aprobación pública. Los parlamentos, como dijera un eminente analista parlamentario, son “enigmáticamente impopulares”.<sup>10</sup> Su proliferación se ha llevado a cabo en un momento en que los roles tradicionales de los parlamentos se han enfrentado como nunca a una compleja gama de retos en sus esfuerzos por asegurar su legitimidad, compitiendo con toda una serie de formas de representación nuevas y más directas. Los resultados de encuestas realizadas por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés) y que posteriormente se reprodujeron en el libro *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, publicado por la UIP, mostraron que en varias regiones del mundo, los parlamentos son vistos con más recelo que las demás instituciones gubernamentales.

### La confianza en las instituciones nacionales: Promedios regionales



Fuente: Unión Interparlamentaria (2006), *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: Una guía de buenas prácticas*, p. 110.

Sin embargo, las cifras ocultan la enorme variación que se da tanto intra como interregionalmente. En las democracias establecidas de Europa y Norteamérica, el apoyo al cuerpo legislativo nacional ha ido menguando desde hace tiempo. Actualmente, dentro de la Unión Europea, la confianza en los parlamentos es de menos del 33%, mientras que en Estados Unidos, la confianza en el Congreso llegó a su punto histórico más bajo en noviembre de 2011, cuando se registró

apenas en un 9%, una caída respecto del 11% anterior, que sobrevino en un lapso de dos meses y “es la primera vez que se observan tasas de aprobación de un solo dígito desde que la cadena noticiosa CBS y el periódico *The New York Times* comenzaron a hacer este sondeo hace más de treinta años”.<sup>11</sup> En las democracias más nuevas de Europa Oriental se observan niveles de confianza igualmente bajos: en 2009, en Letonia y Lituania la confianza en el parlamento se calculó en 11 y 8%, respectivamente.<sup>12</sup> Sin embargo, en Europa Occidental, la tasa de aprobación va desde el 46% en Alemania al 21% en España, con signos de que la reciente crisis financiera ha menoscabado aún más la confianza en los parlamentos y no en los gobiernos en sí.<sup>13</sup> De entre los países que en aquel entonces eran candidatos a ser miembros de la Unión Europea y que se incluyeron en la encuesta del Eurobarómetro 2004, la confianza en el parlamento registró su punto más bajo en Polonia y Bulgaria, en donde poco más del 91 y el 86% de los encuestados, respectivamente, reportó que “tendían a no confiar” en dicha institución. Por el contrario, en esa época, los niveles de confianza más altos registrados en los países candidatos se presentaron en Chipre (79%) y Turquía (75%).<sup>14</sup>

En América Latina, el Reporte 2010 del *Latinobarómetro* sugirió que en esta región, el porcentaje de la población que tiene confianza en los parlamentos fue del 34% en promedio. Esta cifra es un retroceso respecto de la tasa de aprobación del 36% que se registró en 1997, pero representa un avance a comparación al 17% registrado en 2003. A pesar de que la calificación actual es marginalmente superior a la confianza de que goza el poder judicial (32%) y significativamente mejor que la que se les adjudica a los partidos políticos (23%), la confianza en el parlamento siempre ha estado rezagada respecto de la que el público deposita en la Iglesia, la televisión, el gobierno, las empresas privadas y las fuerzas armadas, en encuestas sucesivas del *Latinobarómetro*. Una vez más, esto obviamente oculta las diferencias nacionales; Uruguay encabeza la lista con una tasa de aprobación del 62%, y al final se encuentra el Perú con 14%. Sin embargo, en general, es justo decir que en cada uno de estos países el

10 Loewenberg 2010.

11 Social Capital Blog 2011.  
12 Comisión Europea 2011.  
13 Ibíd.  
14 Comisión Europea 2004.

parlamento normalmente obtiene calificaciones más bajas que otras instituciones gubernamentales.<sup>15</sup>

En el mundo árabe y en Asia Oriental, en donde en muchos países la democracia está menos establecida, nuevamente se observa que los parlamentos obtienen menores calificaciones en comparación con otras instituciones, lo cual representa una situación que al momento sigue sin mostrar signos de mejoría, a pesar de los eventos de la Primavera Árabe. En Kuwait y Líbano, por ejemplo, más de la mitad de la población tiene un nivel de confianza en el parlamento escaso o nulo. En Corea del Sur, los parlamentos se ubican casi al final de la lista en el ranking de la confianza en las instituciones, solo por encima de los partidos políticos, como las instituciones que menos gozan de la confianza del pueblo en dicho país.<sup>16</sup>

*Los parlamentos dependen del apoyo del pueblo. [...] Es importante que las personas tengan fe en el proceso parlamentario.*

En África, el Afrobarómetro registra un nivel de confianza en el parlamento comparativamente alto, con calificaciones que rondan el 56% en todo el continente, pero también se observan niveles elevados de confianza en otras instituciones gubernamentales y este promedio oculta lo que podría ser la mayor variación regional registrada. Por ejemplo, la confianza en el Parlamento de Tanzania se ubica alrededor del 84%, mientras que en Nigeria esta cifra es del 34.5%. Pero en la mayoría de los casos (aunque no en todos) la confianza en el parlamento es menor a aquella de la que gozan otras instituciones gubernamentales, incluyendo la presidencia, la comisión electoral y los tribunales.<sup>17</sup>

Las razones que motivan los niveles de confianza en los parlamentos comparativamente bajos pueden

explicarse en parte por el rol que desempeñan y el punto hasta donde el público entiende dicho rol. Pero esto de ninguna manera le resta importancia al hecho de que para poder mantener su legitimidad y centralidad en el proceso político, los parlamentos dependen del apoyo del pueblo. Incluso si las personas no aprueban todo lo que hacen los parlamentos, necesitan tener fe en el proceso parlamentario. Los roles parlamentarios han evolucionado en cuestión de décadas —y en algunos casos siglos— para permanecer siendo relevante en la mente de los votantes a los que representan. Los parlamentos han cambiado su función, forma y facultades, y continúan haciéndolo. Asimismo, al parecer, en las últimas décadas el entorno político en el que operan los parlamentos ha sufrido cambios importantes.

Las siguientes tres secciones analizan tendencias separadas que podrían estar erosionando las fuentes tradicionales de legitimidad de los parlamentos. En primer lugar, en muchos lugares del mundo, hay cuestionamientos fundamentales acerca de la efectividad de los parlamentos para exigir que los gobiernos rindan cuentas. En segundo lugar, la representación parlamentaria es un proceso colectivo que depende del papel de los partidos políticos, pero los partidos tienen poco arraigo popular o se enfrentan a una caída en sus niveles de popularidad en muchos lugares del mundo. En tercer lugar, en parte como respuesta a una población más informada y exigente, ahora existe toda una gama de vías de representación y desagravio. Si bien en algún momento los parlamentos fueron el foro por excelencia para dar voz a los intereses del público, ahora compiten con toda una serie de alternativas que incluyen formas de democracia directa, consulta y regulación.

### 1.2.2. El desempeño parlamentario: ¿Cada vez más importante?

La insurrección en la región árabe que comenzó a principios de 2011 ha puesto de manifiesto el déficit de representación histórico que existe en el Medio Oriente y África del Norte, una región que desde hace mucho tiempo se destaca por la debilidad de sus parlamentos. Las revoluciones han generado grandes expectativas y optimismo acerca del futuro de dichos organismos. Si bien los 22 miembros de la Liga Árabe (incluyendo la aún no consolidada, Autoridad Palestina) ya contaban

15 Latinobarómetro 2010.

16 Encuesta Mundial de Valores, 5ª oleada.

17 Afrobarómetro, 4ª oleada.



con cuerpos legislativos desde antes de 2011, la mayoría de dichas legislaturas estaban subordinadas a poderes ejecutivos dominantes, un hecho que aunque no es exclusivo del mundo árabe, era mucho más evidente en dicho lugar que en cualquier otra región. Como comenta Ali Sawi en el análisis geográfico que llevó a cabo expresamente para este informe, hasta los eventos recientes, “Ningún parlamento árabe [había] logrado por sí mismo infundir esperanza en el pueblo árabe como la [principal] fuente de autoridad gubernamental o como protagonista clave en el ámbito político nacional”.<sup>18</sup> Incluso el Parlamento de Kuwait, que en opinión de algunos es el más dinámico y voluble de la región, ha luchado por tener algún impacto en términos de supervisión y escrutinio. Con frecuencia, los parlamentos son el chivo expiatorio del poder ejecutivo y el blanco de la ira de los medios cuando sobrevienen los fracasos gubernamentales. Pero estos parlamentos tampoco se ayudan a sí mismos, ya que con frecuencia callan ante algunos de los problemas más importantes de estas sociedades, como son el desempleo o la corrupción.

*En la región (árabe), [...] los llamamientos a instituir un parlamento poderoso y eficaz fueron el eje central de los movimientos reformistas (en 2011).*

Este nivel de impotencia no pasa desapercibido y, en buena medida, el público no ha logrado involucrarse en la fachada de la representación que se le ha ofrecido. Este sentido de futilidad ha sido reforzado por las culturas tradicionales patrimoniales y tribales, el analfabetismo generalizado y la carencia de información confiable sobre la composición, el desempeño y las actividades diarias de los parlamentos de la región. Estos factores han exacerbado los malentendidos y han generado sospechas en el público en general. En los albores de 2012, no está claro cómo es que las revoluciones y las

subsiguientes elecciones parlamentarias que se llevarán a cabo en la región habrán de desarrollarse. Pero, dado que los llamamientos a instituir un parlamento poderoso y eficaz fueron el eje central de los movimientos reformistas, habrá presiones importantes sobre dichas instituciones para que cumplan con las expectativas del pueblo.

En el África subsahariana, históricamente los parlamentos también han tenido un pobre desempeño. Joel Barkan, en un estudio exhaustivo del desarrollo legislativo en África, sugiere que la situación está cambiando, ya que los parlamentos están evolucionando y dejando atrás su papel de simplemente dar su sello de aprobación a las decisiones del Ejecutivo, para convertirse en un órgano fiscalizador, de representación y creador de políticas más efectivo.<sup>19</sup> Los parlamentos han demostrado tener la capacidad de implementar reformas e involucrar más al electorado en los años recientes. Por ejemplo, el Parlamento Keniano ha ampliado sus funciones y ahora supervisa al gobierno, analiza el presupuesto y ha fortalecido su sistema de comisiones. El Parlamento de Tanzania logró actualizar sus normas de procedimiento y con ello obtuvo mucha más independencia institucional del Ejecutivo. Mientras tanto, en Zambia, el parlamento promulgó una serie de reformas tendientes a mejorar los procesos legislativos, crear oficinas distritales e incrementar las oportunidades para que los diputados puedan presentar proyectos de ley a nivel individual. En general, los parlamentos parecen estar haciendo mejor uso de sus poderes constitucionales. Pero la conclusión de Barkan, en el sentido de que “siguen siendo débiles, pero cada vez adquieren mayor importancia”, pone de manifiesto tanto las posibilidades como las dificultades a las que se enfrentan constantemente.<sup>20</sup> A pesar de estos cambios, todos los parlamentos continúan luchando para hacer valer su autoridad sobre su gobierno. Y en muchos lugares de África, los políticos luchan por generar confianza en el pueblo. En todos los países de la región, excepto uno (Cabo Verde), al menos el 15% de los encuestados reportó que “la mayoría de los diputados son corruptos”. Un buen número de los encuestados que participaron en la encuesta más reciente del Afrobarómetro (41.5%) opinó que “algunos diputados

18 Sawi 2011.

19 Barkan 2009.

20 *Ibíd.*, 2

son corruptos”.<sup>21</sup> Sin duda, esto refleja el inconsistente historial de la representación parlamentaria en el continente, en donde los beneficios de la democracia multipartidista pueden no ser muy convincentes para muchos electorados. En resumen, los parlamentos no han logrado cumplir con las expectativas generadas por la transición hacia la democracia, ni han sido capaces de materializar mejoras tangibles en las condiciones sociales y económicas.<sup>22</sup>

En la región del Pacífico se observan tendencias similares, en donde si bien la democracia parlamentaria está bien establecida y es ampliamente aceptada, los parlamentos en sí parecen estar debilitándose y no al contrario. Como explican Nakamura et al.: “en lugar de volverse instituciones genuinas que contrarresten el poder, ha ocurrido todo lo contrario. Los parlamentos del Pacífico se han marginalizado como actores institucionales, mientras que sus miembros se han beneficiado en lo individual.”<sup>23</sup> A nivel institucional, los parlamentos obtienen apoyo y legitimidad por ser un foco de aspiraciones para un Estado eficaz y democrático, pero la elevada rotación de parlamentarios que ocurre con cada elección y la presión a la que están sometidos para llevar bienes y servicios para los votantes ha generado cortoplacismo e inestabilidad. Los autores subrayan un problema que se presenta particularmente en Melanesia, en donde los parlamentos están limitados por tres problemas interrelacionados y que se refuerzan mutuamente: “un sistema político muy fluido e inestable que se manifiesta en partidos débiles, una política de personalidades y una intensa competencia; la arrolladora dominación que el Ejecutivo ejerce sobre el parlamento; y una percepción generalizada de corrupción”.<sup>24</sup>

Estos problemas no se circunscriben a las tres regiones antes mencionadas. Muchos parlamentos siguen careciendo de la autoridad formal necesaria para escudriñar las leyes y hacer que el gobierno rinda cuentas. E incluso, si los parlamentos tienen facultades formales importantes, su desempeño podría mejorar. En casi todos los parlamentos del mundo existe una brecha entre las facultades que un parlamento tiene para controlar al

Ejecutivo y la disposición o capacidad de los políticos para ejercerlas. La opinión pública acerca de los parlamentos más antiguos de Norteamérica y Europa Occidental realza la creencia generalizada de que los organismos no son tan efectivos como deberían y el pueblo parece desilusionarse permanentemente de la capacidad de los parlamentos de aprovechar su potencial al máximo.

*En casi todos los parlamentos del mundo existe una brecha entre las facultades que un parlamento tiene para controlar al Ejecutivo y la disposición o capacidad de los políticos para ejercerlas.*

Sin embargo, a pesar de que existen debilidades inherentes en muchos parlamentos en casi todo el mundo, esto debe verse dentro de un contexto histórico más amplio. En comparación con 50 años atrás, el mundo de los parlamentos es casi irreconocible. Los hechos desmienten la tendencia a presuponer que alguna vez hubo una “época dorada” de la democracia parlamentaria. Sin lugar a dudas, en algunos aspectos clave, los parlamentos pueden hacer mucho más para volverse más transparentes, abiertos y efectivos. Pero de la misma manera, nunca habían estado tan expuestos al escrutinio de los medios y del pueblo, como hoy en día.

Con frecuencia se pasa por alto el hecho de que las operaciones organizacionales y administrativas de casi todos los parlamentos están más profesionalizadas hoy en día que en la década de 1960. Las instituciones más antiguas, como los parlamentos británico y francés y el congreso estadounidense, han renovado sus procedimientos internos, sus presupuestos y sus mecanismos de supervisión en las décadas recientes. Sin duda existen debilidades en los parlamentos que se formaron durante la segunda y la tercera ola de democratización pero, en general, estos parlamentos están mejorando su organización interna y sus procedimientos, al tiempo que definen su papel. Durante los últimos cincuenta años, muchos parlamentos han promulgado reformas diseñadas para mejorar el

21 Afrobarómetro 1994.

22 Hamilton y Staphenurst 2011.

23 Nakamura, Clements y Hegarty 2011:8.

24 Ibíd.

escrutinio de las leyes y la supervisión del Ejecutivo, además de que se ha afirmado su independencia financiera y estatutaria de los gobiernos. En pocas palabras, hay mucho por hacer, pero analizando la situación a más largo plazo, los parlamentos de todo el mundo cuentan con mejores recursos, están más profesionalizados y son más representativos que nunca antes. Sin embargo, conservar su apoyo y legitimidad dependerá de la manera en que los parlamentos intenten cumplir (o gestionar) las expectativas del público en los decenios por venir.

### **1.2.3. Los partidos políticos y la ciudadanía: La representación colectiva y el individuo**

Uno de los factores clave que determinan el desempeño parlamentario en todos los países es la calidad representativa y la eficacia de sus partidos políticos. Estos llevan a cabo funciones vitales en cualquier democracia representativa, al servir como los principales vehículos para la representación de los intereses de la ciudadanía, estructurar las opciones políticas durante las elecciones y formar la base del gobierno. A pesar de que la democracia está en evolución constante, es aún difícil vislumbrar una democracia con una representación generalizada de los intereses ciudadanos, sin contar con partidos políticos u organizaciones muy similares a ellos.<sup>25</sup>

Los partidos políticos también desempeñan papeles que son esenciales para la representación parlamentaria. En primer lugar, normalmente sirven como la vía principal para la reelección de los diputados y les dan los medios para construir una carrera política. Los diputados acuden principalmente a su partido político para obtener consejos y asesoría sobre la manera en que deben comportarse en el parlamento, qué iniciativas apoyar o no con su voto o en qué situaciones se espera su apoyo. Quizá lo más importante es que los partidos, a través de los grupos parlamentarios, aportan la base para la organización del trabajo parlamentario. Si bien el reglamento general o los estatutos parlamentarios aportan las reglas del juego, los grupos parlamentarios determinan los juegos dentro de las reglas, transformándose en los vehículos

para la negociación entre el gobierno y la oposición sobre la legislación y los asuntos parlamentarios. En pocas palabras, aseguran el buen funcionamiento del parlamento —o todo lo contrario—.

Este informe no tiene como objetivo principal presentar un análisis detallado del estado que guardan los partidos políticos, pero su importancia para el funcionamiento de los parlamentos significa que no podemos soslayarlos. Además, a nivel mundial, se enfrentan a dos conjuntos de problemas que menoscaban sus funciones —especialmente aquellas relacionadas con la calidad y la capacidad para representar a la ciudadanía.

En primer lugar, en muchos países, particularmente en aquellos en vías de desarrollo, los sistemas tienden a caracterizarse por contar con un partido dominante o con muchos partidos fragmentados. La presencia de partidos dominantes disciplinados, como sucede en algunos Estados de África y Asia Oriental, con frecuencia significa que el parlamento está totalmente bajo el control del gobierno. En tales circunstancias, el parlamento se convierte en una institución irrelevante, especialmente en situaciones posteriores a conflictos armados, cuando los partidos se crean a partir de movimientos rebeldes y con frecuencia siguen acatando la rígida disciplina de ex-organizaciones cuasi-militares. En el otro extremo, cuando existe una multitud de partidos que tienen poca disciplina o cohesión interna, como es el caso de algunos Estados latinoamericanos, el parlamento se vuelve impredecible y difícil de organizar. Cuando un partido no tiene control sobre sus diputados, la legislatura no es siquiera capaz de organizar sus asuntos, y mucho menos de tomar decisiones sobre cuestiones legislativas o políticas de gobierno. Esta situación puede verse exacerbada en entornos posteriores a un conflicto armado, cuando la experiencia democrática es limitada, existen muchos partidos y no hay confianza mutua entre los distintos grupos participantes. Con frecuencia, los partidos sufren porque su arraigo es débil en la sociedad en general, tienen escasa coherencia ideológica para promover sus políticas distintivas y con frecuencia se basan en el liderazgo carismático de una sola persona.

En segundo lugar, la función de representación de los partidos políticos está cambiando. Los parlamentos y los partidos políticos se basan en el principio

25 Carothers 2006:10.

de la representación colectiva de intereses. Sin embargo, esto está cada vez más en conflicto con las significativas tendencias culturales, tecnológicas y políticas de los últimos 50 años, que apuntan hacia un mayor individualismo. La expansión de la educación pública ha creado una ciudadanía mucho más conocedora y mejor informada. A su vez, este aumento del conocimiento ha sido facilitado por la expansión de los medios de comunicación, que ponen a disposición del público un volumen de información mucho más grande y diversa. La innovación tecnológica ha ampliado todavía más la disponibilidad de esa información a través de Internet y otras tecnologías de las comunicaciones, pero también ha aumentado la velocidad del intercambio y ha creado nuevas oportunidades para el diálogo y la comunicación entre las personas. Tales innovaciones también responden a un deseo de independencia y autosuficiencia, que se refleja en muchos aspectos de la vida de las personas.

*Existe la creciente convicción de que los partidos políticos [...] entorpecen la representación efectiva, en lugar de facilitarla.*

Tal vez sea por estas razones que los niveles de identificación con los partidos políticos van a la baja en muchas democracias establecidas. Los partidos políticos evolucionaron y crecieron porque se consideró que eran un mecanismo eficaz para la representación de los intereses públicos. Pero tanto en las nuevas democracias como en las de antaño, existe la creciente convicción de que los partidos políticos entorpecen la representación efectiva, en lugar de facilitarla. Las personas simplemente no parecen definirse a sí mismas de la misma manera en que los partidos políticos buscan representarlas. Esto tiene implicaciones importantes sobre la manera en que las personas ven la representación parlamentaria -especialmente a medida que se desarrollan nuevas formas de participación y supervisión-, lo que significa que los parlamentos se enfrentan en la

actualidad a mucha más competencia en su función de representación.

#### 1.2.4. Vías alternativas de representación y desagravio

La tercera tendencia principal es el crecimiento de nuevas formas de representación, regulación y desagravio —las mismas que replican o cuestionan algunos de los roles tradicionales del parlamento—. Esto se debe en parte a la presencia de una ciudadanía más exigente, pero también es una respuesta a la expansión y el aumento de la complejidad del gobierno en un Estado-nación. Esta tendencia tiene dos facetas: primero, los ciudadanos pueden amplificar su voz y promover sus intereses mediante la expansión de la sociedad civil y de grupos de interés, así como a través del desarrollo de mecanismos de democracia participativa; segundo, el número de cuerpos regulatorios y auditores para monitorear la actividad del gobierno en casi todas las esferas.

El aumento en el número de organizaciones dentro de la sociedad que buscan representar intereses particulares es evidente tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo de todo el mundo. La promoción del principio de “voz y rendición de cuentas” que llevan a cabo muchas agencias patrocinadoras en los países en vías de desarrollo es un reconocimiento del hecho de que una sociedad civil floreciente es parte esencial de cualquier democracia sana. Por su propia naturaleza, las organizaciones de la sociedad civil ofrecen una modalidad más específica de representación, ya que con frecuencia están conformadas en torno a un solo tema y su razón de ser es promover intereses de grupo limitados. No obstante, sin duda constituyen un reto para la forma de representación generalizada que ofrecen los partidos políticos y quizá reflejen una vez más el deseo de contar con formas de representación más individualizadas.

El interés por encontrar formas de democracia más directas ha emanado no solamente de movimientos ciudadanos que buscan lograr un mayor impacto en la manera en que se crean e implementan las políticas, sino también de gobiernos que han buscado nuevas maneras de entender la opinión pública y poner a prueba sus propuestas. En décadas recientes ha habido un gran número de innovaciones en este sentido en distintas partes del mundo, que pueden agruparse en cuatro



áreas principales.<sup>26</sup> Primero, el aumento en el uso de los ejercicios consultivos, como son las encuestas de opinión, las reuniones públicas, los grupos de enfoque y los foros permanentes. Segundo, los “foros de debate” para servir como espacio para la deliberación y la discusión, incluyendo las conferencias de consenso, los jurados ciudadanos y las encuestas de opinión deliberativas. Tercero, las iniciativas de co-gobernabilidad que involucran directamente al pueblo en el proceso de toma de decisiones, como se hace a través de los foros locales de presupuestación. Cuarto, los mecanismos de democracia directa, incluyendo referéndums, iniciativas ciudadanas y destitución de servidores públicos, permiten que los votantes suspendan el mandato de su representante y que quede pendiente su voto de aprobación. La intención que motiva cada una de estas iniciativas es mejorar la conexión entre el público y la toma de decisiones pública, lo cual permite una forma más directa de incidencia pública.

En contraste, el crecimiento de los organismos regulatorios se debe más a la creciente complejidad del gobierno y les ofrece a los ciudadanos varias opciones de desagravio cuando las cosas salen mal. El puesto público más antiguo y común para tratar el desagravio del pueblo es el de ombudsman, cuya primera encarnación data de 1809 en Suecia. A pesar de que a mediados de la década de 1980 solo existían 20 ombudsman nacionales, para principios del siglo xxi, este cargo público ya existía en 120 países de todo el mundo con una gran variedad de títulos como *Public Protector*, *Le Médiateur de la République*<sup>27</sup> y Defensor Cívico. En cada caso, el papel del ombudsman es proteger a las personas contra la violación de sus derechos, el abuso de autoridad y la mala administración, así como hacer que el gobierno y sus servidores públicos estén más obligados a rendirle cuentas al pueblo.

El aumento en el número de ombudsman es en parte un reflejo del número de países que se han democratizado durante ese periodo de tiempo. Sin embargo, al mismo tiempo, se ha creado una serie de agencias regulatorias, instituciones auditoras y de inspección en la mayoría de los países, con la finalidad de llevar a cabo trabajos adicionales de supervisión de la administración pública. Durante el siglo xx, a medida que los gobiernos ampliaban

su responsabilidad por el bienestar de los ciudadanos al darles servicios y prestaciones adicionales, también se presentó un crecimiento en las dependencias que buscaban garantizar la calidad de los servicios y apoyar a la ciudadanía. La creciente complejidad del Estado ha generado una gran variedad de mecanismos para que los ciudadanos puedan ejercer algún control sobre la administración de los asuntos públicos.

Estos avances representan un desafío para los parlamentos en el sentido de que ofrecen formas alternas de representación, rendición de cuentas y desagravio. En primer lugar, ahora existe competencia para la función de representación colectiva de los partidos y el parlamento, ya que hoy en día los ciudadanos pueden buscar distintas maneras de representación a través de una variedad de organizaciones de la sociedad civil. En segundo lugar, en su papel tradicional como la única vía para el desagravio, el parlamento ahora tiene que competir con una gran cantidad de organismos estatutarios y personas, incluyendo a los ombudsman, los órganos fiscalizadores y las agencias auditoras. Cada puesto u organismo está específicamente diseñado para lidiar con aspectos de la mala administración y cuenta con recursos mucho más amplios y mayor pericia para tratar dichos casos, de los que podrían estar disponibles a través del parlamento. En tercer lugar, la existencia de dichas agencias también significa que los gobiernos están obligados a rendir cuentas ante un gran número de organismos, incluyendo agencias de inspección y reguladores formales cuya tarea es cuestionar la mala administración del gobierno. Además, existen otras formas de rendición de cuentas extraparlamentaria, como son los medios de comunicación, los tribunales, los grupos de expertos y la sociedad civil; lo cual ha hecho que algunas personas sugieran que estamos ante una nueva forma de “política pos-parlamentaria”.<sup>28</sup>

### 1.3. La tenacidad de la representación parlamentaria

Aunque las tres tendencias que se describieron anteriormente representan retos para los parlamentos, en ocasiones lo que se dice de la política pos-parlamentaria en los círculos académicos y mediáticos puede ser

26 Smith 2005; Beetham 2006.

27 Después de la revisión de la Constitución Francesa en 2008, el *Defenseur des droits* sustituyó al *Médiateur de la République* en 2011, figura que ahora goza de una jurisdicción más amplia.

28 Keane 2011: 212-3.

engañoso. El público puede ser escéptico respecto del desempeño parlamentario y es posible que otras formas de representación le resulten atractivas, pero tanto las personas como los gobiernos reconocen la necesidad de que exista un parlamento. El desarrollo de mecanismos alternativos de representación y regulación les da a los ciudadanos una mayor variedad de opciones y constituye una mayor competencia para los parlamentos. Sin embargo, no eliminan la necesidad de la representación parlamentaria ni la hacen obsoleta. Los parlamentos sirven como el vínculo vital entre el público y el sistema de gobierno,

*Los parlamentos sirven como el vínculo vital entre el público y el sistema de gobierno, son el principal foro en donde se discuten cuestiones de interés público y [...] desempeñan funciones que ninguna otra institución puede replicar.*

son el principal foro en donde se discuten cuestiones de interés público y siguen desempeñando funciones que ninguna otra institución puede replicar. La expansión de los mecanismos alternativos ha ocurrido en parte debido a que los ciudadanos se están volviendo más exigentes y también porque la tarea a la que se enfrentan los parlamentos al controlar a los gobiernos es mucho más grande y compleja de lo que era hace 100 años. Pero, en todo caso, estos sucesos enfatizan el papel central de los parlamentos. A diferencia de otras instituciones u organizaciones, los parlamentos obtienen su legitimidad debido a que son elegidos por voto popular, específicamente para reflejar y representar los intereses de la nación en su conjunto. Las múltiples formas de representación que existen en la sociedad contemporánea, al igual que su nivel de complejidad, hacen que este papel sea cada vez más importante en la vinculación de la ciudadanía con el gobierno.

### 1.3.1. La singularidad del papel de los parlamentos

Aun así, hay cosas que solo un parlamento puede lograr y que otras instituciones no pueden replicar. En primer lugar, la creación, modificación y aprobación de las leyes se hacen principalmente a través de la legislatura. A pesar de que existen varios mecanismos consultivos para convertir los intereses de la ciudadanía en políticas y acciones ejecutivas, el parlamento es aquel que, en última instancia, aporta el mecanismo mediante el cual se sancionan las leyes. En segundo lugar, los parlamentos existen para fiscalizar a los gobiernos. Deben servir como un foro en donde los ministros del gobierno y los funcionarios públicos rindan cuentas de sus políticas y acciones ante el público. En tercer lugar, el parlamento es la institución representativa más importante de todas. Debe concentrar la opinión pública y tomar decisiones sobre políticas con base en lo que es mejor para el pueblo en su conjunto.

Esta es una diferencia importante respecto de otras formas de democracia participativa que tienen claros atractivos para los gobiernos y los pueblos, pero que también tienen limitaciones. Por ejemplo, las formas de democracia directa normalmente solo están disponibles para un sector muy reducido de la población y, debido a su propia naturaleza, son ejercicios caros y laboriosos. La evidencia del uso de la democracia directa también sugiere que tiende a darle mayor influencia a las campañas más activas y con mayores fondos y puede simplemente otorgarles más poder a quienes ya gozan de una influencia considerable.

Las formas de democracia más directas no pueden replicar ni reemplazar el proceso parlamentario. Pero si se configuran para pasar por alto el proceso representativo pueden ser enormemente dañinas. Por ejemplo, en el estado de California, en Estados Unidos, la combinación de límites a la reelección, una mayoría calificada en temas presupuestarios y varios referéndums —cuyos resultados no puede enmendar la legislatura— ha paralizado la toma de decisiones. Todas estas innovaciones fueron diseñadas para mejorar la capacidad de respuesta de los políticos y del Estado para con los votantes y aumentar la rendición de cuentas del gobierno para con los ciudadanos. En la práctica, han hecho todo lo contrario.

Dado que no confían en los legisladores, los votantes les quitaron el poder poco a poco e hicieron que cada vez más tuvieran que tomar decisiones mediante el consenso de la mayoría calificada, o bien, de conformidad con leyes impuestas por iniciativas. En este estado de incapacidad, los legisladores tuvieron menos éxito al emprender acciones decisivas sobre temas difíciles, especialmente en lo concerniente a decisiones fiscales que requerían del voto de dos terceras partes. Con cada vez mayor frecuencia llegaron a compromisos confusos que no complacieron a ningún sector del electorado cuando se trata de temas polémicos, o tuvieron que recurrir a trucos y componendas. Molestos por esta situación, los votantes aprobaron más iniciativas y tomaron las riendas de más asuntos, con lo cual cavaron un pozo fiscal más profundo.<sup>29</sup>

*Las formas de democracia más directas no pueden replicar ni reemplazar el proceso parlamentario. Los casos en que las nuevas formas de participación han funcionado de manera más efectiva son aquellos en donde estas complementan y refuerzan el proceso representativo en lugar de pasarlo por alto.*

En resumen: La legislatura tuvo un papel útil como chivo expiatorio, pero los votantes no reconocieron que podrían ser responsables de su propia desdicha.

La experiencia de la Legislatura del Estado de California quizá sea un ejemplo extremo del efecto de la democracia directa. Hay otros países, como Suiza, en donde las formas alternativas de representación y democracia participativa han trabajado conjuntamente con el sistema parlamentario. Sin embargo, el punto clave es que los casos en que las nuevas formas de participación han funcionado de manera más efectiva en todo el mundo

son aquellos en donde estas complementan y refuerzan el proceso representativo en lugar de pasarlo por alto. Al incluir a los votantes directamente en el proceso de toma de decisiones, dichos mecanismos les permiten compartir algunas de las decisiones más difíciles y acuerdos de compromiso con sus representantes elegidos, con lo cual se amplía el nivel de entendimiento del público acerca de la naturaleza de la representación política.

A pesar de que actualmente muchos reguladores y auditores supervisan las actividades del gobierno, este hecho no elimina la necesidad de contar con un parlamento. Antes bien, la refuerza. La *Hansard Society*, un grupo independiente de expertos, creó una comisión para analizar las fortalezas y debilidades de la fiscalización parlamentaria en el Reino Unido en 2001. Si bien destacó el crecimiento del estado regulatorio, consideró que esto fortalecía la capacidad del parlamento, en lugar de socavarla. La comisión sugirió que, dada la complejidad del gobierno moderno, el parlamento no puede garantizar una efectiva fiscalización por sí solo. Los políticos no tienen el tiempo, los recursos ni la pericia para vigilar algo tan grande, fragmentado y complicado como un gobierno moderno. Pero la profusión de cuerpos investigadores y reguladores le dio al parlamento más herramientas para hacer que los ministros rindan cuentas y para asegurarse de que los errores no se repitan. Bajo este modelo, el parlamento se colocaría a la cabeza de un sistema de rendición de cuentas, que se vale de los reportes, las investigaciones y los hallazgos de los distintos cuerpos que existen. La labor del parlamento es de carácter político. En pocas palabras, "el papel del parlamento es desenmarañar los temas políticos clave –al margen del análisis técnico–, interpretar su importancia y usarlos como una plataforma desde la cual cuestionar al gobierno."<sup>30</sup>

### 1.3.2. ¿Qué espera el pueblo del parlamento?

La opinión pública parece reconocer la complejidad de la representación y los roles vitales que los parlamentos siguen desempeñando. Sin embargo, también indica puntos de énfasis cambiantes en las expectativas de representación del público. En primer lugar, y como se mencionó al inicio de este capítulo, los sucesos de la

29 Mathews y Paul 2010:75.

30 Comisión de la *Hansard Society* sobre el Escrutinio Parlamentario 2001:11.



Primavera Árabe de principios de 2011 hicieron patente la centralidad de los parlamentos representativos en la búsqueda de una voz política y una mayor democracia. A pesar de las tendencias antes descritas, las exigencias de representación política en los Estados posrevolucionarios se han enfocado en la creación de partidos políticos masivos y de un parlamento eficaz. En tales circunstancias, las personas siguen creyendo que un parlamento elegido democráticamente con un papel constitucional significativo es quien mejor garantiza la rendición de cuentas del gobierno. Según el Proyecto de Actitudes Mundiales del Centro Pew de Investigación, el porcentaje de encuestados egipcios que estuvieron de acuerdo con la frase “La democracia es preferible a cualquier otro tipo de gobierno” aumentó del 60% en 2010 al 71% en 2011.<sup>31</sup>

En segundo lugar, quizá no sea ninguna sorpresa que cuando se les pregunta si los parlamentos son esenciales para el funcionamiento de una democracia representativa, las personas tienden a decir que sí. Por ejemplo, el Latinobarómetro 2010 mostró que en toda la región, la gran mayoría de las personas cree que la democracia sería imposible sin un parlamento, y la tasa promedio de aprobación es del 59%. Pero quizá lo más importante sea que un estudio realizado en 2006 sugirió que el poder y la fuerza del parlamento eran “una —o quizá la única— clave institucional de la democratización”.<sup>32</sup> Los parlamentos más fuertes ofrecieron una mejor garantía de rendición de cuentas, lo cual sirvió como contrapeso del poder de los presidentes, y por lo tanto, motivó a las personas y los partidos a invertir y así fortalecer dichas instituciones.

En tercer lugar, a pesar de que las instituciones parlamentarias por lo general figuran en los últimos lugares en las encuestas de confianza, las actitudes hacia los políticos a nivel individual, y especialmente los representantes locales, por lo general son mucho más positivas. En el Reino Unido, por ejemplo, una encuesta realizada en 2010 reveló que mientras que un 5% más de personas estaban insatisfechas con el desempeño del parlamento y otro 15% estaban a disgusto con los políticos en general, el 22% estaban más satisfechos con el desempeño de su diputado

local.<sup>33</sup> Una encuesta realizada en Estados Unidos descubrió que el 64% de las personas que fueron a pedirle ayuda a su representante salieron satisfechas de la reunión.<sup>34</sup>

Al mismo tiempo, parece ser que los políticos están más ocupados que nunca. En todo caso, las expectativas del público respecto de sus representantes parecen estar aumentando, y no al revés. En términos de los niveles de contacto, los parlamentos de todo el mundo, así como los políticos en lo individual, reportan un aumento en el contacto con los ciudadanos, especialmente a través del correo electrónico. La tendencia parece reflejar un genuino deseo entre los ciudadanos de conectarse con sus políticos y una expectativa de que sus representantes no solo les respondan, sino que también aborden activamente cualquier problema o cuestión que las personas les presenten. Una encuesta mundial sobre políticos que llevó a cabo la UIP para este informe mostró que cuando se les pregunta a los ciudadanos cuál consideran que es el papel más importante de los políticos, casi una tercera parte de los encuestados identificó “la solución a los problemas del electorado” como el punto más importante. La encuesta también reveló el tiempo que se le dedica al trabajo en los distritos electorales; una quinta parte de los políticos reportó dedicar más de 40 horas por semana únicamente a ayudar a los residentes de su distrito, mientras que una tercera parte de los diputados dedica entre 21 y 40 horas por semana. Y, a pesar de que quizá no debiéramos sobreanalizar este hallazgo, casi dos terceras partes de los encuestados consideran que las relaciones entre los parlamentos y los ciudadanos están mejorando en lugar de empeorar. (Véase el Apéndice.)

El punto clave es que los diputados están desempeñando una función representativa que claramente valoran la mayoría de sus electores. A pesar de que las encuestas de opinión sugieren que los parlamentos pueden no ser tan populares como otras instituciones gubernamentales, esto podría deberse a su propia naturaleza. El hecho de que los parlamentos existan primordialmente para deliberar y debatir, mientras que el Ejecutivo toma las decisiones, podría explicar el hecho de que los gobiernos tienden a gozar de un mayor

31 Proyecto de Actitudes Mundiales 2011.

32 Fish 2006:18.

33 *Hansard Society* 2010.

34 Mezey 2008:92.

arraigo popular que los parlamentos. En pocas palabras, una institución cuyo papel es reflejar la división de opiniones puede inevitablemente dividir las opiniones. Podría ser que, como lo han sugerido dos autores, los parlamentos necesitan “educar mejor a los ciudadanos sobre la necesidad de tolerar los conflictos dentro de un sistema político democrático muy complejo, diverso y moderno. Solo así es que las personas apreciarán mejor la utilidad de los acuerdos institucionales que intentan ofrecer soluciones considerando muchas voces.”<sup>35</sup>

### 1.3.3. Las respuestas de los parlamentos a las expectativas del pueblo

El reto para los parlamentos —y uno de los temas centrales de este reporte— es la necesidad de reconocer, comprender y aprovechar estas presiones de cambio de una manera que refuerce su función de representación. Los parlamentos obtienen su autoridad del pueblo y para conservar dicha autoridad se requiere de una constante evolución y adaptación a las expectativas del público. Como lo ha demostrado Hernando de Soto en su trabajo pionero sobre economía, cuando las instituciones políticas son rebasadas por la rapidez de los cambios económicos,

*Los parlamentos obtienen su autoridad del público y para conservar dicha autoridad se requiere de una constante evolución y adaptación a las expectativas del público.*

primero se vuelven irrelevantes a medida que las leyes se desobedecen habitualmente, para luego volverse obsoletas, a la vez que las personas encuentran alternativas que reflejan sus necesidades y que son “compatibles con la manera en que las personas organizan su vida”<sup>36</sup> Es poco probable que por sí mismos los parlamentos caigan en la obsolescencia,

35 Hibbing y Theiss-Morse 2002: 162.

36 De Soto 2001: 112.

pero la percepción pública de su importancia depende, en primera instancia, de su eficacia en ciertas áreas definidas por el criterio del público y, en segundo lugar, de que se aseguren de que el público entienda y reconozca lo que están haciendo.

Los parlamentos obtienen su autoridad del público y para conservar dicha autoridad se requiere de una constante evolución y adaptación a las expectativas del público.

## 1.4. Acerca de este informe

La investigación que se llevó a cabo para este informe tiene por objetivo descubrir la manera en que los parlamentos, los políticos y el personal parlamentario están respondiendo a estos desafíos. A pesar de la importancia de estos temas, existe una escasez de información confiable sobre la práctica de la representación parlamentaria en muchos lugares del mundo. Con algunas excepciones notables (que se señalan en este informe), hay un análisis relativamente pobre de lo que hacen los diputados, la manera en que interactúan con los votantes, cómo perciben su rol y cómo abordan el trabajo relacionado con los casos individuales que atienden, o la manera en que entienden el proceso de representación. Hay más información disponible sobre los enfoques institucionales para lograr la participación de los ciudadanos, especialmente por el creciente número de planes estratégicos de los parlamentos. Pero, con frecuencia, estos también carecen de todo análisis estratégico de las causas y los problemas a los que se enfrentan los parlamentos al tratar de mejorar la calidad de su representación. Tanto el tiempo como los recursos hicieron imposible que se llevara a cabo una investigación exhaustiva de estos factores para los fines de este informe, y este no ofrece un análisis definitivo del estado de los parlamentos en todo el mundo. Por el contrario, la intención es aportar una reflexión sobre algunos de los problemas principales derivados de la naturaleza cambiante de la representación política y las principales respuestas que dan los parlamentos.

Con esta finalidad, el análisis se basa en parte en una amplia gama de fuentes secundarias, pero toma mayor información de encuestas y entrevistas con políticos y parlamentos. La UIP distribuyó y luego recopiló las

respuestas de dos encuestas que se llevaron a cabo especialmente para este informe. La primera, que constó de nueve preguntas que sondeaban los puntos de vista de los diputados sobre las relaciones entre los ciudadanos y los parlamentos, se llevó a cabo con la participación de 663 parlamentarios seleccionados al azar mediante entrevistas cara a cara, en los parlamentos y en conferencias parlamentarias. En la segunda se les hicieron preguntas a los parlamentos acerca de la manera en que los ciudadanos perciben el parlamento y cómo es que el parlamento está respondiendo a dichas percepciones. En este ejercicio se recibieron respuestas escritas de 73 parlamentos. También se contrató a expertos de distintos lugares del mundo para que escribieran una serie de artículos regionales que describieran un panorama general de las principales tendencias y desarrollos parlamentarios en dichas regiones. Estos artículos se citan a lo largo de todo el informe. Además, se llevaron a cabo tres sesiones de grupos de enfoque con políticos y más de 30 entrevistas con diputados y miembros del personal parlamentario de cerca de 25 países. Asimismo, recabamos las opiniones del comité de desarrollo parlamentario a través de un debate en línea publicado en el sitio web Ágora ([www.agora-parl.org](http://www.agora-parl.org)) y convocamos a dos “mesas redondas virtuales” con profesionales parlamentarios líderes que se identificaron, en parte, a través del sitio web antes mencionado. Por último, aprovechamos el personal y las oficinas nacionales, así como los contactos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la UIP para identificar ejemplos de innovación y experimentación en varios parlamentos de todo el mundo, para posteriormente invitar a los protagonistas a enviarnos respuestas por escrito y participar en entrevistas de seguimiento.

Debido al amplio espectro de temas pertinentes, el informe tiene algunas audiencias potenciales. Pero la intención básica es ofrecer a los políticos, los miembros del personal parlamentario, los profesionales y los académicos, un análisis sobre las cambiantes prácticas de la representación parlamentaria. Esta publicación no puede ofrecer una tipología exhaustiva de la variedad de parlamentos que existen en el mundo hoy en día, así como tampoco puede abarcar la amplia gama de ciudadanos a los que representan estas instituciones. Los electorados no son monolíticos y ciertos grupos — mujeres, minorías, jóvenes, habitantes de zonas rurales,

por nombrar solo algunos de dichos grupos— tienen retos específicos y singulares para conectarse con sus líderes elegidos y con el parlamento como institución. Las experiencias de estos grupos ameritan un análisis cabal y profundo que, si bien escapa al alcance de este informe, debe considerarse a fondo en las ediciones sucesivas del Informe Parlamentario Mundial.

A los políticos y el personal parlamentario a quienes encuestamos y entrevistamos se les pidió que identificaran los retos principales a los que se enfrenta la relación entre los parlamentos y los ciudadanos. Empleamos ejemplos y anécdotas en todo el informe para ilustrar esta dinámica, enfocándonos en las reformas que ofrecen soluciones prácticas a problemas

*Casi todos los parlamentos reconocen la necesidad de mejorar el nivel de comprensión e impresión de su trabajo por parte del público [...] Por ello, la gran mayoría de los parlamentos busca implementar reformas tendientes a ese fin.*

específicos, pero que también fortalecen los roles clave estratégicos y simbólicos del parlamento en la representación de los intereses públicos. Nos basamos ampliamente en la voz de los políticos y los miembros del personal parlamentario para contar esta historia, ya que con frecuencia sus relatos abarcaban una amplia gama de temas.

Se hizo sumamente evidente que casi todos los parlamentos reconocen la necesidad de mejorar el nivel de comprensión e impresión de su trabajo por parte del público, y que la gran mayoría de los parlamentos busca implementar reformas tendientes a ese fin. Sus respuestas sugirieron que la presión del público sin duda ha generado reformas que buscan modificar los procedimientos y las estructuras institucionales, a fin de mejorar la manera en que los parlamentos se conectan con los ciudadanos e interactúan con ellos. Pero, también que esta presión está ejerciendo

influencia en la manera en que los políticos abordan su labor de representación.

La estructura del informe gira en torno a esta perspectiva. El capítulo II examina las distintas respuestas institucionales de los parlamentos. En primer lugar, a las expectativas del público en el sentido de contar con mayor acceso al parlamento y más información acerca de este. Y en segundo lugar,

a las exigencias del público de ejercer una mayor influencia en las políticas. Los capítulos III y IV evalúan la manera en que los parlamentos y los políticos están respondiendo a las exigencias de contar con un mayor nivel de rendición de cuentas, capacidad de respuesta y servicio a los distritos electorales. El último capítulo, “La reforma parlamentaria: Tenacidad y renovación”, intenta concentrar las principales lecciones de este informe.



## INFORMACIÓN E INFLUENCIA

### 2.1. Westminster y la renovación de sus estrategias de extensión parlamentaria

Un mes después del nombramiento de John Pullinger como Director General del Servicio de Información de la Cámara en 2005, la Cámara de los Comunes del Reino Unido debatió y aprobó un informe titulado “Cómo conectar el parlamento con el público”. Una comisión multipartidista realizó una serie de recomendaciones para mejorar la manera en que el parlamento promueve y explica su trabajo al público en general y declaró que “con frecuencia la Cámara de los Comunes da la impresión de ser un club privado, manejado para el beneficio de sus miembros”.<sup>37</sup> Bajo la dirección de Pullinger y con el respaldo de la Comisión de Modernización, se diseñó una estrategia quinquenal para reestructurar completamente la manera en que el parlamento interactúa con el público.

37 Comisión Selecta para la Modernización de la Cámara de los Comunes 2004:10, párrafo 9.

Dicha estrategia comenzó por identificar cinco grupos distintos que han empleado —o podrían emplear— información parlamentaria publicada en línea (p. ej., políticos, personas que trabajan en la política, ciudadanos activos, “actores democráticos externos” y jóvenes) y su intención era asegurarse de que, para 2011, los ciudadanos entendieran mejor el parlamento y lo vieran como una institución incluyente, relevante y que trabaja por los intereses de los ciudadanos. Esto se lograría a través de un enfoque tridimensional dirigido a atraer a las personas mediante Internet y otros medios de comunicación, visitas al parlamento y programas locales en colaboración con comunidades regionales, a lo largo y ancho del Reino Unido.

Los resultados han sido extraordinarios. El rediseño del sitio web se basó, no en el número de visitas al sitio, sino en la facilidad y rapidez con que los visitantes podían encontrar la información que buscaban. Actualmente, el parlamento despliega noticias en su página principal para resaltar los temas de actualidad, utiliza YouTube para que los usuarios puedan acceder más fácilmente a la Sesión de Preguntas



del Primer Ministro y produce juegos interactivos para los jóvenes. El parlamento también ha creado perfiles en Facebook y Twitter, los cuales se actualizan regularmente con información sobre la actividad parlamentaria. La Cámara de los Comunes es ahora el segundo organismo público del Reino Unido que más siguen los usuarios de Twitter, con más de 53,000 seguidores (el primer lugar lo ocupa la Oficina del Primer Ministro).

Este mayor esfuerzo por atraer al público hacia el parlamento dio como resultado que el total anual visitas educativas de jóvenes aumentara de 11,000 en 2006, a cerca de 40,000 en 2010; por su parte, el número de visitas guiadas en 2008 fue superior al millón, un incremento de casi 500% en tres años. Asimismo, se reclutó a un equipo de extensión parlamentaria para trabajar en distintas partes del Reino Unido y proporcionar información en las comunidades locales y dirigir eventos junto con otras organizaciones, tales como grupos comunitarios y organizaciones voluntarias, así como museos y bibliotecas.

*El reto es “ampliar el alcance, de las decenas de miles de personas que ya están motivadas a ponerse en contacto con el parlamento, a las decenas de millones que no lo están”.*

La culminación de esta estrategia llegó a finales de octubre de 2011 con la inauguración de la “Semana del Parlamento”, que consistió en una variedad de eventos y actividades, incluyendo programas de radio y televisión, una reunión del Parlamento Juvenil del Reino Unido, un concurso de fotografía y videos en YouTube que narraban “historias de la democracia”, así como una gran cantidad de eventos organizados localmente cuyos temas giraban en torno a la democracia parlamentaria. Asimismo, en un acto sin precedentes, Westminster invitó a un grupo de ‘piratas cibernéticos’ a explorar la información del parlamento, manipularla y competir entre sí para encontrar nuevas maneras de presentarla. Uno de los proyectos galardonados fue la creación de una aplicación para teléfonos iPhone que permite a los usuarios rastrear sus intereses políticos definidos a medida que estos surgen y se debaten en el parlamento.

Sin embargo, como Pullinger señala, el reto es “ampliar el alcance, de las decenas de miles de personas que ya están motivadas a ponerse en contacto con el parlamento, a las decenas de millones que no lo están”. Si esto habrá de suceder o no, depende de que el parlamento logre encontrar nuevas vías para acercarse al público. Alejarse de una estrategia que simplemente responde a las solicitudes de información para pasar a una que busca el acercamiento de manera activa implica experimentar e innovar. O como dice Pullinger: “Hay que actuar primero y pedir perdón después” porque, en última instancia, “el éxito solo puede definirse a través de los ojos del público”.

## 2.2. Introducción: Respuestas institucionales y estrategias para involucrar al público

La experiencia de la Cámara de los Comunes del Reino Unido refleja una tendencia mucho más amplia entre los parlamentos de todo el mundo. En la encuesta parlamentaria que la UIP llevó a cabo para la realización de este informe, las 73 instituciones encuestadas indicaron que, a lo largo de los últimos 10 años, han promulgado medidas diseñadas para encontrar nuevas maneras de llegar a los votantes, al ofrecer mucha más información acerca de su actividad e involucrarlos en el proceso parlamentario de una manera más directa. Esto también se refleja en los planes estratégicos de varios parlamentos, los cuales se utilizan cada vez más para planear el desarrollo institucional, mejorar la administración interna y fortalecer el papel que desempeñan los parlamentos en general. En Malawi, por ejemplo, uno de los cuatro objetivos estratégicos clave es “incrementar las labores de extensión para acercar el parlamento al pueblo”. El plan de las Islas Salomón para el desarrollo de la educación y las labores de extensión parlamentaria para fortalecer el papel representativo de los diputados incluye objetivos similares. Igualmente, la intención de Gambia es mejorar la comunicación para que el público comprenda mejor las funciones de los diputados. El principio general que apuntala todas estas iniciativas, como lo expresó el Parlamento de Nueva Zelanda, es que “El parlamento requiere la participación del público para ser eficaz”, de manera que pueda —en palabras del plan estratégico de Sudáfrica— “seguir

construyendo un parlamento popular que sea receptivo a las necesidades de todos los sudafricanos, al profundizar la participación y el involucramiento del público, y enfocarse en el pueblo”.<sup>38</sup>

Si bien los parlamentos operan en contextos muy diversos y se enfrentan a una serie de problemas distintos, el deseo de involucrar al público parece ser fundamental. Las medidas tienden a dividirse en dos categorías principales: aquellas que buscan ofrecer más información y mejorar el entendimiento del parlamento entre el público, y las que buscan consultar e involucrar más al público en la labor parlamentaria. No obstante, aún no está claro hasta qué punto estas estrategias están cumpliendo sus objetivos eficazmente en cualquiera de estas áreas. En primera instancia, solo unos pocos parlamentos parecen ofrecer un sentido claro de los problemas específicos que estas estrategias intentan resolver. Al parecer, el supuesto es que es intrínsecamente positivo contar con una mayor participación del público —lo cual podría ser cierto—. Pero, existe un escaso sentido de la profundidad del impacto que han tenido estas estrategias en el mejoramiento de la percepción que tiene el público del parlamento, en el fomento de la comprensión, o en el impulso de los resultados legislativos. Esto puede estar más allá del alcance de cualquier estrategia parlamentaria por sí misma, pero destaca algunas de las tensiones y dificultades a las que se enfrentan las instituciones al tratar de ser más receptivas a la presión del público.

Este capítulo examina, en cuatro secciones principales, las distintas maneras en que los parlamentos intentan informar e involucrar al público, así como los desafíos a los que se enfrentan. La primera mitad del capítulo (sección 2.3) analiza los intentos por mejorar la información pública mediante iniciativas, como son los centros de visitantes, los eventos y los parlamentos juveniles, y luego (sección 2.4), las maneras en que los parlamentos buscan llegar a un público más amplio a través de las transmisiones de radio y televisión. La segunda mitad del capítulo evalúa las maneras en que los parlamentos consultan e involucran a los ciudadanos. La sección 2.5 examina el uso de varias técnicas de consulta, mientras que la sección 2.6

analiza hasta qué punto las instituciones explotan las posibilidades que ofrece la tecnología para crear un diálogo continuo entre el pueblo y el parlamento. En conclusión, este capítulo sugiere que, a pesar de que quizá los parlamentos sean más receptivos ahora que nunca antes, estos se enfrentan a constantes desafíos al implementar sus estrategias de desarrollo, determinar en qué consiste el éxito y manejar la tensión entre la promesa institucional de una mayor influencia ofrecida a través de más consultas y las implicaciones políticas de otorgarles más control a los ciudadanos.

## 2.3. Extensión parlamentaria: Información, participación y educación

### 2.3.1. Centros de visitantes, jornadas de puertas abiertas y eventos

La mayoría de los parlamentos han buscado implementar o mejorar los programas de extensión parlamentaria, a través de la provisión de información básica, mediante la creación de centros de visitantes, las jornadas de puertas abiertas y los eventos, basándose en la convicción de que para hacer que las personas se interesen en el parlamento, no hay nada mejor que el acceso físico. Típicamente, la tendencia de los centros de visitantes de todos los parlamentos ha sido generar información acerca del edificio sede del parlamento y el quehacer parlamentario en un formato digerible. Dichos materiales incluyen guías sobre las sesiones, información sobre el papel que desempeña el parlamento en el gobierno y sobre la agenda legislativa. Pero la manera en que se ofrece la información es cada vez más completa e interactiva.

Desde 2002, la Dieta Japonesa ha abierto las puertas de su “Centro de Visitantes”, donde se invita al público a disfrutar de películas originales en una pantalla grande, hacer uso computadoras personales y ver una gran variedad de exposiciones. El Museo Parlamentario de la India, que se inauguró en 2006, también se ha ganado los elogios de sus visitantes. De acuerdo con los administradores parlamentarios: “Fue diseñado para prestar servicio como un museo de alta tecnología, donde se cuentan historias y se representa la continuación de los valores democráticos y el desarrollo institucional en la India”. En Austria, el

38 Malawi: Asamblea Nacional de Malawi 2010:22; Islas Salomón: Parlamento de las Islas Salomón 2011; Gambia: Asamblea Nacional de la República de Gambia 2009; Nueva Zelanda: Servicio Parlamentario 2011:14; Sudáfrica: Parlamento de la República de Sudáfrica 2004:6.



centro parlamentario incluye estaciones de medios interactivos distribuidas en una serie de salas en las cuales los monitores “demuestran, por medio de ejemplos concretos, la manera en que se crean las leyes” e incluyen cuestionarios para que los ciudadanos autoevalúen sus conocimientos. La atracción “Quién es Quién”, conecta el pasado y el presente del parlamento al mostrar biografías de miembros actuales y ex, junto con información detallada de la composición del parlamento a través del tiempo. El “Acercamiento al Parlamento” utiliza las TIC para explicar la historia y la arquitectura del Reichsratsgebäude mediante exploraciones simuladas de distintas partes del edificio —como la Biblioteca Parlamentaria— a las cuales no se puede acceder en las visitas guiadas.

En los últimos diez años, el Congreso estadounidense construyó un nuevo centro de visitantes que eclipsa a casi todos los demás. Con una superficie de 55,000 metros cuadrados, mide el equivalente a aproximadamente tres cuartas partes del tamaño del propio Capitolio e incluye una sala de exposiciones, dos salas de orientación donde se exhiben películas sobre el Capitolio y el Congreso, un restaurante, una tienda de regalos, e incluso su propia oficina de correos. Los recorridos telefónicos les permiten a los visitantes realizar un recorrido de la sala de exposiciones con audioguías desde su teléfono celular. Tan solo entre marzo y abril de 2009, el Congreso recibió un promedio de 15,500 visitantes diarios y registró una cifra récord de 19,000 en un solo día. Después de su apertura a finales de 2008, el centro recibió un total de 2.3 millones de visitantes en su primer año, el doble del número de personas que visitaron el Capitolio el año anterior.<sup>39</sup> No obstante, incluso los centros más pequeños tienen un impacto espectacular: al responder la encuesta, la Saeima letona explicó que, entre la creación de su centro —en 2005— y 2010, el número de visitantes se incrementó 22 veces.

Si bien la mayoría de las instituciones cuentan con algunos servicios que están disponibles para los visitantes todo el año, las restricciones de espacio y las largas listas de espera pueden disuadir a los ciudadanos incluso cuando las sesiones plenarias (y en algunos casos, las de las comisiones) están abiertas al público. Por lo tanto, los parlamentos de distintos países han creado eventos específicos para atraer a las personas. Por ejemplo, en

Corea del Sur, el “Festival de las Flores de Cerezo” que se celebra cada año, vincula eventos culturales, como proyecciones cinematográficas y conciertos, con debates estudiantiles y recorridos por el parlamento. El personal de este parlamento explicó el objetivo más amplio del programa mediante una mezcla de cultura y política: “La Asamblea Nacional de la República de Corea busca ser un parlamento abierto, comunicativo y que emprenda acciones directas para hacer realidad los valores principales de la democracia representativa [y] ganarse la confianza del pueblo coreano”. En Dinamarca, como parte de un esfuerzo mayor por celebrar la diversidad y la inclusión, cada año desde 2006 el Folketinget lleva a cabo un “Día del Ciudadano”, al cual se invita a todos los ciudadanos recientemente naturalizados. En palabras de un funcionario administrativo: “El propósito del evento es darle la bienvenida a los ciudadanos recién naturalizados como participantes de pleno derecho en la vida política de Dinamarca y demostrar la accesibilidad del parlamento como una institución democrática. El evento normalmente atrae a cerca de 800 invitados”.

Desde que la Organización de las Naciones Unidas decretó el Día Internacional de la Democracia<sup>40</sup> en 2008, más de 70 parlamentos han aprovechado esta oportunidad para crear vínculos con la ciudadanía, especialmente con los jóvenes. La gama de iniciativas es muy variada, y va desde las más modestas, hasta el involucramiento de alumnos de la escuela primaria mediante clases especiales sobre democracia, como ha ocurrido en Uruguay, Mongolia y Grecia. El punto en común es el deseo de los parlamentos de poner a los jóvenes en contacto con la institución. Para muchos parlamentos, estas actividades tienen lugar a lo largo del año, pero el Día Internacional de la Democracia parece darle a esos eventos un mayor significado y enfoque.

El impacto que se percibe de las “Jornadas de puertas abiertas” significa que al parecer son cada vez más populares y ahora existen prácticamente en todas las regiones. Por ejemplo, Rwanda llevó a cabo su primer jornada de puertas abiertas en 2010, la cual “atrajo a cientos de personas de todos los sectores de la población”, de acuerdo con un medio informativo local. El Director de Comunicación Parlamentaria explicó que la iniciativa provino del deseo de los diputados de “invitar

39 *Hansard Society* 2010a:36.

40 Véase Unión Interparlamentaria 2011b para obtener más información sobre el Día Internacional de la Democracia.

al público y mostrarle cómo y desde dónde trabajan<sup>41</sup>. El sitio web keniano Mzalendo, que le da seguimiento al desempeño del Parlamento de Kenya, resalta el efecto que dichos eventos tienen sobre las percepciones de la ciudadanía. En un comentario publicado en un blog bajo el título “¿Cómo se le dice a un ciudadano keniano que visita el parlamento?”, un ciudadano observó que:

[Antes] de agosto de 2010, se habría dicho que esa persona es un “extraño” y se le habría permitido el acceso únicamente a discreción del Presidente de la Cámara de Representantes. El 27 de agosto de 2010 entré al parlamento como participante: un ciudadano con la facultad de acceder e involucrarse en el funcionamiento del parlamento. Las puertas del parlamento se han abierto completamente: el parlamento está para “facilitar la participación y el involucramiento del público en el quehacer del parlamento”. [...] El ambiente era festivo pero orientado. [...] La nueva Constitución marca un cambio importante, de ser parte de una muchedumbre a la que se le habla desde el estrado, a ser individuos que pueden involucrarse en nuestras instituciones. Al ir al parlamento di un pequeño paso en la búsqueda de dichas respuestas y salí convencido de que debo rechazar la palabra “extraño” y aceptar la palabra “ciudadano” siempre que atravesase sus puertas<sup>42</sup>.

Otra persona que publicó un comentario en el sitio captó el impacto que tuvo la apertura del parlamento en su percepción de la institución, en su comentario titulado “Una visita al parlamento (sorprendentemente) inspiradora... y por qué tú también deberías visitarlo”: “Tenía pocas expectativas, principalmente debido a la mala imagen que tienen nuestros líderes en los medios de comunicación. En cambio, pude ver que algunos diputados de verdad luchan valientemente desde su lugar por sus electores. Para aquellos cuyas expectativas de nuestros parlamentarios están más bajas que nunca, este puede ser el momento de dejar de ser tan pesimistas y visitar el parlamento; podría inspirarlos a aumentar sus expectativas y aprovechar para hacerles una o dos peticiones a nuestros líderes<sup>43</sup>”.

41 Musoni 2011.

42 Majiwa 2010.

43 Ibíd.

### 2.3.2. Programas parlamentarios para la juventud

El deseo de involucrar a los jóvenes es parte fundamental de muchas iniciativas parlamentarias. De los parlamentos encuestados para este informe, casi todos indicaron haber implementado programas dedicados a educar a los jóvenes sobre el papel y el propósito del parlamento, y varios de ellos anunciaron planes para expandir o mejorar las actividades para los jóvenes en los siguientes meses. Muchos parlamentos juveniles, como la serie semestral del Folketinget de Dinamarca —la cual ha sido emulada por el MiniTing noruego, el Skólaping islandés, y el Taller de Democracia de Suecia— se han vuelto “virtuales” mediante componentes interactivos diseñados para entusiasmar a las mentes jóvenes sobre el proceso parlamentario.<sup>44</sup> La canción oficial del muy reciente parlamento juvenil paquistaní, interpretada por el ídolo pop y cantante de música *bhangra*, Abrar-ul-Haq, ha recibido más de 14,000 visitas en YouTube.<sup>45</sup>

*Si los ciudadanos se involucran desde temprana edad, es más probable que continúen involucrándose con el paso del tiempo.*

El razonamiento detrás de todas estas iniciativas es, en parte, el reconocimiento de que si los ciudadanos se involucran desde temprana edad, es más probable que continúen involucrándose con el paso del tiempo. En algunos lugares del mundo, el involucramiento de los jóvenes es una respuesta al descenso en la participación de los votantes, mientras que en otros, es un intento por fomentar la integración en sociedades dominadas por los conflictos. No obstante, en todo el mundo existe el reconocimiento de que la participación de los jóvenes es vital para el desarrollo de la democracia. La página de Facebook del Parlamento Juvenil Somalí captura este

44 Para conocer un análisis comparativo de estas empresas escandinavas, consulte el documento de la *Hansard Society Lessons from Abroad* (Lecciones del extranjero).

45 <http://www.youtube.com/watch?v=12CHjEcY9qk>

sentimiento al explicar:

Somalia necesita fortalecer sus instituciones democráticas e inculcar la cultura democrática en la sociedad. Necesitamos desalentar las tendencias extremistas y la falta de tolerancia a las creencias y opiniones de los demás y fortalecer el Estado de Derecho. [...] La sociedad debería desarrollar herramientas, mecanismos y sistemas que ayuden a que sus ciudadanos se expongan a [un] sistema democrático desde temprana edad. [...] La democracia sustentable y las instituciones democráticas sólidas en Somalia no [son] posibles sin la participación de los jóvenes en el proceso democrático y político.<sup>46</sup>

O, como lo explica sencillamente el Instituto Pakistán para el Desarrollo y la Transparencia Legislativos (PILDAT, por sus siglas en inglés), que organiza el parlamento juvenil: “La sustentabilidad de instituciones democráticas sólidas en Pakistán no son posible sin la participación de los jóvenes [...] incluso si esta participación es simplemente como ciudadanos o como votantes”<sup>47</sup>

En las Islas Salomón, el parlamento convocó a un “Seminario de liderazgo para estudiantes de educación media”, dirigido a alentar a los jóvenes a aprender sobre los conceptos, los valores y las prácticas del liderazgo. El seminario le ofreció a un grupo de estudiantes destacados la oportunidad de conocer a ex primeros ministros, ex gobernadores generales y políticos actuales, así como de aprender de sus experiencias personales sobre liderazgo. Uno de los parlamentarios que participó resumió el enfoque de la legislatura de la siguiente manera: “La mayoría de nuestra población conoce muy poco acerca del parlamento; especialmente los niños, pero también los adultos. Creo que es muy importante que permitamos que este programa de educación cívica continúe y le informe a nuestro público y a la población rural sobre el papel que desempeña nuestro parlamento y que les permitamos interactuar con nuestro personal parlamentario”.

En Canadá, el Instituto de Maestros de Democracia Parlamentaria Canadiense ofrece oportunidades de desarrollo profesional para los maestros de educación cívica y gobierno. El Instituto de Maestros reúne a 70 maestros destacados de todo el país para que durante

una semana vean desde dentro cómo funciona el parlamento. Mediante sesiones con expertos en política, procedimientos y pedagogía, los participantes trabajan juntos en la creación de estrategias para enseñarles a sus alumnos acerca del parlamento, la democracia, el gobierno y el civismo.

Parte del atractivo de los parlamentos juveniles es que con frecuencia les dan a los jóvenes un sentido de influencia. Desde 1994, cada junio el Palacio Borbón de París es el anfitrión de los “representantes jóvenes” que están cursando el último año de la escuela primaria. En los primeros meses del año, los alumnos colaboran para desarrollar una iniciativa de ley, junto con dos preguntas; una para el Ministro de Educación Nacional y la otra para el Presidente de la Asamblea Nacional. Además de basarse en el trabajo original de los alumnos, las iniciativas de ley deben “ser una reflexión de los futuros ciudadanos acerca de los problemas sociales [y] corresponder a una acción real que debe llevarse a cabo, o a una posible ley que deba promulgarse”. Los grupos responsables de los mejores trabajos, según lo determine un jurado de expertos, son entonces invitados a elegir un representante para que se sienta en el escaño del diputado de su distrito electoral. Así, por ejemplo, los 577 delegados la XVII legislatura anual trabajaron juntos para aprobar una iniciativa de ley que obligue a las asociaciones deportivas a combatir la discriminación por motivos de origen, género, raza o etnicidad.<sup>48</sup>

En resumen, los parlamentos de todo el mundo están haciendo grandes esfuerzos para atraer a las personas a la institución, al combinar un mejor suministro de la información con mecanismos diseñados para entretener e informar. Las respuestas de los parlamentos sugieren que dichas iniciativas están siendo cada vez más populares entre el público y muchos de ellos reportaron marcados aumentos en el número de visitantes y publicaciones. Sin embargo, más allá de esos números, pocos parlamentos parecen ofrecer evaluaciones cualitativas de estas iniciativas, o un análisis de su efecto sobre el entendimiento o las percepciones del público en el largo plazo. Dicha evaluación podría estar más allá de la esfera de las estrategias de extensión parlamentaria particulares. Pero también, su ausencia refleja parcialmente el hecho de que pocos parlamentos han identificado objetivos claros en estas áreas. Estos temas se desarrollan a continuación.

46 <http://www.facebook.com/group.php?gid=104428579596154>

47 PILDAT 2010.

48 Servicio de Asuntos Europeos, Asamblea Nacional, 2011.

## 2.4. La transmisión de las sesiones parlamentarias: El cambio en el tono del debate

Debido a que las actividades de extensión de los parlamentos solo alcanzan físicamente a una pequeña porción de la población, el segundo elemento principal de las estrategias de interacción es la transmisión masiva de las sesiones parlamentarias a través de la radio y la televisión, lo cual amplía drásticamente la dimensión de la audiencia potencial. El Informe Mundial del e-Parlamento sugiere que en la actualidad, alrededor de una tercera parte de los parlamentos llevan a cabo transmisiones televisivas a través de sus propios canales, mientras que otra tercera parte colabora con otros canales de televisión para transmitir programas políticos.<sup>49</sup> En la India, tanto el Rajya Sabha como la Lok Sabha tienen su propia televisora para transmitir las sesiones legislativas y muestran el trabajo de las comisiones cuando el parlamento no está en sesión. Al enfatizar la importancia que tiene esto para sus votantes, un diputado dijo: “El canal de televisión del parlamento es algo muy importante. Les muestra a las personas lo que realmente hacemos. Es la cara del parlamento ante el pueblo”. Asimismo, el canal también muestra programas que destacan eventos culturales y analizan los acontecimientos políticos que ocurren en todo el mundo, con lo cual podría decirse que ofrece contenido más entretenido que si simplemente transmitiera las sesiones parlamentarias. No obstante, el número de televidentes ha aumentado de un promedio de 1.4 millones en 2006 a 1.6 millones y, en los momentos más críticos, los ratings pueden ser mucho mayores. Durante un debate por el voto de confianza en 2008, la televisora atrajo a 6.4 millones de televidentes.<sup>50</sup> En la ex República Yugoslava de Macedonia, el porcentaje de televidentes que ven el canal del parlamento puede alcanzar el 17%, de acuerdo con un diputado, quien dijo que la programación aprovecha el hecho de que existe una cultura “politizada” y explicó que: “En nuestra sociedad, las personas debaten sobre política todo el tiempo, en la calle, en las fiestas. El canal del parlamento es donde nos pueden ver en acción, debatir y discutir”.

Sin embargo, la transmisión por radio es la principal fuente de información en muchos lugares del mundo,

y muchos parlamentos la están usando de manera efectiva, principalmente en África, las islas del Pacífico y en partes de Asia Central. El documento de la Unesco, *Informed Democracies* (Democracias informadas), destaca que: “A menudo, la radio es el único medio disponible para la gran mayoría de las personas que viven en zonas rurales donde con frecuencia los niveles de alfabetismo son bajos”.<sup>51</sup> En el Pacífico, por ejemplo, donde la distancia entre las islas es normalmente muy grande y la comunicación se complica por “los transbordadores poco confiables o inexistentes, las aguas impredecibles, las diferencias en el idioma y la pobreza”,<sup>52</sup> la radio del parlamento tiene un impacto importante. Tal como observaron Nakamura, Clements y Hegarty, en Samoa, a la hora de comer, la gente se toma un receso del trabajo y se congrega alrededor de radios portátiles para escuchar los debates parlamentarios.

Descubrí que no solo los empleados de la Cancillería estaban escuchando las sesiones parlamentarias [en la radio], sino que en toda la ciudad de Apia, y de hecho, en todas las islas de Samoa, miles de personas sintonizaban la emisión. Y no se limitaban a solo escuchar las voces de sus propios representantes, sino que también comentaban acerca de los discursos, discutían entre ellos, y debatían sobre los temas que habían surgido en el transcurso del día. Me dijeron que esto es algo común en todo el país. En todas las aldeas, las personas escuchan atentamente y esperan para oír hablar a su diputado, con la esperanza de que no haga el ridículo, así como asegurarse de que los diputados de otras partes del país no reprendan al suyo.<sup>53</sup>

En el Caribe, varios países han tenido experiencias semejantes, ya que la demanda de los consumidores por la cobertura de las sesiones parlamentarias, tanto en la radio como en la televisión, es enorme a lo largo y ancho de la región. La Broadcasting Corporation of the Bahamas, no solo transmite las sesiones parlamentarias completas del día—de alrededor de siete horas—cuando el parlamento está en sesión, sino que incluso transmite repeticiones durante los recesos. En Dominica y San Vicente y las Granadinas, las transmisiones comienzan y terminan con la sesión, y en los intermedios

49 Centro Global para las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el Parlamento 2010.

50 *Hansard Society* 2010a:24.

51 Raine y Bresnahan 2003:24.

52 Gross 2011.

53 Nakamura, Clements y Hegarty 2011:30.



se transmite la programación regular.<sup>54</sup> En Castries, los ciudadanos se reúnen en la plaza que está frente al Parlamento de Santa Lucía para escuchar el discurso del presupuesto en aparatos portátiles. De acuerdo con Robert Nakamura y sus coautores: “Una política parlamentaria que genera tales expresiones de interés —independientemente de los demás problemas— es una política que está cumpliendo con algunas de sus funciones como medio para conectar al pueblo con su gobierno”.<sup>55</sup> La transmisión televisiva de las labores del Consejo Legislativo Palestino ha tenido un notable efecto positivo de acuerdo con un periodista: “La mayoría de los palestinos ni siquiera podían reconocer físicamente a sus diputados. Ponerlos en televisión fue muy emocionante para nosotros y resultó ser justo lo contrario de lo que habíamos escuchado siempre: que el parlamento es muy aburrido”.<sup>56</sup>

A pesar de que una mayor transmisión puede tener efectos positivos, también hay numerosos ejemplos en donde se pone de manifiesto que se han reforzado las percepciones negativas que se tienen del parlamento. Una diputada australiano lamentó que: “En Australia, lo que define al parlamento para la mayoría de los australianos es la sesión de preguntas. No tienen ningún sentido del trabajo de las comisiones, la diligencia, el trabajo multipartidista que se lleva a cabo”. Por su parte, a menudo los medios buscan enfatizar los peores elementos de la conducta política, con frecuencia en un intento por aumentar el número de televidentes o lectores. Como se menciona en *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*, parece haber una falta de confianza entre los políticos y los periodistas en muchos lugares del mundo.<sup>57</sup> Con frecuencia, el resultado es el perjuicio y la distorsión de la imagen de los políticos, incluso entre los aspirantes a diputados. En palabras de un político tailandés: “Es verdad, incluso yo solía criticar a todos estos políticos, pero una vez que decidí estar adentro, en realidad descubrí que había muchos buenos que nunca figuran en los medios”.

El problema de la transmisión parlamentaria es que los conflictos son mucho más interesantes y entretenidos que el consenso. Los debates en las sesiones plenarias

generalmente obtienen ratings de audiencia más altos porque tienden a fomentar la polarización de las opiniones. Las sesiones plenarias se caracterizan por el actuar de los políticos que buscan diferenciarse a sí mismos o a su partido de los demás, al resaltar su retórica y enfatizar la división. El lento proceso de análisis de las comisiones es, en contraste, mucho menos atractivo.

*El problema de la transmisión parlamentaria es que los conflictos son mucho más interesantes y entretenidos que el consenso.*

En ocasiones, la reacción del público ha aleccionado a los diputados, como en Benín, donde una diputada comentó: “Hubo una discusión violenta entre la mayoría y la oposición, donde se cruzaron palabras muy fuertes. Cuando regresamos a nuestros distritos electorales, [recibimos] fuertes reacciones de la ciudadanía. Las personas dijeron que no nos habían enviado al parlamento para que nos insultáramos, sino para revisar y votar sobre asuntos legislativos. Reaccionaron a las imágenes de los debates parlamentarios que habían visto en televisión y nos dieron una lección moral”.

No obstante, lo principal es que las estrategias parlamentarias necesitan reconocer la tensión fundamental que existe entre el tamaño de la audiencia y el entendimiento de esta, algo que muy pocos parlamentos han abordado plenamente en sus planes de extensión parlamentaria. En su análisis sobre el impacto de la transmisión televisiva de sus actividades, la mayoría de los parlamentos señalaron incrementos en el número de televidentes, con frecuencia a falta de otros indicadores de éxito. Como comentó el ex Secretario General del Parlamento Sueco, Anders Forsberg: “Cuando queremos llegar a una audiencia más amplia, debemos estar listos para reconocer que esto no necesariamente nos llevará a un mejor entendimiento, o a un mayor interés del público en la política”.<sup>58</sup>

54 Raine y Bresnahan 2003:14.

55 Nakamura, Clements y Hegarty 2011:30.

56 ASGP, UIP y EBU-UER 2006:11.

57 Unión Interparlamentaria 2006.

58 ASGP, UIP, y EBU-UER 2006:4.



Aun así, existen ejemplos de estrategias de transmisión que tienen objetivos más específicos que simplemente elevar los números. Por ejemplo, la radio se ha usado para promover el diálogo y el debate en situaciones de posconflicto como en Angola, donde la serie de radio “El parlamento y yo” busca específicamente llenar un vacío en la relación entre los votantes y los políticos. Este programa de entrevistas tiene como objetivo educar a la ciudadanía acerca de la función que desempeña el parlamento y “alentar a los ciudadanos a que se agrupen en función de los asuntos que les preocupan y las presenten ante la Asamblea Nacional. También ofrece una presentación objetiva y equilibrada de los temas que en ese momento se abordan en el parlamento”.<sup>59</sup> En cada episodio, el anfitrión entrevista a un diputado, a quien se le da oportunidad de responder a entrevistas pre-grabadas, realizadas por los electores, describir su día de trabajo y comentar sobre los temas prioritarios del momento. De acuerdo con un comentarista local: “A los diputados les gusta el formato porque les brinda una plataforma poco común para hablar sobre su trabajo y sus iniciativas. A los radioescuchas les gusta porque les abre una ventana a lo que están haciendo los líderes en los puestos de elección popular”.<sup>60</sup>

*Las estrategias parlamentarias necesitan reconocer la tensión fundamental que existe entre el tamaño de la audiencia y el entendimiento de esta.*

En Afganistán, la intención de un proyecto similar fue mejorar el contacto con los electores de regiones remotas a las que otros medios no pueden llegar. La inseguridad del país obviamente dificulta dicho contacto, de manera que, para reforzar el sentimiento de los ciudadanos de que son el centro del proceso político —y la receptividad de los diputados hacia sus electores— se buscó facilitar el diálogo entre los

59 NDI 2010.

60 *Ibíd.*

diputados y los ciudadanos de las provincias, mediante una serie piloto de mesas redondas, grabadas en los estudios de Kabul y transmitidas por radio. El gerente de Sebawoon Helmand Radio dijo que los radioescuchas participan haciendo preguntas y designando a representantes de la comunidad para que tomen parte en la discusión. La popularidad del programa ha provocado numerosas solicitudes de los radioescuchas, quienes piden más programas similares y dicen que nunca antes habían tenido tal acceso. Como señala el gerente: “En un momento en el que la confianza que tienen los ciudadanos en sus representantes e instituciones democráticas es vital para la estabilidad, cuánto más contacto haya entre ellos, mejor”.<sup>61</sup>

El común denominador en ambos ejemplos es la búsqueda por hacer que el proceso parlamentario sea accesible para una gama más amplia de votantes enfocándose en asuntos específicos. Pueden encontrarse iniciativas similares en otros lugares de África; en Níger y Zimbabue también han resultado exitosos los programas de radio a los que las personas pueden llamar después de las deliberaciones del parlamento, mientras que un proyecto transfronterizo de capacitación ha visto cómo diputados de Ghana, Liberia y Sierra Leona se han unido para mejorar su interacción con los votantes mediante estos programas. Hélène Kèkè Aholou, Presidenta de la Comisión Legislativa Permanente de la Asamblea Nacional de Benín, habló sobre el impacto que tiene la estación de radio del parlamento, Radio Hemycle:

Como parlamentarios, hemos notado que la población hace preguntas que son más útiles para las iniciativas de ley que revisamos, dado que ahora conocen la agenda parlamentaria. [...] Incluso algunas personas han pedido un mecanismo de consulta que les permita expresar sus puntos de vista antes de que se adopte una ley. Dado que el 80% de la población es analfabeta, necesitamos tomar medidas específicas para informarle de una manera apropiada. Algunas personas han sugerido que se transmitan grabaciones breves en las aldeas para informar a la población analfabeta sobre esos temas.

Asimismo, una diputada en el vecino país de Mali reportó que: “Es difícil cuando tu distrito electoral

61 USAID 2011.

está lejos y tienes que reportarles a las personas que viven en cada una de las municipalidades del distrito electoral. [Así que] organizamos debates directos con los ciudadanos que se transmiten en la radio”.

El aumento en el número de transmisiones ha llevado a aumentar la audiencia de las sesiones parlamentarias. Una audiencia más numerosa indudablemente genera el potencial para un mejor entendimiento del parlamento y la representación, aunque esto diste mucho de estar garantizado. Parece ser, que las estrategias más efectivas son aquellas que persiguen un fin claro a través de la transmisión de las sesiones y que buscan involucrar a los ciudadanos en el contenido del debate. Este principio —la necesidad de involucrar a la ciudadanía en lugar de meramente informarla— es el tema de la segunda mitad de este capítulo.

## 2.5. La promesa de participación e influencia: La consulta con el pueblo

A pesar de que la gran mayoría de los programas de extensión tienden a enfatizar un mejor suministro de la información, hay un amplio reconocimiento entre los parlamentos de que esto no es suficiente para satisfacer las necesidades del público. Como señaló una comisión de reforma parlamentaria del Reino Unido en 2009: “El enfoque principal de la agenda general de la Cámara para la interacción con el público debe ir más allá del mero suministro de información y encaminarse hacia una asistencia activa, para alcanzar un mayor grado de participación del público.”<sup>62</sup> Este cambio en el énfasis se está llevando a cabo en muchos parlamentos, en parte debido al reconocimiento del deseo del público de una mayor participación e influencia sobre los asuntos políticos clave. Pero también como un reflejo del sentimiento que existe entre los políticos y el personal parlamentario del valor de incorporar la opinión pública a los procesos legislativos y de supervisión. El plan estratégico del Parlamento de Uganda captó el espíritu y el contenido de muchas de estas iniciativas al proporcionar más fondos para llevar a cabo las audiencias de las comisiones fuera del parlamento, a medida que los

diputados “expresaron su deseo incontenible de llevar el parlamento al pueblo, a través de sus comisiones, en forma de visitas y audiencias públicas fuera del parlamento para la creación de leyes controvertidas.”<sup>63</sup>

Los parlamentos han puesto en práctica muchas innovaciones diseñadas para acercarse más a las personas, tales como la realización de las sesiones en diferentes lugares del país, la creación de oficinas de extensión, o incluso de unidades móviles de información parlamentaria. Por ejemplo, en Namibia, la campaña anual del parlamento llamada “Llevemos el parlamento a la gente”, incorpora varios componentes, incluyendo el lanzamiento de sitios web interactivos, la instalación de puestos de información en ferias regionales y la realización de audiencias públicas. Cuando la cámara está en receso, el presidente

*“El enfoque principal [...] para la interacción con el público debe ir más allá del mero suministro de información y encaminarse hacia una asistencia activa para alcanzar un mayor grado de participación del público.”*

y su suplente se reúnen con un selecto grupo multipartidista de diputados y personal parlamentario para visitar zonas rurales, reunirse con las comisiones para el desarrollo de las circunscripciones (CDC), los líderes comunitarios y los ciudadanos. Sin embargo, la parte más atractiva de la iniciativa son sus unidades móviles de capacitación (MTU, por sus siglas en inglés), las cuales consisten en autobuses especialmente equipados que recorren el país y les permiten a los ciudadanos utilizar las computadoras que están a bordo para navegar por el sitio web del parlamento y enviar sus puntos de vista. Los comentarios sobre las iniciativas de ley “se canalizan a las comisiones parlamentarias y a los diputados correspondientes y las respuestas se reciben prácticamente en tiempo real.”<sup>64</sup> Normalmente, estos eventos se abarrotan de

62 Comisión Selecta para la Reforma de la Cámara de los Comunes 2009.

63 Parlamento de Uganda 2007:19.

64 Manda 2010.

ciudadanos ansiosos, y el uso de los autobuses, los puestos y las caravanas itinerantes ha tenido éxito en países tan diversos como Alemania, Suecia y Trinidad y Tobago. Si bien dichas innovaciones son útiles y populares, esta sección del capítulo se enfoca en los intentos de los parlamentos por hacer que los ejercicios de consulta sean una actividad más frecuente y rutinaria, mediante la incorporación de técnicas de participación en el proceso parlamentario.

### 2.5.1. Las comisiones y la consulta

La consulta ha sido, desde hace tiempo, parte rutinaria de la mayoría de las investigaciones y deliberaciones de las comisiones parlamentarias. Sin embargo, en decenios recientes, las propias comisiones han asumido una mayor carga de trabajo e influencia en muchos parlamentos. Esto se debe en parte a que, mientras que la sesión plenaria es el lugar donde se debaten los temas políticos más prominentes del día, las comisiones están “mejor equipadas para crear leyes y darles forma, supervisar el actuar del Ejecutivo, facilitar la productividad legislativa en general, incrementar su experiencia en temas de políticas, y optimizar la cooperación interpartidaria”.<sup>65</sup> En tanto mecanismo principal para llevar a cabo análisis detallados, las comisiones parecen estar haciendo un mayor uso de la consulta popular, que las que usualmente se hacen en las sesiones plenarias. Por ejemplo, en Estados Unidos son “la vía más generalizada para la participación del público, y se emplea en todos los niveles para diversos fines”.<sup>66</sup> En Francia, el uso de audiencias públicas ha crecido exponencialmente durante el último decenio, mientras que anteriormente las audiencias de las comisiones rara vez estaban abiertas al público. En efecto, en la Asamblea Nacional de Francia, el número de personas (ministros, representantes de la sociedad civil o expertos) que participaron en tales audiencias abiertas a petición de las comisiones aumentó en un mil por ciento entre las sesiones de 2002–2003 y de 2009–2010, y casi se duplicó entre las sesiones de 2008–2009 y 2009–2010. El Parlamento Portugués recaba aportaciones en línea durante el proceso legislativo, lo cual ayuda a los diputados a determinar qué artículos de una iniciativa de ley atraen más preguntas o son más polémicos.

65 Khmelko, Wise y Brown 2010:76.

66 Williams y Fung 2005:31.

Las consultas realizadas por las comisiones tienden a dirigirse tanto a la opinión de los expertos como al público en general, pero ambas variantes parecen ir en aumento. Por ejemplo, el Parlamento Finlandés señala que: “Quizá los cambios más importantes sean los que se relacionan con las audiencias de expertos”, lo cual normalmente se hace al inicio de las deliberaciones de una comisión; en ciertas instancias, se puede convocar a un solo testigo, pero en proyectos legislativos importantes, es común que una comisión escuche a docenas de expertos. La frecuencia con la que ocurren dichas consultas ha aumentado de una tasa anual de aproximadamente 2,000 expertos durante la década de 1980, a 5,000 en la actualidad. El Eduskunta también reporta que varias comisiones convocan a reuniones abiertas para reunir información por medio de seminarios y visitas a distintos lugares. En este sentido, el tan elogiado Comité para el Futuro del Parlamento de Finlandia ha marcado la pauta y ahora le siguen los pasos varios parlamentos nacionales y regionales, incluyendo los de Chile y Escocia. Conformada en 1993 en medio de una severa crisis socioeconómica como un instrumento para abordar los problemas previsible a largo plazo y aquellos “fundamentales y relacionados con el futuro”,<sup>67</sup> era en ese momento “la única comisión parlamentaria de su tipo en todo el mundo” y “comenzó a llamar la atención de otros países”, lo cual inspiró la creación de órganos similares en otros lugares. A pesar de contar con un presupuesto relativamente pequeño, la comisión creó un órgano consultivo de 60 miembros conformado por académicos y científicos, llamado el “Foro de los expertos y concedores” para apoyar su trabajo.<sup>68</sup> Un diputado que forma parte de la comisión, Kyosti Karjula, comentó que: “Incluso según los estándares internacionales, el Comité para el Futuro ha adoptado un papel extraordinario en la democracia representativa”.<sup>69</sup>

En otros países, ha habido iniciativas notables lideradas por comisiones específicas para atraer activamente al público de una manera más amplia. Por ejemplo, en Ghana, el Primer Presidente de la Comisión de Cuentas Públicas (CCP), preocupado por las escasas respuestas recibidas a las solicitudes de evidencias, cambió la estrategia de la comisión y abrió las sesiones al público solicitando activamente sus aportaciones. En 2007, la comisión llevó a cabo su primera audiencia

67 Eduskunta 2011.

68 *Hansard Society* 2010a.

69 Groombridge 2006.

pública, diseñada, según comentó el funcionario antes mencionado:

Para aumentar la transparencia, fortalecer el proceso de rendición de cuentas e impulsar la confianza y el apoyo del pueblo en el parlamento. También fue una oportunidad para que los ciudadanos opinaran la CCP sobre la manera en que se manejaban algunos proyectos o gastos del gobierno. A través de anuncios en periódicos, televisión y plataformas de debate, se invitó al público en general y a la sociedad civil a que asistieran a la audiencia. A través de medios tanto electrónicos como impresos, solicitamos las aportaciones de todos aquellos que tuvieran información sobre los asuntos incluidos en la agenda, con la posibilidad de que las personas testificaran en público, si así lo deseaban.<sup>70</sup>

La audiencia atrajo la atención del público hacia temas clave de corrupción y gasto gubernamental y el siguiente presidente de la comisión, quien continuó con esta práctica, declaró que “la actividad insignia es la Audiencia Pública, la cual ahora se transmite por televisión y es uno de los principales programas de televisión en nuestro país”.<sup>71</sup> Los diputados coinciden de manera casi unánime en su aprobación del trabajo realizado por la comisión liderada por la oposición, ya que el 94% de los diputados consideran que “está haciendo un buen trabajo”.<sup>72</sup> Asimismo, esto ha llevado a la transformación de la opinión pública sobre la institución, como observan dos académicos: “Las actividades de la CCP señalaron la restauración de la confianza del pueblo en el parlamento como institución [...] y progresaron paulatinamente hasta llegar a su estado actual, donde es posible hablar de un renovado interés del público en temas de corrupción y abuso de autoridad”.<sup>73</sup>

Si bien la creciente tendencia hacia la consulta es positiva, la prueba a superar para dichas medidas es el punto hasta el cual se convierten en parte rutinaria del proceso parlamentario, se integran al trabajo de las comisiones y se les da seguimiento a través de acciones concretas. Como comentó un profesional del desarrollo parlamentario sobre la experiencia en Kosovo: “El

problema no es la cantidad de audiencias públicas — que ha crecido enormemente— sino con qué tanta anticipación se promueven, a quién se invita y cuál es el seguimiento que se les da”. En otras palabras, la promesa de una mayor consulta eleva las expectativas del público. Los parlamentos necesitan ser capaces de demostrar que dichas iniciativas están logrando resultados; de lo contrario, la impresión que le dan al público es la de ser simplemente una fachada. Por ejemplo, algunos autores han comentado que en un país del Sureste Asiático: “Las audiencias públicas son solo un ritual. Dan la apariencia de que las personas tienen el derecho a participar, pero en realidad en el proceso de toma de decisiones no se consideran los puntos de vista que expresan las personas durante su limitada participación”.<sup>74</sup>

*Los parlamentos necesitan ser capaces de demostrar que las iniciativas de consulta están logrando resultados; de lo contrario, la impresión que le dan al público es la de ser simplemente una fachada.*

Sin embargo, hay ejemplos de parlamentos que tienen un compromiso constante y rutinario con dichas consultas. En Canadá, hoy en día la consulta popular es parte rutinaria del ciclo presupuestario. Cada año, “la Comisión de Finanzas de la Cámara de Representantes recibe las propuestas de los canadienses sobre el presupuesto federal, realiza audiencias en todo el país y presenta un informe donde se resumen las recomendaciones para el próximo presupuesto federal”.<sup>75</sup> En América Latina, se ha dicho que Chile es un “ejemplo de un parlamento que tiene vínculos institucionalizados con la ciudadanía”. En dos ocasiones durante cada sesión legislativa, en las llamadas Jornadas Temáticas, cada comisión permanente se reúne en sesiones abiertas a las cuales se invita a los ciudadanos para debatir sus ideas con los

70 Sallas-Mensah 2010.

71 Centro Parlamentario 2009.

72 Brierley 2010.

73 Centro Parlamentario 2009:32.

74 Siroros y Haller 2000:157.

75 Ciudadanos por la Justicia Pública 2010.

legisladores.<sup>76</sup> Los autores señalan que ninguna otra legislatura de la región ha hecho a sus comisiones tan accesibles a la ciudadanía. De todas formas, en otras partes de la región los parlamentos están buscando integrar la consulta popular a su actividad principal. En varias legislaturas de América Latina, incluyendo las de Brasil, Bolivia y Ecuador, las comisiones permanentes están dedicadas exclusivamente a recibir propuestas de los electores a nivel individual y de grupos de ciudadanos. En Bolivia, las Normas de Procedimiento parlamentarias estipulan que cada comisión debe dedicar una de sus sesiones semanales a las audiencias públicas. Cuando una iniciativa de ley no se considera “urgente”, o de “extrema importancia”, la comisión está obligada a llevar a cabo al menos una audiencia con una duración mínima de una hora para recibir aportaciones. Los secretarios de las comisiones también están obligados a anunciar las agendas de las audiencias públicas en el sitio web del parlamento y en el canal de televisión.

Aunque las comisiones parecen estar haciendo grandes esfuerzos por consultar con el público durante sus deliberaciones, las respuestas a la encuesta realizada a los parlamentos y las entrevistas con los diputados sugieren que se enfrentan a constantes problemas de concientización del público y sentido del impacto. Por ejemplo, una legislatura reportó que “el principal cambio legislativo” al abrir el parlamento a la ciudadanía fue la adopción de una ley que, entre otras reformas, implementó la práctica de las audiencias públicas. Sin embargo, ese mismo parlamento reportó que, en los cinco años que han transcurrido desde la promulgación de dicha ley, “la evaluación del impacto del establecimiento de las audiencias públicas es ambigua. De acuerdo con los partidarios de las audiencias, la institución se emplea muy rara vez y no se aprovecha al máximo para mejorar la calidad de las leyes. Las transcripciones se publican en el sitio web [del parlamento] pero no hay un análisis ni un resumen del debate. En la práctica [...] la implementación de las audiencias públicas] se califica como un acto ostentoso”. Estos temas se retoman en la conclusión. Y en la siguiente sección se examina la manera en que algunos parlamentos están empleando más técnicas participativas como una alternativa para involucrar a los ciudadanos.

76 Arnold 2012 (en prensa).

## 2.5.2. El uso de temas como puntos de entrada: Técnicas participativas

Las personas —así como también la mayoría de los políticos— tienden a motivarse por asuntos en particular y no por los procesos. Así que, no es de sorprenderse encontrar mayores niveles de participación en torno a temas que despiertan la conciencia del público. Asimismo, los parlamentos de muchos países están tratando de encontrar maneras de involucrar a los ciudadanos en el proceso de creación de políticas en respuesta a temas políticos controvertidos.

Cada vez más se les brinda a los ciudadanos la oportunidad de determinar por sí mismos cuáles son esos asuntos prioritarios. Las iniciativas, las peticiones y los referéndums ciudadanos permiten que actores no parlamentarios determinen parcialmente la agenda legislativa. Estos mecanismos tienen la intención de ofrecer un canal y una perspectiva para los parlamentarios sobre los temas vitales de interés nacional y su frecuencia parecen estar aumentando. En 2003, se registraron casi 10,000 referéndums tan solo en comunidades de Estados Unidos.<sup>77</sup> En 53 países incluidos en la Encuesta Mundial de Valores de 2008, el 41% de los encuestados —claramente, una proporción importante— sostuvo que la capacidad que tienen los ciudadanos para cambiar las leyes a través de referéndums era “una característica esencial de la democracia”.<sup>78</sup> En ocho países, esta cifra sobrepasó el 60%<sup>79</sup> y únicamente en Malasia, los Países Bajos, Tailandia y el Reino Unido estuvo por debajo del 20%.<sup>80</sup> Sin embargo, su popularidad no debe opacar el hecho de que los instrumentos de democracia directa funcionan mejor cuando complementan el proceso representativo, en lugar de reemplazarlo. Como sugiere el manual del IDEA sobre este tema: “Los mecanismos de la democracia directa y los de la democracia representativa pueden complementarse y enriquecerse mutuamente, en lugar de verse como opuestos”.<sup>81</sup>

En primera instancia, la participación del público en dichas técnicas es, a lo sumo, inconsistente. En Europa Oriental

77 Ibíd.

78 Encuesta Mundial de Valores, 5a oleada.

79 Andorra, Argentina, Burkina Faso, Egipto, Georgia, Alemania, Suiza y Vietnam.

80 Encuesta Mundial de Valores, 5a oleada.

81 IDEA 2008.



y Central, la experiencia demuestra que la mayoría de los referéndums inician desde dentro del parlamento, y solo unos cuantos se llevan a cabo por iniciativa de los ciudadanos. Los referéndums que son iniciativa de los ciudadanos en muchos casos apenas alcanzan el límite requerido, y notablemente, con frecuencia su objetivo es anular las decisiones tomadas por la legislatura. Ilonczki reporta que, de las siete iniciativas que se enviaron a un parlamento báltico desde el año 2000, solamente una se convirtió en proyecto de ley. En otra legislatura de Europa Oriental, 49 de los 55 proyectos presentados entre 1999 y 2005 no cumplieron con los requisitos técnicos. Dichas iniciativas con frecuencia solo sirven a “intereses de la élite de los partidos —y son mal empleadas o incluso se abusa de ellas—”, como ocurrió en un parlamento donde un repentino aumento en las peticiones correspondió al nadir de un conflicto y un bloqueo partidista, situación que la oposición empleó eficazmente como un cerco.<sup>82</sup>

En las respuestas de los parlamentos y los diputados se distingue particularmente una tendencia: concretamente, el entusiasmo de las peticiones parlamentarias como una válvula de escape para las preocupaciones del público. Varios parlamentos de todos los rincones del mundo, incluyendo los de Alemania, Australia, Bangladesh, Bulgaria, Eslovenia, la India, la República Checa, y Sudáfrica, actualmente tienen comisiones parlamentarias dedicadas a recibir, revisar y darle seguimiento a las peticiones del público. Sin embargo, el nivel del uso y el impacto de dichas peticiones varían entre un parlamento y otro. El Bundestag reporta que la introducción de una herramienta de peticiones electrónicas llevó a un incremento sustancial en el número de peticiones recibidas. No obstante, en Europa Central y Oriental, Ilonczki nuevamente reporta que: “De acuerdo con las fuentes parlamentarias, solo se han resuelto unas cuantas peticiones en este periodo [desde 2001], lo cual refleja claramente la naturaleza problemática de las peticiones; concretamente, que no hay control sobre los resultados.”<sup>83</sup>

Otros parlamentos han buscado emplear técnicas participativas como parte de un ejercicio de consulta más amplio. Por ejemplo, tras la debacle económica de Islandia en 2008, una serie de protestas culminó con la renuncia del gobierno. En noviembre de 2009, un grupo de expertos de organizaciones de la base social,

colectivamente apodado “el Hormiguero”, reunió al 0.5% de la población total del país en una conferencia nacional sobre el curso futuro de la nación. En medio de la invectiva, “muchos de la atención del público estaba dirigida al hecho de que Islandia nunca había tenido un discurso democrático real con respecto a su Constitución.”<sup>84</sup> En respuesta, el Alþingi tomó la decisión sin precedentes de aprobar una iniciativa de ley que nombraba a una Comisión Constitucional de siete miembros, que a su vez era responsable de organizar una Reunión Nacional sobre la Constitución y reportarle sus conclusiones al parlamento.

En total, 950 ciudadanos seleccionados al azar (de una población de 320,000 habitantes) participaron en el foro. Esta fue entonces la base para una consulta más amplia: el Consejo Constitucional actualizaba su sitio web semanalmente y publicaba nuevos borradores de las cláusulas sobre las cuales los ciudadanos podían comentar. Para maximizar su interacción con el Consejo, el público también podía unirse a la discusión a través de la página de Facebook del Consejo (la cual recibió más de 1,300 “me gusta”), o acceder a entrevistas y fotografías de los miembros del Consejo en Twitter, YouTube y Flickr. En una de las sociedades del mundo más concedoras de la informática, donde dos terceras partes de la población están afiliadas a Facebook, la iniciativa le habló a la ciudadanía en su propio idioma. O, en palabras de un periodista local: “¿Cómo se redacta una nueva Constitución en el siglo XXI? Hay que ir a donde está la gente: en línea.”<sup>85</sup>

El punto clave del ejemplo islandés fue la medida en que dicho ejercicio reforzó el papel central del parlamento. En otros países también se han empleado herramientas de democracia participativa dentro del proceso parlamentario con efectos positivos. El Congreso de Argentina, por ejemplo, ha colaborado con la Fundación Directorio Legislativo, una organización de monitoreo parlamentario (PMO, por sus siglas en inglés) fundada en 1999, para emplear el diálogo a fin de “promover el fortalecimiento del poder legislativo y la consolidación del sistema democrático”. El crecimiento de las PMO se examinará más detalladamente en el siguiente capítulo, pero cabe mencionar que el enfoque de Directorio Legislativo era acortar la brecha entre el parlamento y

82 Ilonczki 2011.

83 Ibíd.

84 Sigmundsdottir 2011.

85 Siddique 2011.

la sociedad civil para crear un “espacio seguro” para el diálogo en torno a algunos de los temas de actualidad más controvertidos. Específicamente, se estableció una “unidad de creación de consenso”, “para hacer del Congreso Nacional una caja de resonancia de los debates sociales importantes de la Argentina”. Además de dirigir programas sobre energías renovables y cambio climático, la iniciativa más antigua de todas tiene el objetivo de crear consensos sobre el tenso sector agroindustrial argentino, que desde hace años es fuente de hostilidad en el país.

Las tensiones comenzaron en 2008 por el aumento de los derechos de exportación dispuestos por el gobierno. En ese momento, una serie de huelgas de agricultores de proporciones inéditas se apoderó del país, lo que llevó a escenas de productores vaciando tanques de leche en las calles, choques violentos esporádicos entre los manifestantes y las autoridades, cientos de bloqueos en las rutas y estantes vacíos en los supermercados. El problema puso en pugna a los productores agropecuarios y al gobierno y, a lo largo de los años, se ha extendido en periodos prolongados de turbulencia. Cuando la crisis llegó a su punto álgido en 2009, la organización lanzó un programa de consulta de varias etapas, el cual incluía trabajo de campo, debates públicos y una serie de conferencias multisectoriales que se llevaron a cabo a intervalos regulares. Lo primero que hizo la Fundación Directorio Legislativo fue circular un “documento de consenso” que contenía diez recomendaciones y lineamientos que se habían alcanzado a través del trabajo con varios grupos de actores sociales, sobre diversos aspectos de la política agroindustrial.<sup>86</sup> El documento estaba firmado por 500 organizaciones de la sociedad civil y ofrecía a los políticos una mirada concreta a las perspectivas del sector, a la vez que servía como base para una discusión con conocimiento de causa. Desde entonces, la organización ha utilizado su poder de convocatoria y su estrecha relación con el Congreso para llevar a cabo una serie de debates en todo el país, cada uno de los cuales ha dado como resultado un acuerdo escrito que luego se comparte con las comisiones de Agricultura y Ganadería del Congreso para facilitar las discusiones legislativas.

En todos estos ejercicios, la clave del éxito parece depender menos del mecanismo preciso que se emplea, y más en la creencia del público de que vale la pena involucrarse, que

el tema es importante y que se tiene una oportunidad real de influir en cualquiera de las decisiones que resulten. Por ello, la apertura de los poderes legislativos a la participación de organizaciones sociales, especialistas en los temas, y los afectados por la legislación resulta fundamental a la hora de evitar conflictos sociales. Es innegable que los parlamentos podrían hacer mejor uso de las técnicas participativas de manera que refuercen las funciones centrales del parlamento. Asimismo, el ejemplo de Argentina resalta los papeles importantes que pueden desempeñar las organizaciones externas al colaborar y fortalecer la representatividad del parlamento. Sin embargo, la medida en que los parlamentos están cumpliendo con las expectativas y aspiraciones de los votantes no es clara, incluso en este caso. La siguiente sección estudia la manera en que se emplean —o podrían emplearse— las nuevas tecnologías para crear un diálogo más permanente entre los ciudadanos y los parlamentos.

## 2.6. La posibilidad de un diálogo permanente: Los parlamentos y las TIC

Mucho se ha hablado del potencial de TIC para crear un diálogo genuino entre los electores y los elegidos. El profesor Stephen Coleman, uno de los comentaristas más estudiosos y perspicaces de este tema, señaló en 2005 que la internet ofrecía la oportunidad de pasar de la llamada política “de megáfono”, en donde se les habla a las personas y estas no pueden más que escuchar, a una política basada en una comunicación y discusión en ambos sentidos.<sup>87</sup> Sin embargo, la evidencia sugiere que los parlamentos distan de aprovechar todo el potencial que brinda la tecnología. Si bien las limitaciones materiales constituyen un gran desafío en algunos países en vías de desarrollo, no son suficientes para explicar esta situación. Aunque la edición 2010 del Informe Mundial del e-Parlamento destaca que el 97% de los parlamentos tendrían una presencia activa en línea, lamenta el hecho de que los parlamentos estuvieran usando la Internet más para proporcionar información que para recibirla.<sup>88</sup> Mientras que el 91% de las comisiones empleaban

86 Fundación Directorio Legislativo 2010.

87 Coleman 2005.

88 Centro Global para las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el Parlamento 2010.

sitios web para comunicar información, solo el 2% los utilizaba para solicitar propuestas. Entre las innovaciones tecnológicas menos utilizadas estaban las consultas electrónicas sobre la legislación (16%), las consultas electrónicas sobre políticas (15%) y los debates en línea (10%). La proporción de parlamentos que utilizaban las redes sociales como Twitter (12%) y Facebook (13%) eran igualmente bajas.<sup>89</sup>

Cabe mencionar que existe también una constante desigualdad entre las tasas relativas de adopción de herramientas de Internet en los parlamentos, y el Informe Mundial del e-Parlamento resalta la medida en que la presencia de los parlamentos en Internet está estrechamente relacionada con su respectivo ingreso nacional bruto (INB) per cápita.<sup>90</sup> No es ninguna sorpresa que los Países menos avanzados tiendan a depender más de la radio y la televisión para transmitir las sesiones parlamentarias, sin embargo, en los lugares donde la cobertura de Internet es baja, las innovaciones más interesantes han provenido del uso de los teléfonos celulares. La ONG Gov2U reporta que: “El envío de mensajes de texto es el servicio de datos más usado en el mundo, con 6.1 billones de mensajes de texto enviados en todo el mundo en 2010. En los países en vías de desarrollo, dos de cada tres personas tienen servicio de telefonía celular. Cuarenta y ocho millones de personas de todo el mundo tienen un teléfono celular, pero no electricidad [y] para el año 2012, 1,700 millones de personas tendrán teléfono, pero no una cuenta bancaria”.<sup>91</sup>

El incremento en el uso del teléfono celular en las islas del Pacífico ha sido apodado como “la Revolución Digicel”, lo cual, combinado con el creciente número de estaciones de radio que transmiten programas de entrevistas y opinión, ha cambiado el tono del debate político. Como señalan los autores del artículo regional comisionado para este informe, las voces de las personas comunes y corrientes se hacen cada vez más fuertes a través de estas herramientas: “Los políticos, acostumbrados a tener cierto estatus como líderes, están batallando para lidiar con este fenómeno. La “Revolución Digicel [...] habrá de modificar el sistema político en el largo plazo. Esta comunicación les permite a las comunidades comparar lo que tienen, compartir sus ideas, ver qué es lo que

sucede en la capital pero no en su isla, y enfocarse más fácilmente en las aflicciones compartidas”.<sup>92</sup>

En Uganda, donde el uso de Internet es de tan solo el 8% en todo el país, un proyecto pionero intenta emplear la tecnología móvil para permitirles a los ciudadanos comunicarse directamente con sus representantes. El “Sistema de Llamadas al Parlamento” (PCS, por sus siglas en inglés), les permite a los ciudadanos enviar mensajes a sus diputados a través de mensajes de texto o correo de voz. Posteriormente, los diputados se conectan a un sistema de rastreo en línea para revisar y darle seguimiento a las peticiones de los ciudadanos. Si bien el proyecto está aún en una primera etapa, los diputados verían con buenos ojos esta mayor interacción, y durante el programa piloto, el 88% de los participantes dijeron que volverían a utilizar el sistema.<sup>93</sup>

A pesar de que el uso de Internet y las tecnologías en red es más común en los países ricos, la rápida propagación de dichas tecnologías significa que los parlamentos de todas las regiones prevén un mayor uso de la internet en los próximos años. Así pues, los ejemplos que se presentan en esta sección tienden a concentrarse en regiones específicas, pero los experimentos y los principios que los respaldan se repiten ampliamente.

En respuesta a la encuesta de la UIP para la realización de este informe, casi todos los parlamentos resaltaron el hecho de que, en los últimos años, su presencia en la red había estado o estaba en proceso de modernización para hacer que el material fuera más accesible para los votantes. Muchas de estas mejoras consisten en la facilidad de acceso a la información parlamentaria -como en el caso de la Dieta Japonesa, cuya base de datos de transcripciones ahora se remonta a 1947. Otros ejemplos, como el del Riksdag sueco o el Rajya Sabha de la India, se han enfocado en hacer que la información provista en sus sitios web sea útil y accesible. El sitio web del Riksdag se rediseñó en 2006 para agregarle detalles tales como un resumen del compendio legislativo, secciones en “sueco llano” (escrito en un estilo más informal) y videos sobre el papel y la función del parlamento. Hoy en día, este sitio registra en promedio 3.5 millones de visitas al año, comparadas con las 400,000 que tenía antes de su rediseño.

89 Ibid:32.

90 Ibid:35.

91 Gov2U.org Blog 2011.

92 Nakamura, Clements y Hegarty 2011.

93 Sacramone-Lutz, Grossman y Humphreys 2010:5.

Esta tecnología también ha aumentado la capacidad de los parlamentos para transmitir las sesiones más allá de lo que sería posible mediante la radio y la televisión. Las transmisiones a través de la web parecen ser la mayor área de crecimiento para los sitios de Internet de los parlamentos: aunque cerca del 43% de los sitios web ya transmiten actualmente las sesiones plenarias y el 20% transmite las audiencias de las comisiones, se estima que estas cifras aumentarán al 70% y 50% respectivamente en los próximos años.<sup>94</sup> Esto puede entenderse por los tipos de transmisión audiovisual en línea que a través de la Internet, pueden dirigirse a audiencias específicas. Mientras que la televisión ofrece transmisiones generalizadas, los sitios web prosperan con las “transmisiones focalizadas”. El valor de Internet para los parlamentos reside en parte, en el volumen de información que pueden transmitir hoy en día, así como en la capacidad de dirigir esa información hacia una audiencia en particular, en respuesta a lo que a ella le interesa, y con el análisis y el detalle que determinada audiencia espera.

No obstante, el problema inminente para los parlamentos en general, no es simplemente el de proporcionar información, sino decidir la manera en que esta es seleccionada, editada y presentada. Los parlamentos están compitiendo con una enorme cantidad de fuentes alternas de información y las personas pueden fácilmente ir a otro lugar si no logran encontrar lo que necesitan en el sitio web del parlamento. Sin embargo, organizar toda esa información, hacer resúmenes o resaltar los puntos interesantes representa un enorme desafío para el personal parlamentario. En palabras de un miembro del personal parlamentario del Reino Unido: “¿Quién decide qué se considera noticia en el parlamento? Esto implica inmediatamente un orden de importancia, lo cual nos lleva al plano de la política”.

Sin embargo, cada vez más parlamentos están encontrando la manera de incorporar la tecnología para permitirles a los votantes decidir sobre los temas que quieren seguir. Algunos parlamentos están luchando contra este desafío mejor que otros. En el plano regional, el Parlamento de Cataluña creó un portal integral que describe como una “ventanilla única” que incluye espacios como “Mi Cámara” –desde donde rastrear comentarios y suscripciones propias-, “El Presidente Responde” –para compartir preguntas e

ideas con el presidente del parlamento- y “Preguntas de los Ciudadanos” –desde donde se abordan los temas de la función parlamentaria, se accede a los enlaces con los blogs de los diputados, comentarios en Twitter y a los servicios educativos.<sup>95</sup>

El mayor número de innovaciones parece estar ocurriendo en América Latina. El sitio web de Bolivia llamado “Vota por tu Parlamentario”, les permite a los ciudadanos evaluar el desempeño de los parlamentarios. Mientras que en el Perú, el sitio llamado “Parlamento Virtual Peruano” ofrece información acerca del proceso legislativo, promueve debates sobre iniciativas de ley en revisión, y funciona como un medio para que los ciudadanos expresen sus opiniones. De manera similar, en Chile, el espacio “Senador Virtual” crea un espacio para que los visitantes del sitio web del parlamento voten por las iniciativas de ley que están en proceso de revisión y envíen propuestas para que las analicen las comisiones. En Costa Rica, las oficinas de “Iniciativa Popular” ya están en línea, lo que les permite a los ciudadanos enviar sus propuestas legislativas a través de la red.

El sitio web de la Cámara de Representantes Brasileña les permite a los ciudadanos “seguir” a los diputados a nivel individual en la sección “Acompanhe seu Deputado”, desde donde automáticamente se reciben boletines sobre sus actividades. Un usuario del sitio comentó: “Me suscribí a esta herramienta el 11 de mayo de 2010 para evaluarla y al azar elegí seguir al diputado M. Al poco tiempo recibí por correo electrónico tres boletines sobre la labor legislativa del diputado M., los cuales estaban detallados, bien organizados, y hasta donde pude ver, elaborados de manera imparcial. Cada boletín ofrecía información sobre las votaciones nominales del diputado, una lista de sus discursos ante el pleno con enlaces a las transcripciones correspondientes y enlaces a fragmentos de emisiones relevantes por la radio o la televisión parlamentarias (y transcripciones)”.<sup>96</sup>

Como escribió Cristiano Faria en el “Foro de Democracia Personal”: “Las TIC pueden actuar como esteroides al permitirnos energizar las voces individuales y fomentar una interacción mucho mayor y más directa entre la sociedad y los parlamentos. Un ejemplo de este tipo de vitaminas participativas de alta tecnología es el

94 *Ibíd*:31-3.

95 *Hansard Society* 2010a:17-8.

96 Arnold 2012 (en prensa).



proyecto e-Democracia en Brasil”<sup>97</sup> El principal objetivo del proyecto es facilitar el acceso de las personas a los pasillos donde se toman las decisiones, especialmente a los jóvenes y a los miembros de las minorías, quienes no están vinculados con los grupos de interés poderosos que tradicionalmente “tienen acceso al centro de poder en Brasilia”. El “Wikilegis” del portal ha atraído a una gran variedad de voces, incluyendo como un ejemplo notable, la de un joven líder de una tribu nativa de la selva amazónica, lo cual enfatiza el alcance potencial que tiene la tecnología.

A menos de un año después de su creación en 2009, el portal había crecido para incluir cinco comunidades legislativas temáticas (CLT), 23 foros virtuales, 106 temas, 624 aportaciones y 3,151 participantes registrados. De esta manera, e-Democracia sirvió como catalizador para cuatro iniciativas de ley, incluyendo legislación sobre el cambio climático, la exploración espacial y las políticas para la juventud. La Cámara promovió el sitio a través de medios tradicionales, pero también se dirigió a grupos demográficos específicos mediante sitios de blogs y redes sociales, incluyendo Facebook, Twitter y la plataforma brasileña Orkut. Lo que distinguió a e-Democracia de otras iniciativas similares fue que logró la conexión entre las aportaciones del público y el consiguiente resultado legislativo: “Un asunto importante que normalmente ocasiona que la participación digital fracase es la falta de conexión entre las aportaciones de las personas y la manera en que las leyes se redactan en la realidad. La redacción de los textos jurídicos conlleva una gran complejidad técnica, pero e-Democracia ha minimizado este problema al recurrir al apoyo de consultores legislativos, quienes básicamente ofrecen sus servicios como “traductores técnicos” durante todo el proceso de participación”<sup>98</sup>

En Europa Suroriental, la Asamblea Nacional de la Ex República Yugoslava de Macedonia se mencionó como un ejemplo a seguir en la Conferencia Mundial del e-Parlamento en 2009. Jani Makraduli, Vicepresidente de la Asamblea y uno de los padrinos del programa, explicó que la estrategia tecnológica del parlamento “abarca todo el proceso legislativo, incluyendo: la automatización del trabajo del Presidente de la Asamblea, el Secretario General, los diputados, los grupos y las comisiones

parlamentarias; las sesiones parlamentarias; y las preguntas de los diputados. El sistema del e-Parlamento también comprende el portal de internet público, la televisión por Internet del Parlamento, los informes de gestión y los indicadores clave de desempeño”.

La integración de la información combinada con la receptividad del parlamento parece ser el valor real de dichas iniciativas. Makraduli propuso que las bases de datos para rastrear las labores de atención a casos individuales de los 75 distritos electorales estuvieran enlazadas centralmente para garantizar que las quejas de los ciudadanos se consideren y procesen de manera eficiente. Él visualiza que algún día las bases de datos de las labores de atención a casos individuales se sincronicen con el calendario y las transcripciones de las sesiones legislativas, de manera que los ciudadanos puedan ver cuándo y cómo las solicitudes transmitidas a los diputados en sus distritos locales se consideraron posteriormente dentro del parlamento —un sistema que conectaría directamente el trabajo que realizan los parlamentarios dentro de sus distritos electorales con su trabajo legislativo—. Gracias a una iniciativa que ya está en proceso, en 2012 los diputados podrán conectarse a distancia a las bases de datos de atención a casos individuales de su distrito electoral, desde cualquier dispositivo con acceso a Internet. Y de esta manera, podrán acceder a las opiniones y preocupaciones de los ciudadanos de su circunscripción, ya sea que estén de viaje o en la sede del parlamento.<sup>99</sup>

El sitio web del parlamento también les permite a los ciudadanos emitir votos simulados a favor o en contra de legislaciones en debate. Makraduli explica los motivos de este programa tan extenso:

Hoy en día, el sistema del e-Parlamento faculta a los ciudadanos para actuar en la democracia representativa. Esta herramienta le permite al electorado conectarse con sus representantes en los cargos públicos para votar sobre las iniciativas de ley y decisiones que están en curso. Al mismo tiempo, los ciudadanos, los diputados y los funcionarios de gobierno pueden comparar estos votos en línea con los votos reales. Se logra una toma de decisiones más rápida y una menor

97 Faria 2010.

98 *Ibíd.*

99 Al momento de la redacción de este informe, el Instituto para la Democracia Parlamentaria está en proceso de desarrollar esta aplicación.



burocracia mediante sistemas de información que le dan acceso a la información a cualquier persona, desde cualquier lugar y en cualquier dispositivo.

En conclusión, los usos potenciales de la tecnología para despertar el interés de los ciudadanos e involucrarlos en la actividad parlamentaria efectivamente ofrecen la promesa de un diálogo permanente. Sin embargo, en esta como en otras áreas la extensión parlamentaria, es difícil llegar a conclusiones firmes, en parte porque muchas de las innovaciones están aún en etapa experimental, porque los objetivos estratégicos de dichas iniciativas con frecuencia son vagos y porque es difícil encontrar evaluaciones cualitativas. Existen algunos ejemplos, como los que se citaron anteriormente, de que indudablemente les están otorgando a los ciudadanos una mayor influencia, pero estos son escasos.

*Los usos potenciales de la tecnología para interactuar con los ciudadanos e involucrarlos en la actividad parlamentaria efectivamente ofrecen la promesa de un diálogo permanente.*

Los parlamentos parecen estar enfrentándose a tres retos principales en cuanto al uso de nuevas tecnologías para involucrar al público. En primer lugar, como se explicó anteriormente, el volumen de información que está disponible públicamente acerca de los parlamentos es mayor que nunca, gracias a los sitios web de los parlamentos. Pero la pregunta sobre cómo ordenar y filtrar esa información para el usuario coloca al personal parlamentario en un territorio político difícil. En algunos casos, las organizaciones de monitoreo parlamentario pueden desempeñar un papel complementario (como se señala en el siguiente capítulo) en la interpretación de dicha información para los parlamentos.

En segundo lugar, las tasas de adopción de estas herramientas siguen siendo bajas. En América Latina, no obstante toda la innovación y las buenas

intenciones, el conocimiento y la puesta en marcha de estas iniciativas son relativamente bajos. Como señala un académico, aunque varias legislaturas pregonan a los cuatro vientos las oportunidades que tienen los ciudadanos de enviar propuestas legislativas a través de sus sitios web, “muchos ciudadanos no están enterados de su existencia”.<sup>100</sup> Si bien seis parlamentos de América Latina preveen que los ciudadanos presenten iniciativas legislativas, no se registró ningún caso entre 1980 y 2008, según revela un estudio. Y además, agrega que “de los 31 eventos nacionales de democracia directa que se llevaron a cabo en América Latina” durante ese periodo, todos excepto nueve fueron referéndums obligatorios relacionados con asuntos previamente determinados por la Constitución, o que fueron “instigados por el Poder Ejecutivo”.<sup>101</sup> Asimismo, de acuerdo con la edición 2008 del Latinobarómetro, la mayoría de los ciudadanos de todos los países de la región, excepto Brasil y Paraguay, reportaron que “nunca se comunicarían con un diputado para resolver los problemas que afectan a [su] comunidad”.<sup>102</sup> De manera similar, cuando se le entrevistó para este informe, un ex-miembro de una PMO chilena, no dudó en opinar que el Senador Virtual: “Es una gran idea, pero en más de un año de monitorear los discursos de los diputados en el parlamento, aún no he visto a nadie referirse al aporte de un ciudadano obtenido a través del sitio”.

En tercer lugar, a pesar de que las nuevas tecnologías de las comunicaciones amplían drásticamente las posibilidades de consulta y diálogo con los ciudadanos, son solo un medio para llegar a un fin, y no un fin en sí mismas. Ofrecen tanto la capacidad de llegar a una mayor variedad de personas, como la oportunidad de desarrollar sistemas que incluyan un diálogo genuino y continuo entre el parlamento y los ciudadanos. Pero es necesario que exista una clara voluntad política para que esto ocurra. Es posible que el uso de la tecnología tenga mayor éxito cuando forma parte de un compromiso mucho más amplio del parlamento de involucrar al público en el proceso de toma de decisiones. En otras palabras, estos mecanismos no son una alternativa a otras formas de consulta, sino que necesitan incorporarse en una estrategia de participación mucho más amplia.

100 Arnold 2012 (en prensa).

101 Breuer 2011.

102 Latinobarómetro 2008.

## 2.7. Conclusión: ¿En qué consiste el éxito?

---

La intención de este capítulo fue abarcar la extensa variedad de iniciativas que emplean las instituciones parlamentarias para mejorar la información, el entendimiento y la participación con el público. Inevitablemente, no hemos presentado más que un análisis somero de los muchos esfuerzos que se han llevado a cabo, pero en general, al parecer los parlamentos están respondiendo a las demandas del público de un mayor acceso y más información, al adoptar una serie de mecanismos para poner a más personas en contacto con las instituciones. Desde el uso de las jornadas de puertas abiertas y los centros de visitantes hasta la trasmisión de las sesiones y la creación de sitios web de los parlamentos, estas técnicas son cada vez más ingeniosas. Y están encontrando una audiencia, ya que la oferta y la demanda parecen estar aumentando de manera exponencial. El volumen de la información disponible es sorprendente. Como comentó Denis Marshall, ex Secretario General de la Asociación Parlamentaria de la Mancomunidad de Naciones: “Probablemente en algún lugar sea posible monitorear un parlamento en sesión las 24 horas del día”.<sup>103</sup> La diferencia, incluso en los últimos 10 años, es extraordinaria. John Clerc, ex Vicesecretario General del Parlamento Suizo comentó sobre su país que: “El interés del público en el parlamento ha cambiado con el tiempo. Antes de 1891 el Parlamento Suizo no publicaba ningún registro de sus debates por temor a que las personas se quedaran en los cafés a leerlos. En la actualidad, todo esto está disponible en Internet”.<sup>104</sup>

La evidencia derivada de la encuesta realizada por la UIP a los parlamentos, el análisis de numerosos planes estratégicos parlamentarios y las respuestas del personal parlamentario y los políticos sugieren un cambio cualitativo en la manera en que las instituciones se están acercando al público. Como señaló con gran perspicacia la *Hansard Society* del Reino Unido en una encuesta mundial sobre estrategias de extensión parlamentaria:

En el transcurso del último decenio, los parlamentos que alguna vez fueron instituciones ensimismadas, enfocadas únicamente en prestar servicios para los diputados y apoyar el proceso legislativo y de escrutinio, han tenido que enfrentarse a desafíos

políticos más amplios. La desconexión política creciente, los canales de rendición de cuentas confusos, una mayor complejidad legislativa y de las políticas, así como una caída en la cobertura de los parlamentos en los medios de comunicación tradicionales han contribuido a crear una sensación de déficit democrático y una laguna informativa acerca de la labor que realizan las instituciones parlamentarias. Por lo tanto estas instituciones se han visto forzadas cada vez más a pasar de ser proveedores de servicios dentro de su institución, a proveedores de servicios al público de manera externa. Se han convertido en promotores de los valores y la operación de la democracia parlamentaria, con lo que han provocado una transformación cultural y de actitudes dentro de cada institución, basada en el reconocimiento de que el pueblo es mandante y el principal interesado en su buen funcionamiento, al igual –si no más- que los diputados elegidos.<sup>105</sup>

Sin embargo, en este constante intento por mejorar la extensión parlamentaria, los parlamentos necesitan ser mucho más claros sobre lo que están tratando de lograr. La extensión parlamentaria implica dos elementos complementarios pero dispares, a saber: los que buscan informar y educar, y los que buscan consultar y escuchar. Ambos son esenciales para involucrar al público, pero con frecuencia están impulsados por intereses políticos e institucionales muy distintos. Gran parte de este capítulo examinó las estrategias institucionales para involucrar al público, las cuales están impulsadas principalmente por el personal de carrera y el servicio administrativo del parlamento (aunque invariablemente con el respaldo de los políticos). Sin embargo, muchas de las implicaciones de estas iniciativas tienen un cariz claramente político. 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 decisiones a adoptar, son en última instancia, una decisión política. Un desafío para todos los parlamentos es la medida en que puedan desarrollar e implementar una estrategia que compagine ambos intereses.

La falta de datos y análisis sólidos en esta área dificulta la formulación de conclusiones definitivas. Incluso si se deja de lado el aspecto consultivo de la participación,

---

103 Raine y Bresnahan 2003:5.

104 ASGP, UIP y EBU-UER 2006:21.

105 *Hansard Society* 2010a:68.

muchos parlamentos han tenido muy poco sentido de la estrategia, escasos indicadores y por lo tanto, un pobre sentido de lo que constituye el éxito en la extensión parlamentaria. Cuando se les pregunta, la mayoría de los parlamentos citan el aumento en el número de visitantes como evidencia de que sus estrategias están funcionando. Como un parlamento contestó a la encuesta de la UIP: "No se ha hecho ninguna investigación ni ningún estudio sobre el impacto de estas inversiones, pero si vemos las estadísticas, podemos decir que la extensión parlamentaria va bastante bien". Esto es bastante común, aunque otros parlamentos fueron menos sinceros al momento de admitir que no evaluaban el éxito de sus iniciativas. Sin embargo, 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 este percibe el parlamento) tienen varias causas. Esto significa que, siendo realistas, es probable que el efecto de cualquier estrategia parlamentaria sea solo parcial, y 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 referencia para la evaluación de dichos programas es un problema persistente.

Quizá el problema más difícil que presentan los mecanismos de consulta consista en integrar los aspectos institucionales y políticos. Aunque sería difícil encontrar a algún político que argumente en contra de los méritos de una mayor consulta, el reto de los parlamentos consiste en implementar consultas de manera que realmente se involucre al pueblo en el proceso de creación de leyes y políticas. La promesa de una mayor consulta necesita estar respaldada por una sensación de impacto tangible. Sin lugar a dudas, hoy más que nunca, los parlamentos están haciendo más esfuerzos por consultar con el público e involucrarlo. Sin embargo, existe una tensión constante entre los incentivos institucionales y los incentivos políticos. Como se señaló en este capítulo, la clave para mejorar la percepción que tiene el público de los mecanismos de consulta depende más de los asuntos a tratar, el tiempo que se le dedica y la información proporcionada para el ejercicio y el seguimiento y consideración que los políticos le proporcionen a los aportes del público. Así, la responsabilidad por el resultado es mixta, en el mejor de los casos.

Sin lugar a dudas, existen ejemplos de ejercicios exitosos de consulta y participación ciudadana en diferentes lugares del mundo. Pero por lo general tienden a funcionar bien cuando han tenido un impulso político importante que los respalde, ya sea de parte de los políticos o generados por la protesta popular. Asimismo, el peligro para muchos parlamentos es que la promesa de una mayor influencia eleve las expectativas del pueblo y estas no se cumplan, lo cual socava la fe en el proceso parlamentario. Esta dicotomía se pone de relieve en América Latina, donde se ha también se ha enfatizado la importancia de la participación ciudadana. Como señala un autor: "América Latina parece haber hecho avances extraordinarios hacia el control ciudadano de la legislación en el último decenio. En algunos casos, las constituciones específicamente les ceden a los ciudadanos una facultad inusual en cuanto a la cantidad de asuntos que pueden proponer a la agenda del parlamento. Sin embargo, las "iniciativas populares" tienden a no conducir a nada a menos que los diputados las conviertan en una prioridad; solamente en Uruguay se ha dado una verdadera legislación inspirada 'desde abajo hacia arriba'".<sup>106</sup>

Es probable que el futuro de la representación política se caracterice por un mayor diálogo entre el pueblo y los parlamentos. El tenor de las reformas en este capítulo sugiere que la tendencia general va dirigida hacia un esfuerzo de las instituciones parlamentarias por lograr una mayor participación popular y, como se mostrará en los siguientes dos capítulos, una mayor receptividad de los políticos para con sus votantes a nivel individual. Esto se debe, en parte, a las mayores expectativas, los mayores incentivos electorales y la proliferación e inmediatez de las tecnologías de las comunicaciones. Sin embargo, lograr este diálogo requiere reconsiderar a fondo la manera en que se organizan los parlamentos. Reforzar los papeles centrales del parlamento e interactuar con el público implicará tener que gestionar prioridades políticas e institucionales diversas (que muchas veces entran en competencia), en torno a los asuntos de representación. Esto se examina más detalladamente en los siguientes dos capítulos.

---

106 Arnold 2012 (en prensa).



## RECEPTIVIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

### 3.1. ¿Cómo se desempeñó mi diputado? La evolución de los informes de gestión parlamentaria

El documento *Parliamentary Scorecard* (Informe de gestión parlamentaria) de Uganda se publicó por primera vez en el año 2006. Además de ofrecer información objetiva acerca de la composición del parlamento y sus diputados, la publicación inicial de la ONG Africa Leadership Institute (AFLI) también tuvo como fin calificar el desempeño individual de los diputados, listando el número de ocasiones en las que habían participado en 17 diferentes actividades parlamentarias, como por ejemplo, el número de preguntas formuladas, el número de mociones o proyectos de ley presentados y el número de declaraciones hechas. El total de las aportaciones se acumuló en la parte inferior de la tabla y cada diputado recibió una calificación que va de la A (para quienes hicieron más de 16 aportaciones) a la F (para quienes no hicieron ninguna aportación). Los resultados fueron

concluyentes. El informe otorga una calificación de A tan solo siete diputados, mientras que 65 (21%) de ellos recibieron una calificación de F. El informe concluyó que 237 de los 305 diputados (77%) hicieron menos de seis aportaciones en total.<sup>107</sup>

La reacción de los políticos que se sometieron a este escrutinio por primera vez fue predeciblemente hostil. Diputados de todos los frentes cuestionaron los motivos del informe, su metodología y el derecho de una ONG de calificar a los diputados, que ya de por sí tenían la obligación de rendir cuentas directamente ante sus votantes. Sin embargo, en los años sucesivos, el AFLI ha seguido publicando anualmente el informe sobre el desempeño de los diputados y se ha convertido en una parte cada vez más importante del panorama político de Uganda.

Esta presencia continua aparentemente se debe a tres factores. En primer lugar está el hecho de que el mismo

<sup>107</sup> Africa Leadership Institute 2007.



dirigente del AFLI, David Pulkol, fue anteriormente diputado y ministro; pero además, como director de la ESO, la agencia gubernamental de inteligencia, fungió como “espía en jefe” del Estado. Dado que había servido en el parlamento, comprendía sus desafíos específicos y la probable reacción de los diputados. Además, es un hombre que no se deja intimidar fácilmente y no se disculpa por la iniciativa. Describe la puesta en marcha del informe de gestión como “lanzarle una pedrada a un panal de abejas: todas te van a querer picar”. Afirma que lo bueno es que los ataques personales provienen de diputados pertenecientes a todos los partidos y “cuando ambas partes nos critican, eso significa que estamos en lo correcto”.<sup>108</sup>

En segundo lugar, aunque el AFLI está dispuesto a hacerles frente a sus críticos, también los escucha. La metodología del informe de gestión ha seguido evolucionando en respuesta a los comentarios de diputados, periodistas, académicos y el público en general. El AFLI tiene el firme anhelo de que el informe de gestión sea justo y transparente, y ha estado colaborando con la Universidad de Columbia y la Universidad Stanford de Estados Unidos para mejorar la metodología. Si bien su primera edición fue más bien rudimentaria, actualmente el informe de gestión es quizá uno de los análisis más sofisticados de la actividad parlamentaria. Además de aportar información básica sobre cada diputado (distrito electoral, partido, comisión, etc.), el informe de gestión ahora sigue de cerca las labores de los diputados en las sesiones plenarias, las comisiones y los distritos. Cabe mencionar que la actividad durante las sesiones plenarias no se juzga solo mediante el número de preguntas o discursos, sino con base en la repercusión de estas intervenciones y el seguimiento que se les da. Además, de forma ingeniosas, el informe ahora incorpora una evaluación en la que los diputados califican a sus colegas, señal de que ahora participan muchos diputados en este esfuerzo.

En tercer lugar, el informe de gestión ha tenido eco en el público en general por su intento de mejorar la calidad de la información que se le da. Como se precisa en el prólogo del primer informe, para que la democracia prospere, los votantes necesitan información confiable acerca de sus diputados, algo que anteriormente era difícil de obtener o no estaba disponible. El AFLI

considera que está cerrando la brecha, lo que a su vez atiende las inquietudes más generales sobre la rendición de cuentas de los políticos. Por lo tanto, el informe de gestión tiene como objetivo resumir y presentar la información de forma comprensible para incentivar la toma de decisiones con conocimiento de causa entre los votantes. Y ahora el AFLI está poniendo en práctica este principio al trabajar en un programa de extensión e impartir en los distritos talleres sobre los temas y contenidos del informe de gestión en sí, principalmente con el apoyo decidido de los diputados locales.

La importancia de la experiencia del AFLI es que es señal de una tendencia mucho más grande. Existen en la actualidad más de 190 organizaciones de monitoreo parlamentario (PMO, por sus siglas en inglés) en países de todo el mundo, que cierran la brecha que se percibe entre los parlamentos y el pueblo. Invariablemente, ofrecen información sobre el desempeño parlamentario, además de calificarlo. También están haciéndose con un público y, cada vez más, se les escucha en los parlamentos mismos. Su crecimiento es, en parte, un reflejo del hecho de que el deseo del público por obtener información de los políticos y lograr su receptividad aparentemente está cambiando la arquitectura de la rendición de cuentas de los políticos en todo el mundo. Mientras que el capítulo II documentó los esfuerzos deliberados de los parlamentos por informar al público y lograr la participación de este, los capítulos III y IV analizan la manera en que las expectativas del público están cambiando la práctica de la representación parlamentaria.

### 3.2. Introducción: Representación y receptividad

El llamado del público a una mayor rendición de cuentas por parte de los políticos da en el quid del debate acerca de la representación política. Se trata de la forma en que los políticos, de forma individual y colectiva, interactúan con las demandas de sus votantes y responden a ellas. Sin embargo, los argumentos relativos a la naturaleza de la representación parlamentaria anteceden por mucho a cualquiera de las tendencias dominantes que se identifican en el presente informe. Al dirigirse a los electores de Bristol en 1774, Edmund Burke, el filósofo político y diputado inglés, argumentó que él no estaba supeditado a las opiniones de sus representados, sino

108 Kisangala 2009.



que había sido elegido para formar su propia opinión y hacer valer el interés nacional. Sus declaraciones iniciaron un debate que aún no llega a una conclusión definitiva. Los políticos y académicos de todo el mundo ofrecen toda una serie de respuestas a la pregunta de si el rol correcto es el de un “delegado” que sirve como portavoz de la opinión de los votantes o de un “guardián” del interés nacional, y la mayoría se ubica en algún lugar intermedio entre ambas posturas.

Dos siglos después del discurso de Burke se han desarrollado otros acontecimientos que han oscurecido aún más su distinción, en particular la evolución de partidos políticos masivos en la mayoría de los sistemas parlamentarios. En los últimos decenios, la combinación de un individualismo cada vez mayor, la omnipresencia de los medios noticiosos y la inmediatez de las nuevas tecnologías de las comunicaciones han alterado aún más la comprensión de la representación política entre el público. Toda la justificación del desarrollo tecnológico y el rumbo que este toma tienen como fin hacer que las personas asuman el control de más cosas. Al mismo tiempo, los ciudadanos han encontrado múltiples maneras de expresar sus convicciones políticas, desde la membresía de organizaciones dedicadas a las campañas y nuevas formas de democracia directa hasta la compra de productos solo en tiendas o fábricas específicas, dependiendo de sus prácticas de producción y administración. En este contexto, las ideas de representación indirecta (en las que se elige a alguien para que transmita las opiniones de uno) parecen ser cada vez más poco comunes.

El efecto acumulativo de estas tendencias ha sido el llamado del público a una mayor rendición de cuentas y receptividad por parte de los diputados. Tal pareciera que los votantes están menos dispuestos a confiar en sus diputados y desean mayores explicaciones y una mayor validación de la labor de los legisladores. El presente capítulo analiza cuatro aspectos de estos cambios. A partir de un análisis de la teoría y la práctica del mandato parlamentario, la primera sección estudia la manera en que el rol de los partidos políticos —y su control sobre los diputados en el parlamento— está siendo cuestionado por la opinión pública y por el desempeño de los partidos en sí. La segunda sección destaca la manera en que la presión pública está generando restricciones al propio mandato parlamentario (reformas que restringen lo que los diputados pueden y no pueden hacer, tales como los límites a la gestión, las incompatibilidades y los códigos

de conducta). La tercera sección estudia el surgimiento de las PMO, como el AFLI, que monitorean la labor de los políticos y fungen como árbitro externo del trabajo de estos. La última parte aborda brevemente la cuestión de cómo las tecnologías de las comunicaciones están ofreciendo nuevas formas de darle explicaciones y rendirle cuentas al público.

*Los diputados tienen que justificarse cada vez más ante un electorado escéptico. Esto tiene dimensiones tanto positivas como negativas, ya que aunque se fomenta la rendición de cuentas, también existe la posibilidad de que se restrinja el ámbito de representación.*

La dirección integral de estas reformas va encaminada a una mayor reglamentación de los diputados. El mandato parlamentario se está puntualizando y se está obligando a los diputados a ofrecer mayores explicaciones y descripciones sobre lo que hacen. En pocas palabras, los diputados tienen que justificarse cada vez más ante un electorado escéptico. Esto tiene dimensiones tanto positivas como negativas, ya que aunque se fomenta la rendición de cuentas, también existe la posibilidad de que se restrinja el ámbito de representación. La última sección sugiere que, aunque las reformas quizá estén cambiando las ideas tradicionales de la representación parlamentaria, al combinar la reglamentación y las explicaciones se ofrece la oportunidad de fortalecer la posición del parlamento y los políticos en la esfera pública, siempre y cuando los parlamentos estén dispuestos a progresar a partir de las bases sentadas por estos acontecimientos.

### **3.2.1. El mandato parlamentario en la práctica**

La naturaleza de la relación entre los votantes y sus representantes elegidos es fundamental en cualquier sistema de democracia parlamentaria. Sin embargo, las definiciones sobre a quién y qué deben representar los

diputados varían de un parlamento a otro. En los casos en que las constituciones explican el mandato parlamentario, estas suelen presentar nociones generalizadas de la representación de la nación; por ejemplo, la Constitución de Namibia afirma que los diputados de la Asamblea Nacional “deberán representar a todas las personas y deberán, en el cumplimiento de sus obligaciones, orientarse mediante los objetivos de la presente Constitución, el interés público y su conciencia.”<sup>109</sup>

En algunos sistemas de votación basados en distritos electorales se elige a los políticos para que representen un área específica, pero no se trata de una forma obligatoria de representación. Es más, la idea de un mandato “imperativo” (en el que los diputados están en la mira y rinden cuentas directamente a electorados específicos) es rechazada en varias constituciones. Un ejemplo de ello es la Constitución de Rwanda, que dice: “Cada diputado representa a toda la nación y no solo a quienes lo eligieron o nominaron, ni a la organización política con cuya candidatura participó en las elecciones. Todo mandato imperativo es nulo e inválido.”<sup>110</sup>

El énfasis que se pone en la representación de toda la nación refleja en parte la reciente historia de discordia en Rwanda; sin embargo, otros países, incluyendo a Alemania, tienen cláusulas semejantes. Según su constitución, los diputados del Bundestag actúan de acuerdo con su conciencia y no están obligados a respetar ningún otro reglamento ni instrucción. Existen disposiciones semejantes en Bulgaria, Croacia, Dinamarca, la República de Corea y España.

El objetivo de lo anterior es conservar la independencia de los diputados y garantizar que no pacten ningún acuerdo para representar intereses especiales. Según esta noción, los representantes elegidos no están obligados a apoyar a su partido ni las decisiones tomadas por su grupo parlamentario. También significa que el mandato no puede revocarse anticipadamente, por ejemplo mediante un referéndum de destitución.<sup>111</sup> En la práctica, la gran mayoría de los países se aparta en cierta medida de esta teoría. Cada vez más, las reformas diseñadas para ampliar la rendición de cuentas de los políticos están restringiendo el ámbito de ese “mandato libre de representación”.

109 Constitución de Namibia, Artículo 45.

110 Constitución de Rwanda, Artículo 64.

111 Van Der Hulst 2000:9.

Parte de esta cuestión es el hecho de que, por su propia naturaleza, el mandato parlamentario es con frecuencia una fuente deficiente de orientación sobre la forma en que los diputados deben cumplir su función de representación. Se fundamenta en el supuesto de que los diputados deben recurrir a su propio juicio para encontrar el método “correcto”. Sin embargo, esto significa que los diputados —incluso dentro del mismo parlamento— habrán de definir su rol de muy distintas maneras. Un estudio reciente sobre expolíticos realizado en Canadá y dirigido por Samara, una ONG, demostró la existencia de un alto grado de incompreensión y desacuerdo entre los políticos respecto a quién deberían representar y cómo deberían hacerlo. El informe describió los diferentes estilos de los diputados, desde los “geógrafos”, que consideran que su trabajo es principalmente representar el área local, hasta los “partidarios”, que se visualizan principalmente como representantes de partido, y los “filósofos”, que se consideran a sí mismos, antes que nada, representantes del interés nacional.<sup>112</sup>

Los puestos de elección popular son una de las pocas profesiones para las cuales no existe ninguna descripción del puesto, y esta diversidad de opiniones y falta de consenso respecto al rol de los diputados se refleja en casi todos los parlamentos del mundo. Una investigación dirigida por el African Legislatures Project (Proyecto de Legislaturas Africanas) destaca diferencias de opinión semejantes dentro de los parlamentos del continente. En Namibia, más de la mitad de los diputados consideraron que su enfoque principal es el interés nacional, pero este fue el único país en el que la mayoría de los diputados se suscribieron a una misma postura. En Malawi, casi la mitad consideró que el distrito electoral es lo más importante, aunque cerca del 30% percibió al partido como la principal fuente de representación. Por su parte, en Kenya, la opinión se dividió de forma más equilibrada, ya que el 40% identificó el interés nacional y el 35% se refirió al distrito como lo más importante.<sup>113</sup>

En la práctica, a nivel individual los diputados pocas veces encajan claramente en una categoría u otra, aunque saben que están ahí para representar una serie de intereses. Esta respuesta, procedente de un político de Argelia a quien se le preguntó ante quién se sentía

112 Samara 2010.

113 Barkan et al., 2010:17-19.

más obligado a rendir cuentas, destaca algunos de estos conflictos:

A grandes rasgos, mis conciudadanos, mi región y el país en su conjunto. [...] Existen grandes proyectos que representan a todo el país, ya que Argelia es casi un continente en sí; es el país más grande de África. También represento la región porque es ahí donde están los votantes que me eligieron, y mi partido político. Pero, principalmente, la gente; ellos son primero.

El hecho de que no exista una respuesta definitiva respecto a quién representan los diputados es de esperarse y se puede afirmar que esto es incluso sano en una democracia moderna. La tarea del parlamento es sumar la opinión pública y reflejar el interés nacional. Por lo tanto, los diputados del parlamento quizá se elijan para representar intereses particulares, como los de un partido político, clase social, grupo étnico o localidad, pero también deben equilibrar los intereses de cada uno de dichos grupos a quienes representan con el interés nacional en su conjunto. Se trata de un proceso de recalibración continua por el que atraviesan los representantes. En pocas palabras, esta flexibilidad y la capacidad de deliberar, reflexionar y tomar decisiones sobre los problemas a medida que estos van surgiendo es parte fundamental de la democracia parlamentaria.

La otra cara de la moneda es que la falta de un enfoque específico para la representación también puede interpretarse como una ambigüedad peligrosa. Tal como lo sugiere el informe de Samara, el desacuerdo entre los mismos políticos acerca de su rol correcto significa que no es ninguna sorpresa que el público en sí con frecuencia no tenga tampoco una perspectiva clara acerca de ese rol. Esa falta de comprensión pública puede tener que ver o no con la definición del rol de los diputados. En una encuesta reciente, 69% de los votantes tanzanos consideraron que el aspecto más importante del trabajo del diputado es “representar”, en lugar de “prestar servicios”, hacer leyes o supervisar, pero no queda claro qué es lo que los encuestados entienden por “representación”.<sup>114</sup>

En todo el mundo, el impulso de las reformas parece dirigirse hacia la puntualización del quehacer de los diputados y, en consecuencia, restringe el ámbito de

sus actividades. En los países en que la confianza en los políticos y los partidos ya es de por sí baja, la incidencia de corrupción o conductas ilícitas se utiliza frecuentemente para sugerir que los políticos necesitan estar obligados a la rendición de cuentas ante quienes los eligieron, además de que su conducta debe reglamentarse más rigurosamente. Sin embargo, en términos más generales, la inquietud pública parece hacer más apremiante la necesidad de que los diputados rindan cuentas de sus acciones de distintas formas. Las siguientes tres secciones analizan: 1) Cómo se manifiestan estos argumentos en los parlamentos de todo el mundo mediante las funciones cambiantes de los partidos políticos, 2) Qué reformas han sido específicamente diseñadas para que los diputados estén más obligados a la rendición de cuentas, y 3) El crecimiento de las organizaciones de monitoreo parlamentario.

### **3.2.2. Representación colectiva frente a representación individual: El rol de los partidos políticos**

La fuente más clara de conflictos para la mayoría de los diputados son las diferencias entre las políticas del partido al que representan y otros intereses, ya sean locales o nacionales. La mayoría de los estudios académicos que buscan aclarar si los políticos representan adecuadamente a los votantes generalmente se han enfocado en el historial de votaciones de los diputados (esto es especialmente cierto en la ciencia política estadounidense) y en la medida en la que coinciden con las preferencias políticas de sus votantes. Este análisis se fundamenta en el supuesto de la representación individual; es decir, la medida en que cada político refleja las perspectivas de los electores. En la práctica, claro está, la gran mayoría de los políticos en la mayor parte de los países son elegidos como miembros de un partido político para apoyar determinadas políticas, y luego los votantes califican su capacidad de llevar a cabo los planes del partido, lo cual, en otras palabras, es un sistema de representación colectiva. Sin embargo, en vista de la diversidad de las demandas sobre las cuales deben reflexionar los diputados, las expectativas de la rendición de cuentas a nivel individual quizá contrasten frecuentemente con las de la rendición de cuentas a nivel colectivo.

Esta tensión se complica por el hecho de que los partidos políticos enfrentan problemas de pertinencia

114 Documento informativo núm. 59 del Afrobarómetro.

y legitimidad en todos los rincones del planeta. Este informe no ofrece un análisis pormenorizado sobre el estado de los partidos políticos, en parte porque varían enormemente según la región. Sin embargo, a grandes rasgos, generalmente se ciñen a uno de tres conjuntos de problemas que ocurren en las democracias recién establecidas. En primer lugar, en algunas regiones, el sistema de partidos políticos se caracteriza por una alta volatilidad, con muchos partidos fragmentados que aparecen y desaparecen con relativa rapidez y que tienen poco arraigo entre el electorado. Países como Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Polonia, Tailandia y Vanuatu son ejemplos clásicos de esta tendencia. En segundo lugar, en el otro extremo del espectro están los países que se caracterizan por el dominio de un solo partido y están controlados por un partido político altamente organizado y centralizado que evita la entrada de nuevos actores al sistema. Muchos países de Sudamérica, el África Subsahariana y la ex Unión Soviética corresponden a este modelo. En tercer lugar, algo que además es común en los dos modelos anteriores, es el hecho de que muchos partidos tienen una estructura piramidal y centrada en el dirigente, caracterizada por el autointerés y la falta de un distrito electoral, ideología o programa de partido claros.<sup>115</sup>

En muchas partes del mundo, y especialmente en las democracias más longevas, los bajos niveles de confianza y activismo político, además del declive en la identificación de los votantes, son síntomas de otro conjunto de problemas de los partidos políticos como vehículos de representación. En el Reino Unido, a principios de la década de 1950, cuando se registraron los niveles más altos de membresía, los Conservadores y el Partido Laborista afirmaban tener aproximadamente 3 millones y 1 millón de miembros, respectivamente. En 2010, estas cifras rondaban los 250,000 y 166,000 miembros, respectivamente. La Encuesta Mundial de Valores demostró que la proporción de personas que tienen poca o ninguna confianza en los partidos aumentó del 51% en 1990 a más del 72% en 2008.<sup>116</sup> Estas tendencias pueden observarse en otros países que cuentan con parlamentos más consolidados, así como hay más ejemplos en otros lugares. Como muestra de lo anterior, en Marruecos, país que tiene el sistema de

partidos más avanzado del mundo árabe, una encuesta realizada en 2001 descubrió que solo el 8.7% del público simpatiza con alguno de los partidos políticos.<sup>117</sup>

Los partidos políticos evolucionaron y crecieron porque se les consideró un mecanismo eficaz de representación del interés público y de organización del debate político. Tanto en las nuevas democracias como en las ya establecidas, existe la creciente convicción de que los partidos políticos entorpecen la representación efectiva, en lugar de facilitarla. Parece ser que las personas simplemente no se definen a sí mismas de la misma manera en que muchos partidos políticos buscan representarlas dentro del parlamento. Específicamente, el público parece opinar que los partidos restringen la libertad de los políticos para representar sus intereses. El informe denominado *World Public Opinion on Political Tolerance* (Opinión pública mundial sobre la tolerancia política), publicado en 2009, demostró que en 20 de las 23 naciones encuestadas el público consideró que los diputados no eran capaces de discrepar de la línea de su partido político. Solo en un país (Chile), la mayoría afirmó que eran libres de expresar sus propias opiniones.<sup>118</sup>

En la práctica, la disposición de los políticos para discrepar de la línea de su partido varía enormemente de un país a otro. Un estudio sobre democracias establecidas desde 1945 concluyó que la disciplina dentro de los partidos es generalmente alta, a pesar de la variación interna y entre países.<sup>119</sup> Sin embargo, los estudios sobre países específicos, como los análisis recientes del Reino Unido, sugieren que la probabilidad de rebelión entre los diputados ha alcanzado niveles inéditos.<sup>120</sup> Esa diversidad también se hace patente en democracias más nuevas, como lo destacan datos derivados del Proyecto de Legislaturas Africanas. En un extremo del espectro, el 91% de los diputados kenianos afirmaron que desobedecerían al partido si su distrito se opusiera a una política o si esta contraviniera los intereses de su distrito. En el otro extremo, el 88% de los diputados mozambiqueños afirmaron que votarían con el partido, aunque esto se explica principalmente por el hecho de que Mozambique utiliza un sistema de listas de representación

115 Carothers 2006.

116 Encuesta Mundial de Valores, agregado de las cuatro oleadas de los estudios de Valores.

117 Carothers 2006:40.

118 World Public Opinion.org y UIP 2009.

119 Sieberer 2006:150-78.

120 Véase el trabajo de Philip Cowley en [www.revoltsofuk.com](http://www.revoltsofuk.com), específicamente Cowley y Stuart 2010 (<http://www.revoltsofuk.com/Wobbly%20Wings.pdf>).



proporcional, que hace que su reelección dependa más de la opinión de los dirigentes de los partidos que de los votantes. Aun así, incluso dentro de los mismos sistemas electorales, existen opiniones divididas. En Malawi, las opiniones se dividen entre un 31% que apoya al partido y otro 49% que está a favor del distrito; mientras que en Zambia, las cifras se equilibran con el 40% de los diputados a ambos lados de la cuestión.<sup>121</sup> Un diputado macedonio entrevistado para este informe tuvo la peculiar experiencia de ser candidato tanto dentro de un sistema mayoritario como de uno de representación proporcional. Sobre los efectos respectivos sobre su conducta, afirmó: "Dentro del sistema mayoritario, servíamos al ciudadano. Ahora somos esclavos del partido. [En diez años de servicio] solo he votado en contra de mi partido tres veces. Sé que eso no es nada. Simplemente nos hemos convertido en máquinas de votar: el gobierno oprime el botón rojo; y la oposición, el verde".

La otra tendencia contrapuesta de la representación de un partido político es el fenómeno de los diputados que cambian de partido. Aunque es relativamente poco común en las democracias establecidas, este fenómeno ha mantenido una sólida presencia en países como Brasil, Colombia, Ecuador, Indonesia, Japón y parte de Europa Central y Oriental, además de gran parte de la región de las Islas del Pacífico.<sup>122</sup> Un creciente número de Estados, que se calcula son alrededor de 40, han adoptado leyes para evitar la deserción, incluyendo cláusulas constitucionales que penalizan a los diputados que abandonen su partido parlamentario.<sup>123</sup>

Dichas leyes tienen como fin imponer un grado de disciplina y cohesión internas, y existen principalmente donde hay fragilidad en el sistema de partidos. Generalmente son una reacción ante los frecuentes casos de cambio de partidos entre los diputados que buscan mecenazgo, influencia o puestos públicos. Por ejemplo, un estudio realizado en Brasil concluyó que la razón principal por la que los legisladores cambian de partido es la de ayudar en la búsqueda de "presupuesto para proyectos nacionales y estatales".<sup>124</sup> En la India, la ley antideserción se promulgó para detener el "incontrolable cambio de partidos [...en donde los diputados se sienten] atraídos por

un posible puesto público u otras lisonjas"<sup>125</sup>, después de que 32 gobiernos se derrumbaron como consecuencia del cambio de partidos y 212 desertores recibieron puestos ministeriales como recompensa.<sup>126</sup> En Sudáfrica, la disposición constitucional que evitaba la deserción se derogó en 2002 y se permitieron dos periodos de 15 días para llevar a cabo estos movimientos. Sin embargo, un estudio concluyó que esto no hizo más que fortalecer el dominio del partido gobernante, el CNA.<sup>127</sup>

En muchas democracias emergentes, la cohesión de los partidos necesita fortalecerse, pero en estos mismos países, también existen inquietudes respecto a la medida en que las leyes antideserción restringen la independencia política de los diputados. La gran mayoría de los Estados prohíben expresamente la idea del mandato imperativo y existen solo seis países en los que la constitución penaliza la deserción y el voto en contra de la línea del partido.<sup>128</sup> En otras palabras, en teoría los diputados aún pueden ejercer su derecho al voto libre. No obstante, la existencia de leyes antideserción sin duda fortalece a los dirigentes de los partidos y hace que la discrepancia de la línea del partido sea una decisión potencialmente costosa.

Es fundamental tener partidos políticos eficaces para que el parlamento funcione correctamente. Los partidos son la base de organización de la actividad parlamentaria. La negociación entre los partidos define las prioridades legislativas, el carácter de las comisiones y, con frecuencia, los recursos parlamentarios. En un parlamento altamente fragmentado en el que existen muchos partidos y una deficiente disciplina interna de partido, se dificultan incluso los consensos más elementales. Pero un parlamento dominado por un partido sin oposición probablemente se verá afectado por el problema contrario en el sentido de que ofrecerá una vigilancia casi nula del gobierno o la legislación.

El punto clave es que los partidos y los políticos necesitan demostrar que son receptivos a las actitudes del público, aunque también requieren de un cierto grado de cohesión para poder ofrecer alguna forma de representación colectiva. Muchos países aún batallan con la percepción

121 Barkan et al. 2010:17-19.

122 Owens 2003.

123 Nikolenyi 2011; Janda 2009.

124 Janda 2009:9.

125 IANS/India eNews 2009.

126 The PRS Blog 2011.

127 Masemola 2007.

128 Nikolenyi 2011:13.



de que los diputados están restringidos por sus partidos y con la falta de fe en los partidos en general. Existen aparentemente pocas reacciones que hayan procurado desvanecer dicha impresión. Antes bien, la reacción institucional ha atendido más la indisciplina dentro de los partidos y ha buscado aumentar el control que tienen los partidos sobre los políticos. Muchos parlamentos aún no logran encontrar el equilibrio entre la lealtad al partido y la receptividad para con sus representados.

### 3.3. La restricción del mandato parlamentario

Por lo general, la segunda gran tendencia en el aparente anhelo público por una mayor rendición de cuentas de los políticos se ha concentrado en el ámbito de competencia del mandato en sí. Como se mencionó al inicio de este capítulo, las reglas parlamentarias y las disposiciones constitucionales ofrecen escasa orientación sobre el alcance de la función representativa o sobre a quiénes y cómo deberían representar los diputados. Los diputados han aprovechado esta situación y ahora llevan a cabo una serie de actividades dentro de la rúbrica general de la representación. Sin embargo, el declive de la confianza en los políticos, los partidos y los parlamentos, en combinación con la percepción pública de un estado de corrupción generalizada (frecuentemente con justa razón), han derivado en un proceso para hacer más riguroso dicho mandato.

Los encargados de las reformas han ejercido mayor presión sobre los diputados para que estos rindan cuentas por sus actividades, mediante reformas que generalmente pertenecen a tres grandes categorías. El primer conjunto de reformas tiene como objetivo 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. El segundo conjunto de reformas busca eliminar los posibles conflictos de intereses al restringir las actividades extraparlamentarias —particularmente aquellas que generan ingresos externos—, e identificar las incompatibilidades con el cargo público. El tercer conjunto de reformas contempla el creciente número de parlamentos que establecen códigos de conducta, los cuales buscan regular el comportamiento del parlamento y de los diputados. No obstante, todo

lo anterior altera la naturaleza del mandato y podría restringir la capacidad de acción de los diputados.

#### 3.3.1. Referéndums de destitución y límites a la reelección

El primer capítulo de este informe destacó la manera en que las formas de democracia directa son cada vez más atractivas para los ciudadanos y las ONG. Este movimiento quizá ha alcanzado su nivel máximo en los congresos locales estatales de Estados Unidos, donde un número cada vez mayor de reformas ha hecho que los políticos estén mucho más sometidos al capricho popular. En consecuencia, 19 estados ahora pueden recortar el mandato legislativo mediante un referéndum de destitución para evaluar el desempeño de un legislador y 15 estados ahora imponen límites a la reelección de sus legisladores. El propósito de dichas reformas es hacer que los políticos estén al pendiente de las necesidades de sus votantes y evitar el surgimiento de una clase de políticos que no hayan trabajado en nada que no sea la vida política. Evidentemente, el éxito de estos esfuerzos ha sido —en el mejor de los casos— mixto.

En otros lugares, relativamente pocos parlamentos imponen límites como estos sobre los políticos. Entre los ejemplos más conocidos de países que pueden recurrir a la destitución se cuentan Venezuela, Kiribati, Filipinas, 6 de los 26 cantones de Suiza y la provincia de Columbia Británica en Canadá. También existen variantes de las disposiciones de destitución en Argentina, Bolivia, Corea del Sur y Uganda, entre otros.<sup>129</sup> También se han planteado propuestas de destitución en el Movimiento Mundial por la Democracia, además de que se han puesto a consideración en países como la India y el Reino Unido. En la India, esta propuesta ha surgido como una reacción directa ante la inquietud pública por los niveles de corrupción que imperan en el gobierno y requiere de una petición que contenga entre 100,000 y 500,000 firmas para forzar la realización de nuevas elecciones.

Con el mismo fin, otros países establecen límites al periodo de gestión de los políticos. El ejemplo más claro es el de México, en donde todos los funcionarios elegidos en cualquier nivel del gobierno pueden ostentar el cargo público durante un periodo solamente.

129 Coleman 2011; Twomey 2011.

Estas restricciones, originalmente implementadas en 1932, tenían como objetivo debilitar el control de los partidos políticos y hacer que los políticos fueran más representativos del pueblo. En la práctica, esta reforma ha producido un efecto diametralmente opuesto. En vista de que los políticos no pueden buscar la reelección, no tienen incentivos para poner atención a las demandas o aspiraciones de sus votantes. En pocas palabras, los ciudadanos no tienen la oportunidad de castigar con la no reelección a los legisladores que tengan un desempeño deficiente. Por el contrario, la reforma ha fortalecido las jerarquías de los partidos políticos. Con el fin de convertirse en políticos de carrera, los políticos se mueven de un nivel gubernamental a otro, por lo que dependen de los dirigentes de los partidos para que los ubiquen en distintos puestos. Como afirmó una política mexicana, la necesidad de buscar la reelección la obligaría a una mayor rendición de cuentas y “la posibilidad de la reelección le otorga más poder a los ciudadanos”.

*Los límites a los mandatos restringen la memoria institucional del parlamento. Sin la reelección, cada nueva legislatura se llena de novatos. Los diputados generalmente no tienen la pericia como para desafiar al presidente, hacer un análisis adecuado de la legislación y representar a sus votantes.*

Los límites a los mandatos restringen la memoria institucional del parlamento. Sin la reelección, cada nueva legislatura se llena de novatos. Los diputados generalmente no tienen la pericia como para desafiar al presidente, hacer un análisis adecuado de la legislación y representar a sus votantes.

Sin embargo, igualmente perjudicial es el hecho de que los límites a la gestión restringen la memoria institucional del parlamento. Sin la reelección, todas cada nueva legislatura se llena de novatos. Dado que existe una escasa jerarquía institucional y los diputados no tienen

experiencia parlamentaria, estos generalmente no tienen la pericia como para desafiar al presidente, hacer un análisis adecuado de la legislación y representar a sus votantes. En muchos parlamentos nuevos se observa una alta rotación de sus miembros, lo que perjudica el funcionamiento de la institución. Es un hecho significativo que el Handbook of National Legislatures (Manual de legislaturas nacionales), publicado en 2009 con el fin de identificar las fortalezas y debilidades relativas de los parlamentos de todo el mundo, haya incluido entre sus criterios la reelección de un número suficiente de diputados para garantizar la pericia de la institución. Como afirman los autores: “La suma total de la pericia en la asamblea en lo concerniente a las cuestiones de política, procedimiento legislativo y cómo resistirse al dominio gradual del Ejecutivo depende en parte de cuánta experiencia tengan los miembros.”<sup>130</sup>

### 3.3.2. La restricción de los intereses externos

La inquietud pública acerca de la probidad e integridad de los políticos generalmente se ha manifestado en un número creciente de restricciones sobre lo que los políticos pueden hacer fuera de su labor parlamentaria, especialmente a fin de combatir la corrupción. El propósito de dichas restricciones es eliminar cualquier posibilidad de conflictos de intereses; es decir, aquellos casos en los que los intereses privados de un político pudieran entrar en conflicto con los intereses públicos de sus representados. En consecuencia, la mayoría de los parlamentos tienen reglamentos de incompatibilidad que prohíben a los diputados ostentar otros puestos o empleos de forma simultánea. Lo anterior generalmente incluye el empleo en profesiones delicadas como son las fuerzas armadas, los servicios de seguridad, la administración pública o el poder judicial, en donde existiría un conflicto obvio.

En años recientes, el ámbito de estas incompatibilidades parece ampliarse por el bien de la rendición de cuentas ante el público. Con frecuencia se contemplan puestos en cualquier empresa que pudiera beneficiarse de contratos gubernamentales u otras erogaciones del Estado. Sin embargo, en otros casos existe una prohibición total de cualquier tipo de empleo mientras el representante

130 Fish y Kroenig 2009:13.

elegido funja como tal. Por ejemplo, la Constitución Iraquí afirma: “No se permite combinar la membresía del Consejo de Representantes con ningún tipo de empleo ni otro puesto oficial”.<sup>131</sup> De la misma forma, en el Senado Ruandés, los miembros deben renunciar a todo tipo de empleo durante los siete años que dura su gestión, además de que son amplias las restricciones que pesan sobre los miembros de la Cámara Baja.

El punto hasta el cual se les prohíbe a los diputados tener cualquier “interés externo” pone de relieve un debate que existe en muchos países acerca de la naturaleza de la representación política y de si la política debe considerarse una ocupación exclusiva.

*El punto hasta el cual se les prohíbe a los diputados tener cualquier “interés externo” pone de relieve un debate que existe en muchos países acerca de la naturaleza de la representación política y de si la política debe considerarse una ocupación exclusiva.*

No obstante, el punto hasta el cual se les prohíbe a los diputados tener cualquier “interés externo” pone de relieve un debate que existe en muchos países acerca de la naturaleza de la representación política y de si la política debe considerarse una ocupación exclusiva. En la mayoría de los parlamentos más longevos, la política se desarrolló como un empleo de tiempo parcial, en donde los diputados vivían de la profesión que hubieran elegido, pero participaban en la política en su tiempo libre. Todavía existen algunos países, como Suiza y Malta, en donde ser diputado sigue siendo una actividad de tiempo parcial, aunque esto es cada vez menos común. Un informe reciente procedente de Suiza sugirió que, entre los políticos que tienen empleos externos, dichos empleos se relacionan cada vez más con el hecho de ser políticos en primer lugar; dentro de este grupo se incluyen los empleos dedicados a asuntos

relacionados con el sector público, lo que ocasiona un conflicto de intereses directo.<sup>132</sup> En Malta, el presidente del parlamento recientemente habló acerca de la imposibilidad de evitar que la política se convierta en un empleo de tiempo completo a medida que aumenta la carga de trabajo y afirmó además que un “salario independiente” debería tener como fin evitar que los políticos se dejen influenciar por los cabilderos.<sup>133</sup>

En la mayoría de los países, la política es una ocupación de tiempo completo. Aquí, el argumento suele dividir las opiniones. Existen quienes ven los peligros de una casta emergente de “políticos profesionales” formada por diputados que solo han laborado dentro de la política y aportan a su trabajo poca experiencia del exterior. Según este argumento, los diputados que tienen otra profesión están en contacto con la “vida real” fuera del parlamento. El argumento en contra es que, si los diputados realizan su trabajo correctamente, deberían estar en contacto constante con los ciudadanos, ya sea en sus distritos electorales o mediante su trabajo en las comisiones, para comprender la repercusión de las políticas gubernamentales sobre las personas. Quienes proponen este punto de vista señalan el hecho de que, en aquellos casos en que los diputados tienen otros empleos, dichos empleos generalmente están bien pagados y quizá ofrezcan ciertas nociones sobre la “vida real”, pero generalmente están relacionados de forma directa con el parlamento (como la consultoría para grandes empresas sobre estrategias políticas y asuntos públicos) o son profesiones como el derecho o el periodismo.

Los mismos diputados están divididos. Una senadora ruandesa explicó el dilema de tener que abandonar su despacho legal durante los siete años que duró su gestión en el cargo público y la dificultad para intentar restablecerlo cuando terminó su gestión. Dijo que eso la estaba orillando a intentar desarrollar una trayectoria política a largo plazo como alternativa. Otro diputado de Europa Oriental se lamentó por el “congelamiento” de su cargo y añoraba un “deshielo” que le permitiera trabajar al menos medio tiempo. En otros países, los diputados sugieren que sus intereses privados subsidian los servicios que prestan a sus representados. En algunos países africanos y árabes, por ejemplo, varios diputados describieron cómo utilizan sus despachos de abogados

131 Constitución de Irak, Artículo 49.6.

132 Swissinfo 2004.

133 Debono 2011.

como oficinas distritales, en donde con frecuencia contratan a personal jurídico para que escuche las necesidades de los votantes.

Es difícil pensar en una profesión que no sea la política, en la que describir a alguien como un “profesional” se considera un insulto velado. Quizá los parlamentos necesitan hacer explícito el hecho de que la era del “ciudadano-político” ya no es viable en la mayoría de los países en los que la carga de trabajo parlamentario y las demandas de los votantes significan que ser diputado es inevitablemente una labor de tiempo completo. Si bien el público parece desear que los políticos sean representantes verdaderos y “gente del pueblo”, aparentemente también desean que sus funcionarios elegidos se dediquen a su trabajo dentro de un esquema de tiempo completo. El resultado aparenta ser un creciente número de restricciones sobre la capacidad de los políticos para tomar sus propias decisiones.

### 3.3.3. Los códigos de conducta

La última tendencia hacia un mayor control de las actividades de los políticos ha sido el surgimiento de códigos de conducta parlamentarios en todo el mundo. El número de parlamentos que tienen códigos de conducta está creciendo a paso firme. Dichos códigos desarrollan las ideas de incompatibilidad y conflictos de intereses dentro de un régimen que generalmente contempla una serie de normas que rigen la conducta parlamentaria y un marco reglamentario para hacer respetar dichas normas.

En casi todos los parlamentos se espera que los políticos respeten determinados principios que invariablemente preceden a cualquier código de conducta. En ocasiones, estos están plasmados en la constitución o los estatutos parlamentarios. Por ejemplo, la Constitución de Belice señala que:

Los legisladores no deberán actuar de tal manera que:

- Comprometan el ejercicio justo de sus responsabilidades públicas u oficiales;
- Degraden su cargo o posición;
- Permitan que se ponga en entredicho su integridad; o
- Pongan en peligro o menoscaben el respeto o la confianza en la integridad del gobierno.

En Canadá, los diputados deben convenir en que “reconocer que el servicio en el parlamento es un cargo en el que se deposita la fe pública”, “conservar la confianza pública y la fe en la integridad de los parlamentarios” y “garantizarle al público que los parlamentarios [...] anteponen el interés público a los intereses privados”. En Etiopía, el reglamento general del parlamento establece que los diputados deben ser “servidores leales y honestos, además de un buen ejemplo para el pueblo etíope [...] que protegen y respetan los intereses nacionales y públicos”.<sup>134</sup>

Sin embargo, la inquietud pública por el mal proceder y los bajos niveles de confianza han derivado en la implementación de códigos de conducta para que la gestión parlamentaria sea más rigurosa y esté mejor puntualizada. Principalmente, dichos códigos surgen por una de tres razones. En primer lugar, algunos países han puesto en marcha nuevos sistemas como consecuencia directa de infracciones a las normas existentes en que han incurrido los diputados. En el Reino Unido, por ejemplo, ha habido dos periodos de infracción de reglamentos políticos desde mediados de la década de 1990. En el primer caso, se descubrió que varios diputados habían recibido pagos para representar intereses privados ante el parlamento, lo cual violaba las resoluciones parlamentarias anteriores y ponía de manifiesto las debilidades del sistema de autorreglamentación existente. El segundo caso, registrado en 2009, tuvo que ver con la forma en que los diputados estaban interpretando sus derechos de obtener el reembolso de sus gastos parlamentarios y reveló algunos casos de actividad delictiva y fraude. En ambas ocasiones, como reacción a las inquietudes políticas, públicas y mediáticas, se implementó un sistema reglamentario para fortalecer y hacer más rigurosas las normas que rigen la conducta ética.

En segundo lugar se ha sometido a consideración la necesidad de un nuevo régimen de ética y conducta ante una inquietud pública más generalizada acerca de las normas de desempeño y la conducta de los políticos. Lo anterior puede derivarse de casos específicos de diputados que utilizan el cargo público con el afán de obtener un lucro personal; sin embargo, el régimen de ética y conducta se percibe como una manera de hacer hincapié en las normas públicas

---

134 Power 2009:18.



de desempeño de todo el sistema. En Australia, por ejemplo, el debate acerca de la necesidad de un código de conducta fue consecuencia de una ola de historias de uso indebido de los fondos públicos y los menguantes niveles de confianza pública en los políticos. Incluso llegó un momento en que solo el 7% de los australianos consideraban que los diputados tenían altos niveles de honestidad y ética.<sup>135</sup> En estas circunstancias, los regímenes de ética y conducta tienen como fin primordial el tratar de restablecer la confianza del pueblo en los políticos.

*Cada vez más [...] los parlamentos consideran los regímenes de ética y conducta como una manera de fortalecer el procedimiento parlamentario, el protocolo y las reglas de etiqueta dentro de la Cámara, el trabajo de las comisiones e incluso las interacciones con los votantes.*

En tercer lugar, aunque los regímenes de ética y conducta se han utilizado tradicionalmente para combatir la corrupción y la conducta poco ética, su ámbito se está ampliando para abarcar otras formas de conducta indebida que interfieren con la operación del parlamento. Existe un interés especial en las democracias emergentes respecto a la manera en que podrían utilizarse los regímenes de ética y conducta para establecer la autoridad de las normas (y del presidente de la Cámara) en una institución parlamentaria naciente. En los primeros años de una legislatura, a menudo no hay una aceptación general ni un entendimiento generalizado de cómo deben interpretarse las normas de procedimiento. De hecho, los diputados las impugnan constantemente, de tal forma que el debate es cismático y se cuestiona frecuentemente la autoridad del presidente de la Cámara. La batalla se libra en torno al tipo de

institución que los diputados desean crear; un tema en el que todos los diputados tienen un interés directo. La elevada rotación de los diputados en cada elección prolonga esa impugnación. Cada vez más, esos parlamentos consideran los regímenes de ética y conducta como una manera de fortalecer el procedimiento parlamentario, el protocolo y las reglas de etiqueta en la Cámara, el trabajo de las comisiones e incluso las interacciones con los votantes.

Los códigos generalmente se concentran en transparentar más los intereses de los diputados, especialmente al dar a conocer sus finanzas y definir mejor las incompatibilidades, así como prohibir determinadas actividades y ocupaciones externas. También incluyen un marco reglamentario y un régimen de cumplimiento de normas, ya sea mediante un comité parlamentario, un comisionado independiente o, en la minoría de los casos, un comité judicial. En muchos casos, dichos códigos de conducta son muy necesarios para combatir la corrupción y la percepción de esta. Sin embargo, existen inquietudes sobre el alcance de la dilatación de estos códigos y sobre si están logrando o no su cometido. Hay quienes argumentan que hoy en día los niveles de transparencia exceden lo que se esperaría en cualquier otra profesión y que quizá, en efecto, estén reduciendo el número de personas que desean participar como candidatos en las elecciones.

### 3.3.4. El equilibrio entre las restricciones y la receptividad

Las tres tendencias antes mencionadas son un reflejo de las respuestas institucionales dominantes ante el anhelo público por lograr una mayor receptividad por parte de los diputados. La justificación que yace detrás de las iniciativas, como son los límites a la gestión, las incompatibilidades y los códigos de conducta, es que los diputados rindan mejores cuentas ante quienes los eligieron y, en muchos casos, son respuestas populares derivadas de cuestiones de una baja en la confianza en la política. Quizá sea inevitable que, como respuestas institucionales, generalmente conlleven una mayor regulación o más restricciones a las acciones de los diputados. Aunque los diputados dan cuenta de sus acciones ante el electorado a la hora de las elecciones, el tenor de estas reformas sugiere que el público considera cada vez más que las urnas electorales son un mecanismo de control insuficiente. Como resumen

135 Roy Morgan Research 1998.



de este sentir, el senador australiano Gary Humphries afirma: "Llegamos a una etapa en la que necesitamos cuestionar la idea, heredada de hace varios siglos, de que elegimos a representantes y los enviamos a un determinado lugar, un parlamento, y esos ciudadanos no tienen derecho de réplica sino hasta la siguiente elección, dentro de otros tres años, o cuando sea que se lleve a cabo otra elección de esos representantes. [...] Dentro de 50, 70 o 100 años, las personas van a recordar la era de los parlamentos que no rinden cuentas entre elecciones y la van a calificar como arcaica y obsoleta".<sup>136</sup> Las reformas buscan darles a los votantes el poder para restringir el periodo de gestión de los diputados en el cargo público, (p. ej., mediante la destitución o los límites a la gestión) u obligarlos a hacer una rendición de cuentas más completa entre un comicio y otro respecto a sus actividades (p. ej., los conflictos de intereses, los códigos de conducta).

Sin embargo, la cuestión de si estas reformas están mejorando la confianza pública en los políticos está abierta a la discusión. Aún existen argumentos que cuestionan si la destitución y los límites a la gestión inhiben la capacidad de los diputados para hacer bien su trabajo y las opiniones se dividen respecto a los méritos de una mayor reglamentación. Aunque muchos países han implementado códigos de conducta, los diputados con frecuencia argumentan que estos realzan la impresión de que privan las conductas indebidas. Esto frecuentemente se observa en el caso de los códigos que se implementan ante la inquietud pública sobre las normas internas del parlamento. Esas reformas generalmente son fundamentales para evitar la reincidencia de acciones indebidas o para combatir la corrupción. Sin embargo, frecuentemente se necesita tiempo para su puesta en marcha y conllevan deliberaciones prolongadas en público. La repetida cobertura mediática del proceso quizá no solo amplifique la sensación en el público de que existe un problema en el parlamento que necesita atenderse, sino que además da la impresión de que se trata de un problema generalizado entre los políticos.

La tarea pendiente de varios parlamentos es encontrar formas de equilibrar mayores restricciones con reformas que fortalezcan la función de representación de los

diputados. La cuestión clave que señala un diputado de Nueva Zelanda es que sería imposible desarrollar un régimen que elimine todos los posibles conflictos de intereses. Los conflictos de intereses son inevitables para los políticos, ya que constantemente se les pide a los diputados que sean intermediarios entre distintos intereses, como son los de las localidades, las etnias, los géneros, las religiones y los partidos políticos. No obstante, la presencia de un conflicto de intereses no es sinónimo de conducta corrupta o poco ética. Los políticos deben ser capaces de reconocer la diferencia y tomar la decisión correcta. Es más probable que la salud de la democracia parlamentaria prospere en mayor medida a partir del desarrollo de una receptividad respecto a esta distinción y no de un intento por promulgar su desaparición. En pocas palabras, quizá se necesite mayor reglamentación, pero la cultura política que acompaña a la puesta en marcha de dichas normas es frecuentemente más importante.

Las restricciones institucionales no moldean esa cultura política por sí solas. Existen otros dos factores que están influyendo en las funciones de representación, a saber, el crecimiento de las PMO y la repercusión de las nuevas tecnologías de las comunicaciones, que se analizan en las siguientes dos secciones.

### **3.4. El surgimiento de las organizaciones de monitoreo parlamentario (PMO)**

El aumento en el número de PMO ha sido uno de los acontecimientos recientes más importantes en las demandas de receptividad de los parlamentos y los diputados a nivel individual. Un informe publicado por el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) y el Instituto del Banco Mundial (IBM) hacia finales del año 2011 identificó más de 191 organizaciones de este tipo que están monitoreando las actividades de más de 80 parlamentos nacionales. La mayoría de las PMO tienen su sede en América Latina (42) y en Europa Central y Oriental (28).<sup>137</sup>

Aunque es cuestionable si estas organizaciones son o no consecuencia directa de un público que exige su

136 Asamblea Legislativa del Territorio de la Capital Australiana 2001:3289.

137 Mandelbaum 2011:18-23.

existencia, una vez creadas sin duda dan cauce a un anhelo público latente (y populista) de que los políticos se sometan a la rendición de cuentas. Los medios las consideran invariablemente “algo bueno”, en parte porque les ofrecen a los periodistas una fuente constante de historias, pero además porque se les percibe como proveedores de comentarios independientes y apartidistas sobre los políticos de cualquier afiliación. Estas organizaciones tienen sus fortalezas y debilidades, pero, fundamentalmente, parecen estar creando una nueva forma de validación externa de la representación parlamentaria. Además, aunque los parlamentarios quizá se resistan a estas evaluaciones, parece poco probable que desaparezcan; de hecho, quizá incluso mejoren la posición pública de los parlamentos.

El término “organización de monitoreo parlamentario” abarca una amplia gama de organismos que siguen de cerca las actividades parlamentarias para fomentar la conciencia y la comprensión de los parlamentos entre el público. Entre estos organismos se cuentan la Fundación Directorio Legislativo de Argentina, el Al-Quds Centre for Political Studies (Centro Al-Quds de Estudios Políticos) de Jordania y el Parliamentary Monitoring Group (Grupo de Monitoreo Parlamentario) de Sudáfrica. Otras organizaciones como Regards Citoyens (Visiones Ciudadanas) de Francia y la Opendata Network (Red de Datos Abiertos) de Alemania se concentran en las formas innovadoras de recopilación y publicación de datos disponibles, con el fin de ofrecer nuevas perspectivas sobre los acontecimientos políticos.<sup>138</sup>

Independientemente de su enfoque específico, las actividades de estos grupos generalmente se ubican en tres grandes categorías. En primer lugar, algunos ofrecen investigación y análisis para apoyar la labor de supervisión y escrutinio legislativo del parlamento. El informe del NDI y el IBM sugiere que el 48% de estas organizaciones ofrecen este tipo de investigación y análisis, que generalmente es provisto por el departamento de investigación de los parlamentos que cuentan con una larga tradición.<sup>139</sup>

En segundo lugar, en muchos países, estas organizaciones desempeñan una función dentro de la

educación pública, la participación ciudadana y el fomento del parlamento de manera más general. En el nivel más básico, esto implica la recopilación y publicación de información acerca de las actividades parlamentarias y los políticos. Casi la mitad de estas organizaciones publican el perfil de cada diputado y el 41% de ellas publican resúmenes de las actividades de los parlamentos correspondientes a una sesión o un año. De acuerdo con el estudio del NDI y el IBM, el 56% de las PMO consideran que la diseminación de información es una función importante.<sup>140</sup> Pero muchas organizaciones también buscan que los votantes participen en el proceso parlamentario. Más de un tercio de las organizaciones llevan a cabo actividades de extensión y otras ofrecen medios para que los votantes comenten sobre la legislación o externen sus opiniones sobre los políticos.

Sin embargo, la tercera categoría —la de evaluar y calificar el desempeño de los diputados— es la que genera el mayor interés y parece ser la característica dominante de estas organizaciones. Más de la mitad de las PMO (56%) consideran que la evaluación está entre sus principales funciones. Dos tercios de ellas publican evaluaciones del desempeño parlamentario y el 86% monitorean el desempeño de los diputados a nivel individual.<sup>141</sup> Lo que frecuentemente impulsa esta actividad es un anhelo por lograr que los políticos rindan cuentas de su quehacer de forma individual y más directa; además, aunque los políticos quizá inicialmente se muestren renuentes a reconocer la validez de estas calificaciones, pocas veces pueden darse el lujo de ignorarlas. Estas calificaciones de los diputados generalmente provocan una gran cobertura mediática; además, aunque los políticos desacrediten la metodología o las calificaciones, frecuentemente se dan cuenta de que necesitan justificarlas ante sus votantes.

El ejemplo del AFLI que se detalla al principio de este capítulo destaca la experiencia de Uganda, pero existen experiencias paralelas en muchos otros países. Los titulares como: “Dirigentes de la Federación Bosnia criticados por holgazanes”,<sup>142</sup> “Políticos de la India se

138 *Ibíd*:31-33.

139 *Ibíd*:20-21.

140 *Ibíd*.

141 *Ibíd*.

142 Balkan Insight 2008.

afanan por no trabajar demasiado<sup>143</sup> y “Diputados trabajan tres veces menos que el ciudadano común”<sup>144</sup> son clásicos y hacen hincapié en el hecho de que este aspecto de su trabajo siempre habrá de generar la mayor publicidad. Al igual que sucede con todas las evaluaciones de este tipo, estos informes en ocasiones se distorsionan para beneficio de los partidos políticos o por periodistas sin escrúpulos, y los resultados algunas veces pueden ser engañosos. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones enfatizan su deseo de ser justas y abiertas en sus evaluaciones, y subrayan que el monitoreo y la evaluación de los diputados es solo una parte de su labor, misma que debe entenderse dentro del contexto de su propósito más amplio de fomentar y apoyar al parlamento.

Por ejemplo, la evolución de la ONG PRS Legislative Research (Investigación Legislativa PRS) de la India, es ilustrativa por la forma en que su combinación de actividades ha mejorado el desempeño parlamentario y la presentación de informes parlamentarios. Esta organización se fundó en 2005, no principalmente para monitorear al parlamento, sino para ofrecerles a los diputados de la Lok Sabha un servicio de investigación de alta calidad, confiable e independiente. Fue ideada por dos exbanqueros de inversiones preocupados por la calidad del debate dentro del parlamento y que deseaban mejorar la participación ciudadana. El método de trabajo de la organización consistía principalmente en ofrecer informes breves de 4 a 6 páginas sobre la legislación, destacando los puntos clave y los antecedentes de los proyectos de ley.

Aunque al principio los políticos lo recibieron con recelo, el grupo ahora distribuye informes breves directamente entre los 790 diputados del parlamento y cerca de 300 de ellos recurren periódicamente al PRS para obtener artículos de investigación específicos. Actualmente, su trabajo se ha ampliado de modo que incluye el programa denominado Apoyo Legislativo a los Diputados (LAMP, por sus siglas en inglés), que coloca a recién egresados universitarios como becarios de investigación en los despachos de los diputados, ofrece capacitación a 800 periodistas sobre cómo seguir el trabajo de los diputados, además de hacer una labor continua con las organizaciones de la

sociedad civil de toda la India para ayudar a la sociedad a participar en el proceso parlamentario.

El monitoreo y la calificación de los diputados han sido consecuencia de esta premisa: del deseo de ofrecerle más información al público sobre el quehacer de sus diputados. En opinión de un alto ejecutivo de PRS, en lugar de resistirse a la publicación de estas evaluaciones, en general, los diputados parecen haberla recibido de buen agrado. “Los diputados nos llaman para preguntarnos cómo les fue. Para los diputados buenos, puede tratarse de algo que pueden presumir al momento de los comicios”.

La repercusión más clara de esta actividad puede verse en dos niveles, de acuerdo con este ejecutivo del PRS. En primer lugar, la cobertura mediática del parlamento ha mejorado drásticamente, ya que se apartó de los chismes para concentrarse en los temas sustanciales. Dado que los informes breves parlamentarios se envían tanto a los periodistas como a los políticos, las historias de los medios no solo están mejor sustentadas, sino que los periodistas también han cambiado la forma en que interactúan con los políticos sobre temas de políticas.

En segundo lugar, ha cambiado la actitud de los diputados mismos respecto a cómo aprovechan su gestión en el parlamento. Al igual que en otros países, y especialmente en aquellos donde existen altos niveles de pobreza, los votantes están más preocupados por “los problemas cotidianos de la escasez de agua y energía, el empleo para los jóvenes y la delincuencia”. En este contexto, y sin contar con personal especializado que los apoye con las investigaciones y analice la complejidad de los anteproyectos legales, la mayoría de los políticos consideró la labor legislativa como “un lujo”, algo secundario a su función principal de prestar servicios a los votantes. Sin embargo, como consecuencia de la combinación de los servicios de investigación y la publicación de las aportaciones legislativas de los diputados, la mayoría de ellos ahora asumen esta parte de su rol con mucha más seriedad.

El informe del NDI sugiere que las PMO prometen fortalecer muchos componentes del gobierno democrático, al incentivar las demandas populares que buscan parlamentos más eficaces y revitalizar la participación ciudadana y mejorar la rendición de cuentas de los parlamentos ante los votantes.

143 India Report 2011.

144 Index.hr 2010.

Sin embargo, la calidad de sus metodologías aún es variable y se reconoce que, en algunos casos, quizá incluso aumenten el cinismo del público. El punto clave es que las PMO parecen llenar lo que se percibe como un vacío respecto a la forma en que los políticos rinden cuentas de sus actividades. Además, su crecimiento señala la manera en que están cambiando las expectativas del pueblo para con sus representantes.

En aquellos casos en los que la confianza en los políticos, los parlamentos y los partidos se mantiene baja, la existencia de una organización independiente que subraye las fortalezas y debilidades del parlamento puede ser benéfica. Parece ser que las PMO pueden consolidar la posición del parlamento y de los diputados en la mente del público. Un miembro de Investigación Legislativa PRS, al reparar en el hecho de que los diputados comienzan a ver los beneficios de ser monitoreados, afirmó: "Pueden decir que un organismo respetable, externo y objetivo informó que han hecho aportaciones positivas al parlamento".

Aunque esta forma de validación externa de parlamentos y políticos trasciende muchas de las ideas tradicionales acerca de la representación política, está dando cauce claramente a las inquietudes públicas. El surgimiento y crecimiento de estas evaluaciones sugiere que son el reflejo de un anhelo más amplio de obtener mayor información y rendición de cuentas por parte de los políticos. El afloramiento de estas organizaciones quizá sea otro indicio de cómo están cambiando la representación parlamentaria y la rendición de cuentas. En vista de las complejidades de la representación política que se destacan en este informe, el público parece ver con buenos ojos la existencia de organizaciones intermediarias capaces de descifrar, resumir y evaluar a sus representantes políticos. Si bien muchos diputados inicialmente se resisten ante cualquier intento externo de calificar sus actividades, las PMO tienen la posibilidad de ser un aliado valioso en el proceso de fortalecimiento y fomento del parlamento.

### 3.5. ¿Representación mediante explicaciones?

La dimensión final de la naturaleza cambiante de la receptividad y la rendición de cuentas es la proliferación de nuevas formas de tecnologías de

las comunicaciones. Los diputados parecen ser los más afectados por las tendencias antes descritas, en ocasiones de forma renuente. Sin embargo, han adoptado con entusiasmo el uso de los nuevos medios para comunicarse con los votantes, lo cual es un fenómeno que parece estar cambiando el tono y el contenido de la comunicación política. Las investigaciones llevadas a cabo para este informe y las entrevistas con los diputados dieron a conocer el grado al que los políticos están utilizando las nuevas tecnologías para comunicarse directamente con sus votantes y para explicar su postura ante varios temas relacionados con políticas. Esta forma de dar explicaciones parece estar cerrando la brecha entre la representación individual y la colectiva, lo que les permite a los diputados dar cuenta de sus actividades mediante el uso de las redes sociales y el correo electrónico para personalizar sus comunicaciones con un gran número de votantes.

Existen muchas investigaciones que confirman que el correo electrónico, en particular, ha aumentado drásticamente el volumen de la correspondencia que atienden los diputados. El World e-Parliament Report (Informe Mundial sobre los e-Parlamentos) de 2010 afirmaba que el 85% de los parlamentos señalaban que la comunicación ha aumentado como consecuencia de las nuevas tecnologías; el 78% de los diputados de todo el mundo utilizan el correo electrónico y más de la mitad ahora utiliza páginas de Internet.<sup>145</sup> El informe también afirma que la adopción de estas tecnologías está sesgada de acuerdo al perfil de ingresos de cada país; los países de altos ingresos demostraron un uso mucho más intensivo de las TIC. Otro estudio sobre los diputados que se llevó a cabo en Europa hizo hincapié en esta sensación de crecimiento mediante la investigación de los propósitos para los que los diputados utilizan las TIC y los desafíos a los que se enfrentan. Un diputado danés comentó: "El principal problema es la sobrecarga. En ocasiones es demasiado; no se puede atender a todos los contactos, ni contestar a todas las preguntas, encima de todo lo demás que hay que hacer", mientras que un diputado holandés afirmó: "El principal punto negativo es que se tiene muy poco tiempo para responder a todos los mensajes de correo electrónico, hacer el trabajo,

145 Centro Global para las Tecnologías de la Información y Comunicación 2010.



actualizar la página de Internet e informar a la gente sobre todo lo que uno está haciendo". O, como dijo un diputado austriaco: "El correo electrónico es una promesa que se rompe en el momento en que todos comienzan a utilizarlo".<sup>146</sup>

Nuestras conversaciones con los diputados sugieren que los grupos de campaña están utilizando el correo electrónico considerablemente. Un diputado australiano informó que era común para él encontrar 12 mil mensajes de correo electrónico al volver a su despacho después del fin de semana. Sin embargo, a ese nivel, hay muy poco que los diputados pueden hacer para responderle a todo mundo. "En ocasiones puede haber cinco o seis campañas a la vez, así que tengo que configurar una respuesta automática que diga: 'Gracias por comunicarse conmigo. Si su mensaje es sobre el cambio climático, el matrimonio entre personas del mismo sexo, la eutanasia, etc. [...] Visite mi página web, donde podrá conocer nuestra postura'". En Estados Unidos, los congresistas tienden a no responder a las peticiones electrónicas sino hasta que reciben varios miles de ellas. Tal ha sido el crecimiento de las campañas electrónicas.

Sin embargo, los diputados distinguen entre los mensajes colectivos de correo electrónico de los grupos de campaña y las peticiones de cada votante. El problema es que el correo electrónico ha creado una expectativa de inmediatez; es decir, que los diputados ofrezcan no solo una respuesta sustancial, sino que además llegue casi instantáneamente. Los diputados afirman que se les solicita opinar respecto a una gama diversa de temas "porque es fácil enviar mensajes de correo electrónico": "las personas me piden que haga cosas cercanas a su vida, no sobre temas políticos". Pero muchos diputados dedican tiempo a enviar respuestas, como explica un diputado francés:

"Las personas han dedicado su tiempo a dar respuestas durante décadas. Cuando se le dedica tiempo a la lectura de los mensajes y se les toma con seriedad, estos son muy importantes. Con frecuencia utilizo el contenido de mi correspondencia para influir en las acciones legislativas; los ciudadanos frecuentemente señalan precisamente los efectos o puntos negativos de la ley".<sup>147</sup>

146 Coleman y Nathanson 2005:13-4.

147 *Ibid*:17.

El uso de las redes sociales entre los diputados ha aumentado las vías de comunicación con los votantes, aunque también ha aumentado la presión sobre los diputados. Como comentó un diputado iraquí: "Necesito entrar al Facebook esta noche. Si dejo pasar más de dos días sin publicar nada, me llegan muchísimos mensajes preguntándome dónde estoy y qué estoy haciendo". El beneficio de estos avances tecnológicos es que les dan a los políticos acceso directo al electorado. Una política sueca nos dijo que estaba bajo mucha presión para hacer presencia en Facebook y Twitter todos los días, pero que:

*"Necesito entrar al Facebook esta noche. Si dejo pasar más de dos días sin publicar nada, me llegan muchísimos mensajes preguntándome dónde estoy y qué estoy haciendo."*

Los medios sociales son una buena forma de corregir inexactitudes. Participé en un programa de televisión la semana pasada y editaron mis respuestas para que fueran como ellos querían. Escribí al respecto en mi blog y expliqué lo que me preguntaron y lo que dije. Recibí muchos comentarios en el sentido de que había sido muy bueno que yo diera a conocer esto. Con Facebook y Twitter ofrezco comentarios constantes sobre lo que estoy haciendo. Ahora las personas comprenden mejor qué tan ocupados estamos. Ahora ven a cuántas reuniones asisto, los pronunciamientos que escribo, los debates. [...] Pueden ver mucho de lo que hago. Antes no sabían mucho de esto.

Otros políticos nos contaron historias semejantes sobre las explicaciones de sus posturas políticas y el porqué adoptaban determinadas opiniones respecto a los votos dentro del parlamento. En esta medida, el uso de las TIC —y especialmente de los medios sociales— parece estar creando una nueva forma de rendición de cuentas. Las TIC le dan a cada político



acceso directo a un grupo más amplio de votantes para explicar sus posturas políticas y sus votos dentro del parlamento, aunque los diputados de todo el mundo parecen apenas estar haciendo sus pinitos en el uso de la tecnología.<sup>148</sup>

### 3.6. Conclusión: La renovación del mandato

Los acontecimientos analizados en este capítulo destacan la manera en que la presión pública está dando forma a la función de representación de los políticos. Todos los cambios que aquí se examinan son respuestas ante la inquietud del público, los bajos niveles de confianza y las expectativas populares de la rendición de cuentas de los políticos. Cada vez más, el público parece presuponer que los representantes políticos deben dar cuenta públicamente de sus acciones de forma periódica y rutinaria entre una elección y otra. Esto marca un cambio significativo que se aleja de las ideas tradicionales del “mandato libre de representación”, que en teoría les daba a los diputados la libertad de decidir a quién, qué y cómo representar, en el entendido de que el electorado juzgaría su desempeño en las urnas. En la práctica, claro está, los diputados siempre se han mostrado más receptivos. Como lo señaló el encuestador estadounidense Dick Morris, la naturaleza del discurso político en las últimas décadas, en combinación con los canales de noticias que transmiten las 24 horas y la proliferación de las tecnologías de las comunicaciones, significa que las elecciones de cada 4 o 5 años ya no son suficientes para darles libertad de acción a los gobiernos, los parlamentos y los políticos. Los políticos necesitan renovar su mandato con mayor frecuencia cada vez —y en algunas ocasiones a diario— mediante la interacción, la participación y la generación de apoyo del público.<sup>149</sup>

Para los diputados, los cambios diseñados para mejorar la forma en que rinden cuentas de sus actos tienen tres grandes características. En primer lugar, algunas reformas fomentan una mayor apertura

y transparencia, especialmente en lo relativo a los intereses políticos y privados de los diputados. En segundo lugar, existe cada vez mayor énfasis en la validación externa de la labor de los diputados mediante las actividades de las PMO, otras formas de reglamentación o la destitución. En tercer lugar, existe la expectativa de que los diputados con más frecuencia (quizá continuamente) deberían darles explicaciones a los votantes, ya sea voluntariamente mediante sus propias comunicaciones o porque están obligados por reglamentos como los códigos de conducta.

En todos los países hay algunos políticos que se oponen a estas tendencias y, especialmente, se resisten a la tendencia hacia una mayor reglamentación. Sin embargo, parece muy poco probable que estos avances se reviertan. En todo caso, veremos un aumento en las presiones sobre los diputados para que haya una mayor apertura, mayor reglamentación y más explicaciones. Estas tendencias les ofrecen a los diputados oportunidades para consolidar su función de representación en la mente del público. El afloramiento de las PMO es un ejemplo claro de esto. Si bien en un principio se consideró que las PMO eran un desafío a la autoridad de los diputados y del parlamento en sí, ahora pareciera que los diputados no solo las aceptan, sino que también reciben con agrado la validación de organizaciones independientes externas. Al margen de que las PMO suelen generar más publicidad para sí mismas al subrayar las malas prácticas, también están desempeñando una función valiosa al promover el trabajo de los parlamentos y de los diputados a nivel individual.

Aún está por verse si los cambios tendrán un efecto significativo sobre la opinión pública y la confianza política. Quizá sea el caso que, como se sugirió en el primer capítulo, los parlamentos estén destinados a registrar bajos niveles de confianza por la naturaleza misma de su quehacer. Los parlamentos existen para reflejar la división, por lo que es probable que generen opiniones divididas. Lo irónico es que, si bien los niveles de confianza en los parlamentos parecen estar generando más inquietud pública que nunca, los parlamentos y sus diputados nunca antes habían estado sometidos a un escrutinio tan intenso como hoy en día. Actualmente, los diputados están más obligados a rendir cuentas y demuestran mayor sensibilidad ante sus votantes que nunca

148 Véase, por ejemplo: Golbeck et al. 2010; Jackson y Lilleker 2009.

149 Morris 2001.

antes. Además, la implementación de los cambios analizados en este capítulo sugiere que la mayoría de los diputados y los parlamentos tienen una gran sensibilidad ante la opinión pública. Los cambios parecen indicar que los diputados habrán de ser más sensibles, y no lo contrario. En particular, la creación de nuevas tecnologías de las comunicaciones ofrece oportunidades para nuevas formas de representación

que contemplan una relación mucho más cercana y directa entre los representantes y los representados. El aprovechamiento de esas oportunidades depende de la capacidad de los políticos y de los parlamentos para reconocerlas y dirigir las hacia estrategias que fortalezcan las funciones centrales de los parlamentos. Así, estos temas se retoman en el capítulo final.



## SERVICIO Y RESULTADOS

### 4.1. De dádivas a manos amigas: Nuevos enfoques en el trabajo de los diputados en sus distritos electorales

Saber Chowdhury es diputado parlamentario para uno de los distritos electorales de la ciudad capital de Bangladesh, Dacca, una circunscripción que cuenta con una población total de un millón de habitantes, de los cuales 400,000 son votantes. Como sucede con muchos políticos que representan a comunidades pobres, lo que su electorado espera de él no solo es que les ofrezca liderazgo y que represente sus intereses ante el parlamento, sino también que les proporcione ayuda material. Como lo explica él mismo: “La gente te ve principalmente como un agente de desarrollo y no como legislador, y espera que le ayudes. Quiere que le ayudes a encontrar trabajo, pide ayuda con la educación de sus hijos, ayuda para que alguien repare su teléfono o componga su calle”. En Bangladesh, como en muchos otros países, la expectativa es que los diputados aporten

fondos de sus propios bolsillos para ayudar a quienes representan. Son pocos los que pueden cumplir con esta expectativa y en algunos lugares del mundo esto da lugar a que los diputados, en su búsqueda de recursos para satisfacer las necesidades de su comunidad, se vuelvan vulnerables a la corrupción.

Sin embargo, en lugar de tratar cada caso por separado, el señor Chowdhury busca soluciones colectivas y, con ello, está ayudando a la gente a ayudarse a sí misma. Su innovación fundamental fue el diseño de un sistema de microfinanciamiento a través de su oficina distrital: la cooperativa de ahorro y crédito formada por pequeños ahorradores que él fundó para la gente de Dacca ahora cuenta con alrededor de 25,000 socios, cada uno de los cuales goza de tasas de interés muy competitivas por sus depósitos. Posteriormente, estos ahorros se ponen a trabajar y se emplean para financiar préstamos otorgados a personas que tienen una buena idea para abrir un negocio y que, de otra forma, tendrían dificultades para obtener un crédito de los bancos tradicionales. La cooperativa es una institución de

ahorro y crédito que pertenece a sus socios y tiene una junta directiva que decide a quiénes otorgar préstamos. Para 2011, se habían otorgado alrededor de 20,000 créditos para ayudar a personas que querían abrir una gama variada de negocios, desde un puesto ambulante de té hasta una empresa exportadora de saris.

En opinión del señor Chowdhury, los beneficios son evidentes. “Cuando la gente te viene a pedir ayuda, solo puedes regalarles algo la primera vez. De esta forma, ellos tienen que utilizar su industria y su espíritu emprendedor. Se crea un especie de empresarios sociales, lo que trae beneficios de mucho mayor alcance para la comunidad”. Pero esta forma de ver el trabajo que realizan los diputados dentro de sus distritos electorales trae otros beneficios. Mejora la imagen del diputado y cambia la dinámica que existe entre el político y el público. “El reto fundamental para los diputados de una zona tan poblada como Dacca es saber llegar a la gente, saber estar a su disposición y saber conectarse con ellos. Con este tipo de trabajo, uno afecta y transforma la vida de las personas”.

Este político ha empleado un modelo similar para proveer servicios de salud a bajo costo para beneficio de su electorado, así como un programa educativo electrónico para los jóvenes de su distrito electoral. En ambos casos, los usuarios pagan una cuota única de registro y luego gozan de tarifas bajas para cualquier diagnóstico o curso que requieran. El señor Chowdhury sigue recibiendo las consultas de rutina que le hace la gente del distrito que representa, y una vez a la semana sostiene una sesión de consultoría que dura todo el día y que está abierta al público, donde el diputado atiende a las preguntas y reclamaciones de quienes deseen acudir. (Incluso cuando sale de viaje, se sienta frente a su computadora portátil y habla con su electorado por Skype; según explica él: “Algo falta si la gente se queda con la sensación de que no te vieron a la cara”). Sin embargo, el señor Chowdhury hace una distinción entre los problemas “individuales” y los de la “comunidad”: “La cuestión fundamental es ¿cómo lograr el máximo impacto? Yo quería ayudar específicamente a los pobres de las zonas urbanas de mi comunidad, a quienes se suele pasar por alto. Muchos de los problemas a los que se enfrentan las personas son muy parecidos. Cuanto más éxito tenga uno en hallar soluciones colectivas, más eficaz será su trabajo”.

## 4.2. Introducción: El aumento del trabajo en los distritos electorales

---

En el mundo entero, todo parece indicar que a los políticos les está costando mucho trabajo cumplir con las expectativas cada vez más elevadas de su electorado. La evidencia de varios países de todo el mundo sugiere que a los políticos no se les responsabiliza tanto por su escrutinio legislativo o por la supervisión del Ejecutivo, sino por los beneficios tangibles que obtienen para los votantes. Aunque a este tipo de servicio al distrito electoral se le conoce comúnmente como *constituency service*, queda claro que este tipo de actividad también existe en los sistemas electorales basados en listas y que está en auge en todos lados. En las conversaciones con políticos se resaltó la medida en que su capacidad de cumplir con su trabajo está llegando al límite y que quizá ese servicio les esté quitando tiempo que necesitan para cumplir con sus deberes parlamentarios. Los resultados de la encuesta a los parlamentarios que se llevó a cabo para fines de este informe sugieren que el servicio en las circunscripciones es la actividad a la que más tiempo le dedican en el curso de su trabajo. No obstante, es evidente que esta función es sumamente importante tanto para los ciudadanos como para los políticos, y lo que es más, es algo que se espera y se acepta como parte del puesto. Muchos sondeos de opinión realizados en distintas partes del mundo sugieren que el público considera que el servicio que les dan los diputados a sus distritos electorales —en todas sus modalidades— constituye el aspecto más importante del rol de un diputado, mientras que los mismos diputados, sin lugar a dudas, ven el beneficio de responder a las necesidades de los electores por varias razones, particularmente debido a que puede aumentar sus posibilidades de ser reelegidos.

En resumen, los diputados de todo el mundo parecen estar enfrentándose al mismo tipo de problemas que asedian a Saber Chowdhury. Las expectativas de los votantes son altas y parecen seguir creciendo. La capacidad de los diputados de responder a cuestiones de esta índole se está viendo afectada por el volumen y la diversidad de los casos, así como el nivel de apoyo (con frecuencia económico) que los ciudadanos piden. Este capítulo examina la manera en que ese reto se está manifestando en todo el mundo y la respuesta que los políticos están dando en consecuencia. Comienza con un análisis de los niveles de expectativas del público y la gran diversidad de las actividades que el

público espera que realicen los diputados dentro de la comunidad que representan, así como las razones por las que ha aumentado el trabajo que realizan en sus distritos electorales. Argumenta que esto no solo es una respuesta a las demandas de la ciudadanía, sino también resultado del hecho de que los políticos buscan este tipo de actividades en su intento por aumentar su visibilidad y mejorar su imagen pública. La segunda parte del capítulo analiza la manera en que las asambleas y los políticos han respondido ante el aumento en su carga de trabajo, especialmente en relación con los recursos que se les asignan a los diputados y examina dos avances recientes: el uso cada vez mayor de los *constituency development funds* (fondos para el desarrollo de las circunscripciones o CDF, por sus siglas en inglés) y el surgimiento de las oficinas de extensión parlamentaria. Para concluir, este capítulo sugiere que lo más probable es que los diputados solo podrán cumplir con el trabajo en sus distritos electorales si modifican el enfoque que le dan. Tanto los electores como los mismos diputados perciben el trabajo que realizan estos últimos en sus respectivos distritos como algo vital y, para bien o para mal, es algo que no va a desaparecer. Sin embargo, los diputados necesitan encontrar soluciones colectivas y canalizar la pericia que adquieren en sus circunscripciones hacia el proceso parlamentario.

#### 4.2.1. Funerales, desarrollo y clientelismo: Lo que los votantes quieren de sus diputados

La encuesta mundial de políticos realizada por la UIP para este informe reveló que cuando se les pregunta su opinión sobre qué es lo que los ciudadanos consideran el aspecto más importante de su papel como políticos, casi la tercera parte de ellos contestó “resolver los problemas del electorado”. La encuesta también reveló el tiempo que se le dedica al trabajo realizado en los distritos electorales; uno de cada cinco políticos reportó dedicar más de 40 horas por semana exclusivamente a ayudar a los electores de su distrito, mientras que otro tercio de los encuestados pasaron entre 21 y 40 horas por semana en estas labores. Asimismo, cuando se les pidió que nombraran los problemas que les impiden ser eficaces como parlamentarios, la queja más citada por un amplio margen —casi el 36% de los encuestados— fue la falta de

recursos para realizar el trabajo en su distrito, incluyendo los fondos que se necesitan para mantener en operación las oficinas distritales, el personal requerido para trabajar en estas oficinas y poder viajar.

En esa encuesta y en las conversaciones con políticos a nivel individual, se enfatizó el punto hasta el que las actividades que realizan en sus distritos dominan la vida laboral de muchos diputados. Aunque las investigaciones que se han realizado en esta área son relativamente escasas, parece haber diferencias entre los países en vías de desarrollo y los que tienen parlamentos más antiguos en términos de las expectativas de los votantes y las actividades que realizan los diputados en sus circunscripciones. En los primeros, la expectativa es que los diputados provean recursos materiales para el electorado y actúen como los principales agentes de desarrollo del área, mientras que en los segundos, los ciudadanos tienden a querer que los diputados intercedan en sus querellas y, en algunos países, que encuentren fondos gubernamentales para su localidad.

*Los ciudadanos piden que “los diputados se encarguen de sus calles, sus escuelas o sus funerales, aun cuando esto no forma parte de las facultades del parlamento”.*

Diputados de varios países en vías de desarrollo dan fe del hecho de que, con frecuencia, los electores quieren que les doten de las cosas más básicas. Como nos comentó una diputada de Gabón, los ciudadanos piden que “los diputados se encarguen de sus calles, sus escuelas o sus funerales, aun cuando esto no forma parte de las facultades del parlamento”. Todos los días se muere alguien y a los diputados se les pide que contribuyan al entierro tanto monetaria como físicamente. Otras personas acuden al diputado porque no tienen qué comer”. A menudo, la expectativa es que los diputados encuentren la manera de sufragar este tipo de gastos con su propio dinero. Por ejemplo una diputada malaui comentó: “Los electores quieren que ayudemos con los



funerales, con fuentes de agua limpia, con transporte. [...] El dinero para los ataúdes o el transporte sale de nuestros propios bolsillos. Con frecuencia, también pagamos matrículas escolares. No nos incumbe, pero lo tenemos que hacer por motivos humanitarios y para congraciarnos con los votantes". El comentario de un diputado de Papúa Nueva Guinea hace eco de esta misma situación: "Piensan que los parlamentarios ganamos mucho dinero, cuando la verdad es que yo tenía mucho más dinero cuando ejercía como médico. Ahora que soy diputado, aunque gano un poco más de lo que ganaba antes, da igual porque mi salario no pertenece a mi familia sino a todo mi electorado".

Diputados de muchos países también enfatizaron la medida en que las actividades que realizan en sus respectivas circunscripciones empiezan a dominar casi todos los aspectos de su vida, así como el hecho de que los votantes desean poder comunicarse con ellos a la hora que sea. Durante una conversación con diputados de Bahrein, sus teléfonos celulares vibraban constantemente debido a las llamadas de sus electores, quienes dan por hecho que les pueden hablar directamente de sus preocupaciones personales. Como consecuencia, los diputados llevaban consigo dos y a veces tres celulares para poder identificar las llamadas personales. Una diputada tailandés reportó haber sostenido 33 reuniones distintas con votantes en un solo día. Otros hacen hincapié en el hecho de que los ciudadanos dan por hecho que pueden simplemente buscarlos en su casa. La diputado de Gabón nos comentó:

"La gente es tan exigente que muchas veces ni siquiera me da tiempo de comer: los ciudadanos esperan a la puerta de mi apartamento, sin haber pedido cita. Los puedo ver en la Asamblea Nacional o en alguna oficina específica, pero el 80% de las reuniones con los electores que represento se llevan a cabo en mi casa. En África la gente no hace ninguna distinción entre la vida profesional y los sentimientos personales, entre tu vida como parlamentario y tu vida como persona privada. Por lo tanto, no es raro encontrar a alguien que lleve horas esperándome en la casa o ver a alguien esperando afuera cuando me levanto en la mañana y abro las cortinas".

En países donde los sistemas parlamentarios están más arraigados, el servicio que dan los diputados

en sus distritos electorales también parece estar ocupando cada vez más el tiempo de los políticos. Encuestas realizadas en el Reino Unido sugieren que en 1996 el trabajo que realizan los diputados en sus circunscripciones ya daba cuenta de un considerable 40% del tiempo de los políticos, pero para 2006 esta cifra era del 49% según los diputados recién elegidos.<sup>150</sup> En Canadá, el trabajo que realizan los diputados en sus distritos electorales ocupa más tiempo que cualquier otra actividad y el parlamento suspende sesiones durante una semana cada cuatro o cinco semanas para que los diputados puedan dedicarles más tiempo a los electores que representan.<sup>151</sup>

Varios análisis sugieren que la mayor parte del trabajo tiende a generarse en los sistemas electorales basados en distritos uninominales (o los sistemas plurinominales de voto preferencial, como por ejemplo, el sistema de voto único transferible (VUT) que se emplea en Irlanda). Sin embargo, incluso en los sistemas de RP por listas parece ser que se le está poniendo cada vez más atención a este tipo de actividades. Por ejemplo, en Turquía, se ha calculado que los parlamentarios pasan cerca de la mitad de su tiempo escuchando las demandas de los electores que representan.<sup>152</sup> En Europa Central y Oriental, con frecuencia se les pide a los diputados que intercedan y ayuden a los electores a nivel personal, y Lituania es el país que registra el índice más alto de este tipo de actividad en la región.<sup>153</sup> Un estudio del Congreso de Honduras demostró que el 25% de los diputados pasan tiempo con los electores a nivel individual y más del 25% de ellos prestan servicios "particularistas" a los electores. Incluso en los Países Bajos, donde los diputados tienden a definir el enfoque de sus actividades como representantes en términos del partido y no de los electores, los diputados dedican más de la tercera parte de la semana a reuniones externas, y entre 2001 y 2006, se incrementó el contacto con los ciudadanos a nivel individual.

Los votantes de todo el mundo están acudiendo cada vez más a sus representantes para pedirles ayuda

150 Norton 2012 (en prensa).

151 Franks 2007, citado en Arter 2011:148.

152 Kim et al. 1984 y Hazama 2005, citados en Hazama, Genckaya y Genckaya 2007:246.

153 Ilonszki 2011:6-9.

con una gama de problemas cada vez más amplia, independientemente de si estos tienen que ver o no específicamente con el parlamento. Suponen que el diputado tiene acceso al poder, la influencia y los recursos y, por lo tanto, puede resolver casi cualquier tipo de problema. Una diputada sueca contó la historia de un señor que estaba pasando por un proceso de divorcio y le pidió a la diputada que le ayudara a reconquistar a su esposa, mientras que un diputado del Parlamento Británico (o MP, la sigla por la que se les conoce) recordó una ocasión en que uno de los electores de su circunscripción le llamó porque los recolectores de basura habían dejado su cubo obstruyendo la entrada y salida de su coche. Cuando se le preguntó a este señor por qué le había llamado al MP, este respondió que ya había intentado comunicarse con la Oficina del Primer Ministro y que allí le habían dicho que hablara con su MP.<sup>154</sup>

Aunque abarca una amplia gama de actividades potenciales, el servicio en los distritos electorales puede agruparse en cuatro categorías generales. En primer lugar, el apoyo que se les brinda a las personas a nivel individual va desde ayuda legítima para encontrar trabajo u oportunidades, hasta la adopción de patrones de conducta más clientelistas, que evidentemente están diseñados para comprar el apoyo de dichas personas. En segundo lugar, la intercesión en casos de querrelas cuando los ciudadanos tienen un problema en particular con algún servicio del gobierno, el acceso a los fondos de previsión o la burocracia. El diputado actúa como un amigo influyente que los ayuda a resolver este tipo de problemas, a pesar de que en muchos de estos casos el diputado en cuestión tal vez no tenga ninguna jurisdicción oficial. En tercer lugar, la representación dinámica (*policy responsiveness*), que se presenta cuando los votantes tratan de determinar o influir en la opinión de un diputado sobre cuestiones específicas, especialmente en lo relacionado con votaciones en el parlamento. Aunque para ello no se requiere que el diputado haga mucho trabajo específico, la atención a las opiniones de grupos clave dentro de los distritos electorales precisa de la asistencia a reuniones y eventos públicos. Por último, otro aspecto del trabajo por proyectos es que los políticos deben buscar fondos para el desarrollo preferencial de la localidad

o el fomento de la economía local, lo que en el argot político estadounidense se conoce como *pork* o “carne de puerco”, que significa que los diputados aprovechan su cargo para lograr que parte del gasto público se destine a la localidad.

*“Cuando la gente pide una nueva calle o electricidad para un poblado, tengo que presionar al gobierno para garantizar que se tome nota de esta petición, que se asigne el presupuesto requerido y que se adopten las medidas necesarias.”*

El contenido parece variar entre los parlamentos más antiguos, donde los electores esperan ayuda con los servicios de gobierno, y los países más nuevos —y a menudo, más pobres— donde los ciudadanos dan por hecho que es deber del diputado proporcionar esos servicios personalmente. Sin embargo, un común denominador es la búsqueda de *pork*, es decir, dinero del gobierno para apoyar a la localidad. El Congreso Estadounidense es probablemente el ejemplo más notorio de esta tendencia, ya que los legisladores pueden insertar provisiones en la legislación existente de modo que se asigne una fracción de los subsidios federales a proyectos dentro de los distritos de congresistas específicos. Este uso de earmarks (reservas de fondos para proyectos específicos) ha aumentado drásticamente en los últimos decenios. Por ejemplo, legislación aprobada por el Congreso en 1970, en la que se designaron recursos para el financiamiento de carreteras, incluía partidas para tres proyectos específicos. Para 1987 esta cifra había aumentado a 155 proyectos y para 2005 había 6,371, que suponían un gasto de 23 mil millones de dólares.<sup>155</sup> (En años recientes, se han realizado importantes esfuerzos por restringir y reajustar estas provisiones.) Se pueden identificar tendencias similares en muchos otros países. En Honduras más de la mitad de los políticos

154 Flynn 1997.

155 Mezey 2008:98.

se involucraban de forma directa en la búsqueda de asignaciones de fondos para sus propias localidades y se pueden observar patrones semejantes en Brasil, México y Argentina. En África, muchos diputados sugirieron que el público los consideraba “agentes de desarrollo” a quienes se les juzga en términos del mejoramiento que producen en la infraestructura y la economía de sus distritos. Como lo plantea una diputada de Benín, con cierta perspicacia:

“Cuando la gente pide una nueva calle o electricidad para un poblado, tengo que presionar al gobierno para garantizar que se tome nota de la petición, que se asigne el presupuesto requerido y que se adopten las medidas necesarias. Es como si fuera una carrera: los ciudadanos quieren los mismos servicios de salud materna que el poblado vecino y, la verdad es que, para uno como diputado, es una pista de obstáculos que dura de cuatro a ocho años”.

### **4.3. Los motores del trabajo en los distritos electorales: La satisfacción personal, los beneficios electorales y las expectativas de los votantes**

El crecimiento de esta faceta de la carga de trabajo de los diputados parece ser impulsado, al menos en parte, por las demandas de los votantes. Desafortunadamente, la cuestión de cómo y en qué medida han aumentado las demandas de los votantes se ha analizado relativamente poco. Queda claro que los votantes esperan que los diputados les suministren los servicios de gobierno cuando estos son escasos, o incluso nulos. Como se destacó anteriormente, la expectativa en África es que el diputado aporte bienes y servicios para la gente. Pero sucede lo mismo en otras regiones. A lo largo y ancho del mundo árabe, los movimientos islamistas han desarrollado una estrategia eficaz basada en su provisión de servicios a personas y comunidades que de otra forma no tendrían acceso a ellos.<sup>156</sup> La evidencia anecdótica obtenida a través de los diputados en la mayoría de los países sugiere que las demandas de los votantes van en aumento. Un miembro del personal de la oficina de un diputado chileno calculó que alrededor del 95% de

la correspondencia que se recibe de los habitantes de la circunscripción electoral que este representa tiene que ver con peticiones de favores personales o fondos para apoyar proyectos locales.<sup>157</sup>

El capítulo anterior resaltó la medida en que las nuevas tecnologías de las comunicaciones también han llevado a un aumento en la correspondencia. Sin embargo, la demanda de ayuda es solo una parte de la ecuación. Es evidente que la oferta también ha aumentado. Los diputados no solo se han mostrado dispuestos a asumir esta clase de responsabilidades, sino que también toman la iniciativa al solicitar trabajo de casos individuales entre los electores de sus circunscripciones a través de reuniones públicas y consultas individuales con los electores o el público en general. Todas estas actividades están diseñadas para informar a los electores y animarlos a acudir con su diputado para hablar de sus problemas. Las conversaciones con los diputados a nivel individual revelan una gama de explicaciones del porqué de este aumento, aunque estas suelen dividirse en tres categorías. En primer lugar, parece ser que este tipo de trabajo resulta gratificante para los diputados; en segundo lugar, creen que conlleva un beneficio electoral; y en tercer lugar, la presión de las expectativas de los votantes es tal que los diputados consideran que es necesario que el público los vea trabajando en sus distritos.

#### **4.3.1. Satisfacción y recompensa**

Aunque muchos diputados se quejan de algunos de los casos que se les presentan, para otros tantos esta parece ser la parte más satisfactoria de su trabajo. Parte de esa recompensa se deriva del hecho de que es algo completamente distinto a su trabajo dentro del parlamento. Dentro de su distrito electoral, el público espera que los diputados cumplan con un cierto perfil; se les considera dignatarios locales importantes, se les trata con respeto y la gente considera que tienen un poder importante. En cambio, dentro del parlamento el diputado es uno de tantos y cada quien tiene un nivel de influencia bastante limitado respecto a la legislación o el gobierno.

En algunos países, el enfoque que se le da al trabajo en los distritos electorales se puede explicar, al menos

156 Ottaway y Hamzawy 2009.

157 Mezey 2008:113.

en parte, por el hecho de que el poder del parlamento es relativamente restringido. En consecuencia, la influencia que tienen los diputados en las decisiones clave es limitada. En todos los parlamentos, las oportunidades de tomar la palabra en los debates son escasas. Para la gran mayoría de los diputados, la misma naturaleza de su trabajo parlamentario significa que rara vez sienten que han logrado algo tangible.

En cambio, al intervenir de forma directa en un problema de vivienda, educación o asistencia social los políticos encuentran una razón de ser, un sentido de realización. Incluso las actividades cotidianas pueden crear un sentimiento de valía personal. En muchos casos, los electores simplemente quieren asegurarse de que las autoridades estén tratando su caso y resulta bastante fácil para el diputado darles esa seguridad. Como comentó un diputado británico: “Es la única cosa concreta sobre la cual uno tiene algún control y que da algún tipo de satisfacción personal. [...] Muchas veces basta con que la persona reciba una respuesta en donde se le explique cómo va su asunto. Pero es algo que de otra forma [el elector] no habría recibido”. Varias encuestas confirman este hecho. En Honduras, el 75% de los diputados mencionaron la satisfacción personal como un elemento clave de su decisión de emprender este tipo de trabajo.<sup>158</sup> Del mismo modo, en Kenya, donde un 69% de los diputados comparten esta opinión, este sentir fue con mucho el más difundido, mientras que en otros Estados africanos más de la mitad de los diputados mencionaron este aspecto como lo más gratificante de su trabajo. (La excepción fue Namibia, donde el 41% de los diputados señalaron esto como el aspecto más gratificante de su trabajo, cifra que aun así es considerablemente más elevada que la de la función más gratificante que le sigue en orden de importancia: la representación, que se señala como tal en el 24% de los casos.)<sup>159</sup>

#### 4.3.2. La conexión electoral

Sin embargo, esto no quiere decir que los diputados atiendan estos casos simplemente porque les hace bien física y anímicamente. Las actividades que realizan los diputados en sus distritos electorales, especialmente

cuando le dan mayor visibilidad al diputado, se consideran un activo electoral. No obstante, esta parece ser un arma de doble filo. Aparentemente, lo que motiva gran parte de estas actividades no es simplemente el interés por ganar cierta ventaja, sino también el temor a que si el público no los ve realizando este tipo de trabajo, los diputados pagan el precio en las urnas. Para otros, existe la creencia de que las actividades realizadas en los distritos electorales generan una cantidad considerable de votos a favor del diputado a nivel personal, más que para el partido. Por esta razón, la mayoría de los políticos que realizan trabajo en los distritos electorales también toman medidas para asegurarse de que el público se entere de sus acciones mediante boletines informativos, correos masivos, sitios web y reuniones públicas. Por lo general, estas actividades tienen dos propósitos: destacar los logros del diputado y solicitar más trabajo de casos individuales al hacer publicidad de los servicios que están disponibles para los residentes del distrito. Si bien los académicos son escépticos en cuanto a la capacidad de los diputados para generar votos impulsados por su persona, es evidente que estos últimos creen que es una estrategia efectiva. Un diputado canadiense que en 1997 ganó las elecciones por un margen de 39 votos, y que posteriormente vio esa cifra aumentar a más de 16,000 votos en las elecciones de 2008, atribuyó su éxito a la ayuda que les brindó a sus electores. Para él, el distrito electoral debe tratarse como una operación comercial y comentó que contaba con un equipo de personal dedicado que “está muy consciente de que se les paga como a cualquier empleado de una empresa. Vemos a los residentes de nuestro distrito electoral como si fueran nuestros clientes; si no los tratamos bien, tal vez se vayan a otro lado”.

Incluso bajo los sistemas por listas los diputados dan por hecho que las actividades en los distritos electorales pueden ayudarles. En Turquía, por ejemplo, un estudio reveló que los diputados opinan que la segunda y tercera variables más importantes son la obtención de inversiones para la localidad y el cumplimiento de las demandas de los electores del distrito, y en tercer lugar, el apoyo que le dan al partido.<sup>160</sup> En Sudáfrica, donde se sigue el sistema electoral de representación proporcional por listas nacionales, el Congreso Nacional Africano (CNA)

158 Taylor-Robinson 2011.

159 Barkan et al. (2010).

160 Hazama, Genckaya y Genckaya 2007:11.



les asigna circunscripciones a todos sus diputados, mismas que deben atender durante el tiempo que transcurre entre una elección y otra. La evidencia sugiere que la opinión de los activistas y los electores locales en cuanto al desempeño de los diputados en la localidad puede influir en la posición que se les asigna a estos en la lista electoral de las siguientes elecciones.

Algunas encuestas realizadas en África refuerzan esta impresión. En una muestra de seis países africanos (Kenya, Malawi, Zambia, Sudáfrica, Namibia y Mozambique), los electores citaron invariablemente el servicio a sus circunscripciones y la representación de las mismas como los aspectos clave del trabajo de un diputado.<sup>161</sup> En Tanzania, otra encuesta mostró que el 64% de los votantes están dispuestos a votar por aquel candidato que pueda atraer bienes y servicios a la comunidad local.<sup>162</sup> Ciertamente, en muchos países la evidencia sugiere que el conocimiento que tienen los votantes de las actividades del parlamento es bastante limitado. Solo el 25% o menos de los votantes consideraron que “legislar” es el rol más importante, y en ningún país se señaló la vigilancia del gobierno como la función más importante en más del 10% de los casos.<sup>163</sup> Son pocos los diputados —si es que acaso hay alguno— que suponen que tienen que rendir cuentas ante el electorado de sus actividades legislativas o de supervisión; por ejemplo, los diputados de Ghana mencionaron el hecho de que los votantes ejercen cierta presión para que rindan cuentas de sus actividades en sus circunscripciones, pero ninguno reportó presión alguna para rendir cuentas de su trabajo en el parlamento a menos que este tenga que ver con su distrito electoral.<sup>164</sup>

#### **4.3.3. Las expectativas de los votantes: ¿Administrar lo inadministrable?**

Sin embargo, en muchas regiones, los diputados confirman el hecho de que las expectativas de los votantes superan con mucho la capacidad de los diputados para satisfacerlas. En las entrevistas y las respuestas recabadas a través de las encuestas que se prepararon para este informe, los diputados de todas las regiones del mundo hicieron notar que existe

una brecha entre su rol oficial y las expectativas de los votantes respecto de ese rol. Como nos comentó una diputada de Gabón, cuando los diputados no cuentan con los fondos necesarios para apoyar los proyectos, suelen recurrir a sus propios salarios pese a que “esto no va de acuerdo con el rol institucional del parlamentario” y esa responsabilidad le debería corresponder al gobierno. No obstante, los diputados siguen aceptando ese tipo de trabajo y esta tendencia no se limita a los sistemas parlamentarios de reciente formación. Un análisis realizado en el Reino Unido sugiere que la gran mayoría de los casos que los diputados atendieron no eran de su competencia oficial.<sup>165</sup> A pesar del aumento en las actividades dentro de los distritos electorales,

“La mayoría de las cartas de los diputados no generan ningún cambio en las decisiones ni logran que el proceso cambie de rumbo. [...] Las cartas se preparan con base en ciertas directrices claras o un precedente establecido; en algunos casos, los ministros no gozan de ningún poder discrecional. Otro diputado calcula que probablemente no más de un cinco por ciento de los casos lleva a un cambio de decisiones.”<sup>166</sup>

El problema para muchos diputados es que se les juzga por su desempeño en áreas en donde tienen relativamente poca influencia. Como lo planteó un diputado keniano, los electores recurren a los diputados parlamentarios para todo, “ya sea la electricidad o un hospital. [...] Y en la mayoría de los casos, cuando esto no sucede, se le echa toda la culpa al diputado, a pesar de que sea responsabilidad del Ejecutivo”. De manera similar, un diputado senegalés comentó:

“El principal reto se deriva del hecho de que las peticiones de los ciudadanos corresponden al ámbito del Ejecutivo, por lo que convierten a los diputados en intermediarios, si no ‘mendigos’. [...] Así que los diputados se encuentran en una posición nada envidiable, ya que no se les reconoce su capacidad sino que se les pide que actúen como apoderados de otras secciones del gobierno sobre las cuales no tienen ningún control directo y se les juzga por su capacidad de generar resultados en ese sentido”.

161 Barkan et al. 2007:5.

162 Documento informativo núm. 59:3. del Afrobarómetro.

163 Barkan et al. 2007:5.

164 Lindberg 2010:137.

165 Hall 1999:8.

166 Norton y Wood 1993 49-50.



Esta confusión acerca de los roles se debe, al menos en parte, al hecho de que el papel del diputado se ha fusionado con las funciones tradicionales del líder local, que invariablemente conllevaban el deber de satisfacer las necesidades materiales de la población del área. En Kenya, esta percepción se fundamenta en la costumbre de realizar harambees, es decir, colectas a beneficio de los más desamparados para garantizar que se satisfagan sus necesidades básicas. En Ghana, un autor ha descrito la manera en que el rol tradicional del “jefe de familia” se ha injertado en el rol del diputado, lo que “crea una enorme presión sobre los representantes para que respondan a las necesidades y las prioridades de los electores”.<sup>167</sup>

Del mismo modo, en la región del Pacífico, los diputados tienden a definirse a sí mismos más bien como líderes y no como representantes. En el estudio comisionado para el presente informe, Nakamura, Clements y Hegarty sugieren que esto se debe a la combinación de nociones tradicionales del liderazgo, pero también a un marcado énfasis en los diputados como proveedores de desarrollo. Como les comentó a los autores un político samoano: “Las actitudes de los electores hacia sus parlamentarios están determinadas por los valores tradicionales y las costumbres según las cuales la persona que aspire a ser líder tiene que ser capaz de pagar el precio”.<sup>168</sup> Un diputado de Papúa Nueva Guinea que entrevistamos reiteró este punto y explicó: “Cuando nos convertimos en diputados, la tradición dictaba que los diputados tenían que garantizar que se satisficieran todas las necesidades del pueblo. Ahora es difícil salirle a la gente con que solo podemos satisfacer ciertas necesidades y que las demás las tienen que cubrir ellos mediante su trabajo”.

Aunque la dinámica es muy diferente en los sistemas parlamentarios más antiguos, la idea subyacente que transmiten los políticos es que el volumen y la diversidad de los casos particulares que se generan en los distritos electorales están llegando al punto en que les resulta imposible a los diputados lidiar con ellos. No obstante, dan pocos indicios de poder decirles que no a los votantes. Otro diputado sugirió que, por más extraña que sea una solicitud, a él le cuesta trabajo darles la espalda a los electores. “Me traen sus declaraciones de impuestos,

pero es un tema del cual sé muy poco, así que les brindo una sonrisa, los escucho y los pongo en contacto con alguien que los pueda ayudar”. O, como afirmó un diputado de Papúa Nueva Guinea, aunque no puede decirles que no a sus electores, tampoco tiene suficiente dinero como para decirles que sí: “Mi gente espera que yo les pague las matrículas escolares, los gastos funerarios, los gastos de transporte. [...] Sé que no les puedo dar lo que quieren porque el procedimiento parlamentario no es así. ¿Pero qué hago? Si les digo que no, pongo en peligro mi permanencia en el parlamento”.

Sin embargo, como él sugirió, los mismos diputados son —al menos en parte— responsables de esta situación. Han creado un conjunto de monstruos a los que hay que enfrentarse. “Tenemos que darles la cara a las personas y decirles qué está bien y qué está mal como líderes. Si simplemente huimos, hacemos que los monstruos crezcan. Tenemos que educar al público sobre nuestro rol y el del parlamento”. Parece ser que este es un reto al que los diputados de todas las regiones del mundo se están enfrentando. Equilibrar el deseo de darles a los electores expectativas realistas de lo que efectivamente pueden lograr, con el deseo de garantizar su reelección no es nada fácil, aunque hay evidencia de que, en algunos casos, los diputados van por ese camino.

#### 4.4. El futuro del trabajo en los distritos electorales: ¿Cantidad o calidad?

Pese a que el servicio a los distritos electorales parece tener agobiados a los políticos de muchos países, es poco probable que desaparezca o siquiera disminuya en un futuro próximo. Es un elemento fundamental de las expectativas que tiene el público de sus representantes y las percepciones que tienen los diputados de su propio rol. Pero quizá lo más importante sea el hecho de que los diputados disfrutan esta parte de su trabajo y creen que conlleva un beneficio electoral. Sin embargo, además del hecho de que los diputados están luchando por cumplir con las expectativas de los votantes, hay una inquietud cada vez mayor en el sentido de que el tiempo que estos le dedican a sus circunscripciones es a expensas de su labor dentro del parlamento de analizar la legislación y pedirle cuentas al gobierno. La tarea a

167 Lindberg 2010:136.

168 *Ibíd*:23.

la que se enfrentan muchos diputados consiste en manejar las expectativas de su electorado, administrar su propia carga de trabajo y equilibrar sus distintos roles dentro y fuera del parlamento. La segunda mitad de este capítulo examina algunas de las respuestas institucionales que han surgido ante este reto, en forma de CDF y oficinas de extensión parlamentaria. El resto de esta sección sugiere brevemente que el volumen y la diversidad del trabajo en casos particulares dentro de los distritos electorales quizá estén empujando a los diputados hacia dos tendencias incipientes: 1) los esfuerzos por cambiar las expectativas de los votantes al sustituir su deseo de obtener algún beneficio personal por la búsqueda de soluciones colectivas, y 2) los esfuerzos por canalizar hacia el proceso parlamentario la experiencia adquirida en los distritos electorales.

*La tarea a la que se enfrentan muchos diputados consiste en manejar las expectativas de su electorado, administrar su propia carga de trabajo y equilibrar sus distintos roles dentro y fuera del parlamento.*

#### **4.4.1. Provisiones colectivas en el distrito electoral**

Uno de los mayores desafíos para los políticos en muchas sociedades —especialmente en aquellos lugares donde predominan el mecenazgo y el clientelismo— consiste en cambiar las expectativas de los votantes en cuanto a lo que pueden y deberían lograr los políticos. La mayor parte del trabajo que se realiza dentro de los distritos electorales se hace caso por caso, cuando los diputados le prestan servicios específicos a cada persona. Bajo el esquema del clientelismo político, la relación entre el patrocinador y el cliente conlleva la promesa de una recompensa obvia e inmediata al votar por un candidato determinado, mientras que en el caso de las soluciones colectivas, con frecuencia los beneficios son menos evidentes y más difusos. No obstante, como se vio con el ejemplo

de Saber Chowdhury que se narra al principio de este capítulo, parece ser que en algunos países los diputados buscan cambiar el enfoque de su trabajo hacia la provisión colectiva.

En Ghana, por ejemplo, el trabajo de Staffan Lindberg sugiere que, a pesar de que el clientelismo está muy difundido y que los electores frecuentemente esperan el apoyo personal de su diputado, la intensidad de esta presión significa que en muchos casos el enfoque tradicional resulta insostenible y los diputados se están viendo cada vez más obligados a contemplar soluciones colectivas. Como lo plantea él mismo: “Las presiones generalizadas para solventar los gastos hospitalarios se convierten en un sistema nacional de seguro de salud; las demandas constantes para el pago de matrículas escolares se convierten en sistemas de becas, y así sucesivamente”.<sup>169</sup> En otras palabras, la imposibilidad de los diputados de satisfacer las demandas de los individuos los está obligando a buscar soluciones estratégicas que conlleven un beneficio de mucho mayor alcance.

La evidencia recabada en otros lugares sugiere que tal vez exista un creciente reconocimiento entre los diputados de que este podría ser el camino más viable a seguir. En una iniciativa similar a la del señor Chowdhury, una diputada de Indonesia describió sus esfuerzos por facultar a los ciudadanos a nivel local. Al inicio, su iniciativa iba enfocada a capacitar a aquellas personas que quisieran abrir su propio pequeño negocio; pero esto luego se transformó en un programa de microfinanciamiento que ofrecía capital de arranque. El programa de microfinanciamiento también le permitió crear un proyecto enfocado a ofrecer bienes a precios rebajados a los electores más necesitados de su circunscripción. Bajo este esquema, los más pobres reciben vales que pueden canjear en su localidad por alimentos básicos, como arroz y aceite, a precios muy rebajados.

Varios estudios parecen mostrar que, aunque los electores quizá esperen que su diputado les dé bienes personales, es evidente que también reconocen el rol que desempeña el diputado al atraer beneficios colectivos para la circunscripción. En Uganda, los votantes parecen basar su evaluación de los diputados en las contribuciones que hacen estos a los proyectos

<sup>169</sup> Lindberg 2010:137.

comunitarios, más que en lo que hacen por electores específicos.<sup>170</sup> Un estudio llevado a cabo en Kenya y Zambia sugiere que los electores están más interesados en los bienes colectivos que los diputados proveen y que hay mayor probabilidad de que voten por un diputado con base en su desempeño en ese apartado.<sup>171</sup>

Los mismos diputados ven los beneficios obvios de tomar ese rumbo y hacen hincapié en el rol que los CDF podrían desempeñar para facilitarlos. Una diputada de Gabón comentó que contar con mayores CDF en su país les permitiría a los políticos apoyar a la población de manera más eficaz a través de proyectos locales de mayor alcance, lo que a su vez “le daría más visibilidad al rol del diputado y haría que fuera menos probable que los diputados tuvieran que gastar dinero en tantas actividades menores, como son la compra de medicinas o ataúdes para los funerales”. Está por verse si esto marca el inicio de una tendencia más generalizada, pero es un indicio de que se está creando mayor conciencia entre los diputados acerca del hecho de que necesitan analizar las alternativas al servicio personalizado que les dan a los electores de sus distritos.

#### 4.4.2. El distrito electoral como recurso de políticas

La otra dimensión de las actividades que se realizan en los distritos electorales es la necesidad de garantizar que la experiencia a nivel local se tome como fundamento para la toma de decisiones a nivel nacional. A través de su interacción con los votantes, los diputados locales adquieren una enorme pericia respecto del impacto de las decisiones de políticas y la legislación correspondiente a nivel local. Con frecuencia, esa experiencia directa es mucho más extensa que la de los funcionarios públicos y ministros que son responsables de redactar e implementar la legislación, pero son pocos los parlamentos que la aprovechan de forma sistemática en la creación de las leyes. Por el contrario, es más común que sea gracias a la iniciativa de algunos políticos que la experiencia de los ciudadanos se aprovecha como un recurso de políticas. Por ejemplo, varios diputados africanos nos comentaron que fueron las historias desgarradoras

de las mujeres de su circunscripción lo que los llevó a emprender una campaña para poner fin a la mutilación genital femenina, valiéndose del parlamento para presionar por que se presentaran iniciativas de ley en ese sentido. En México, una diputada nos contó cómo, después de haber recibido en su oficina distrital a una madre preocupada, aceptó ayudar en el caso de un niño superdotado, lo que la llevó a abogar por cambios en la política educativa que permitieran que los niños dotados de algún talento excepcional avanzaran a paso acelerado por los grados escolares según sus habilidades, en lugar de tener que permanecer con el grupo etario que les corresponde. Una diputada tailandesa nos habló de sus esfuerzos por proteger a los jóvenes homosexuales y transgénero de la persecución del ejército y cómo logró un cambio en la ley que había puesto en entredicho la aptitud de estos para servir en las fuerzas armadas. Una diputada indonesia cuyo distrito electoral padecía de una tasa de mortalidad materna muy elevada colaboró con las autoridades sanitarias y sus colegas parlamentarios para desarrollar un programa nacional de atención a la salud.

Otros diputados nos explicaron que sostenían reuniones periódicas en sus localidades para preguntarle al público acerca de sus prioridades en cuanto a las políticas y sus ideas para crear nuevas leyes. Según los comentarios de los diputados que entrevistamos, parece ser que el público anhela enormemente que se organice este tipo de eventos. En ellos, típicamente, un diputado invita a entre 20 y 100 electores de su distrito para que acudan y poder hablar con ellos sobre las ideas de creación de políticas. En ocasiones, en estas pláticas se tratan iniciativas locales enfocadas en el mejoramiento de la infraestructura o la vivienda del área, pero en ocasiones el resultado es que el diputado decide abogar por que se promulgue una ley determinada a nivel nacional. La diputada de Gabón explicó que durante una reunión de este tipo se le pidió que propusiera una ley para aumentar la proporción de mujeres en las escuelas de educación secundaria y mejorar sus posibilidades de encontrar trabajo. Del mismo modo, una diputada de Kenya explicó cómo fue que, a partir de estas reuniones, se había creado un conjunto de objetivos locales basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con un enfoque en las escuelas, los servicios de salud y el bienestar de los niños.

170 Africa Leadership Institute 2007:31.

171 Young 2009:8.

A pesar de la gran gama de ejemplos de casos en donde la experiencia adquirida a nivel local impulsó iniciativas de políticas, no fue sencillo encontrar ejemplos de parlamentos que se hubieran empeñado enérgicamente en aprovechar la pericia adquirida por los diputados en sus circunscripciones en el proceso de toma de decisiones. Muchos parlamentos funcionan de tal manera que se da la oportunidad de hacer peticiones, de que los diputados propongan debates y hagan preguntas y mociones que con frecuencia destacan las inquietudes locales, pero estos recursos tienden a estar circunscritos en cuanto a su tono y contenido, y a menudo ponen de relieve dentro del parlamento cuestiones importantes para las circunscripciones. Sin embargo, su relación con el papel nacional de este organismo —en la búsqueda de soluciones colectivas a través de la legislación o la supervisión del gobierno— es bastante limitada. Los parlamentos podrían hacer mucho más por canalizar hacia el parlamento las preocupaciones generalizadas de los habitantes de sus distritos electorales, a fin de encontrar soluciones estratégicas a problemas comunes. Los ejemplos de visiones innovadoras suelen ser ocurrencias improvisadas en donde la iniciativa proviene de algún diputado y no del parlamento en sí, lo que quizá es de esperarse. Como en los demás ejemplos de reformas parlamentarias, a menudo es cuando se evidencia la eficacia de los diputados que los demás empiezan a copiar sus métodos y, a la postre, la institución responde. La siguiente sección analiza dos ejemplos recientes de respuestas institucionales ante el aumento en el trabajo que realizan los diputados en sus circunscripciones y, la conclusión de este capítulo cierra con una reflexión sobre hasta qué punto los avances de este tipo llegarán a forjar el rol del distrito electoral en el futuro.

#### **4.5. Respuestas institucionales al aumento del trabajo en los distritos electorales**

El impacto más obvio del trabajo que realizan los diputados en sus circunscripciones se da en términos de su carga de trabajo y, por ende, de los recursos que estos requieren para cumplir con esa carga. Es difícil comprobar que las crecientes presiones derivadas de la labor en las circunscripciones han generado recursos

adicionales para los parlamentarios. Sin embargo, en años recientes los diputados de muchos países han estado presionando para que se aumenten sus salarios y, al mismo tiempo, para que se les dé más apoyo para poder hacer su trabajo. El caso más notorio es el de Kenya, donde los salarios pasaron de 10,000 chelines kenianos (KES) a 200,000 entre 2002 y 2009,<sup>172</sup> y donde la cantidad que se les asigna para sus actividades en los distritos electorales aumentó de KES 5,200 a KES 50,000 entre 2002 y 2007.<sup>173</sup>

El otro punto que cabe mencionar, aunque sea brevemente, gira en torno a la medida en que los parlamentos han profesionalizado su planilla de personal en los últimos decenios. La encuesta parlamentaria realizada para este informe resaltó la manera en que los parlamentos han respondido a la creciente carga de trabajo de los políticos al profesionalizar tanto sus servicios internos como los procedimientos parlamentarios. El personal administrativo de los parlamentos y los políticos ha procurado mejorar los procedimientos internos y capacitar a su personal para que este pueda apoyar a sus diputados en todos los aspectos de su trabajo. Sin embargo, existe una enorme variedad en cuanto al número de empleados administrativos de cada parlamento: en un extremo está Estados Unidos, donde el Congreso cuenta con una nómina administrativa de unos 16,000 empleados, seguido por Japón e Indonesia, con alrededor de 4,000 empleados cada uno, y luego países como Yibuti, Mauritania y Malta, que emplean a unas 50 personas o menos. Sin embargo, parece que independientemente del número de empleados que tengan, los diputados siempre opinan que les convendría tener más.

Hay otros dos avances que vale la pena evaluar, a saber, el uso de los CDF y la creación de las oficinas de extensión parlamentaria sin visos partidistas. Ambas iniciativas ofrecen apoyo institucional para las actividades que se realizan dentro de los distritos electorales y fomentan una mayor interacción entre los diputados y los electores que representan. No obstante, las dos también forjan esa actividad y, en ese sentido, cada una tiene sus fortalezas y sus debilidades.

172 Un aumento de aproximadamente USD 126 en 2002 a USD 2,500 en 2009, según [www.oanda.com](http://www.oanda.com).

173 Un aumento de aproximadamente USD 66 en 2002 a USD 740 en 2007, según [www.oanda.com](http://www.oanda.com).



### 4.5.1. Los fondos para el desarrollo de las circunscripciones

La expansión de los CDF ha sido bastante acusada en los últimos veinte años. Según un análisis el número de CDF nacionales pasó de tres en 1990 a 19 en 2010, en países tan diversos como Bután, la India, Jamaica, Ghana, Papúa Nueva Guinea y Filipinas.<sup>174</sup> El objetivo de estos fondos es atractivo, ya que crean cofres repletos de dinero que se puede desembolsar a nivel local para promover el desarrollo económico, abordar problemas de infraestructura y colaborar con grupos y personas de la localidad. La intención de descentralizar la toma de decisiones para estos proyectos significa que los CDF deberían ser mucho más receptivos a las necesidades locales que a proyectos similares dirigidos directamente por el gobierno central. En consecuencia, salvan la brecha de desarrollo que existiría de no ser por esto, especialmente en los países más pobres.

Sin embargo, los fondos son un tema polémico por varias razones. Existen preocupaciones en cuanto a su rendición de cuentas y eficacia, a si simplemente fortalecen las redes de mecenazgo ya existentes y si convierten a los diputados en tomadores de decisiones ejecutivas y, por lo tanto, le restan valor a su función de vigilancia y supervisión del. Muchas de estas inquietudes giran en torno al papel que desempeñan los diputados y la medida en que estos directamente controlan o influyen en la asignación del gasto.

Aunque los fondos varían en cuanto su estructura precisa, tienen un propósito fundamentalmente similar, a saber, fomentar el desarrollo. Por ejemplo, el CDF jamaicano se estableció para “promover el desarrollo humano y de la infraestructura a nivel comunitario y de las circunscripciones” en un contexto en que el gobierno reconocía que el CDF representaba “una parte importante de nuestra red de seguridad social”.<sup>175</sup> El CDF keniano se creó para “garantizar que una porción específica del presupuesto nacional anual se les asigne a las circunscripciones para fines de desarrollo y, en particular, para el combate a la pobreza en las circunscripciones”.<sup>176</sup>

Por ende, el principio de combate a la pobreza y fomento al desarrollo es esencial para todos estos fondos, pero su crecimiento debe atribuirse, al menos en parte, al deseo de los diputados de aumentar los recursos que tienen a su disposición. Por ejemplo, en Uganda, el CDF fue, en parte, una promesa hecha por el presidente Yoweri Museveni de otorgarles a los diputados fondos para ayudarlos en el desarrollo de sus circunscripciones pero también para “evitar que los electores de sus respectivas circunscripciones agobien a los diputados con demandas de proyectos de desarrollo, lo que hace que los diputados

*Existen importantes reservas sobre el fundamento lógico y la operación de los CDF. Estas ponen énfasis en las expectativas de los votantes, en el sentido de que el desarrollo es parte integral del quehacer de los diputados y que, sobre esa base se les debe juzgar.*

tengan que poner dinero de su propio bolsillo, se empobrezcan y luego recurran a prácticas corruptas para que les alcance el dinero”.<sup>177</sup> Se realizó un análisis similar del CDF keniano, en el sentido de que el motivo principal del apoyo de los diputados para el proyecto de ley en 2003 “no era porque sintieran más afecto por los electores que representaban. [...] Lo apoyaron porque temían tener que pasar otros cinco años de *harambees* interminables para los proyectos de desarrollo de sus circunscripciones”.<sup>178</sup> En algunos casos, los CDF se diseñaron explícitamente para fortalecer la posición del diputado. En Jamaica, la iniciativa buscó “facultar a los diputados para responder a las necesidades y las prioridades externadas por sus electores”.<sup>179</sup>

Sin embargo, entre los políticos y los académicos existen importantes reservas en cuanto al fundamento lógico y

174 Baskin 2010.

175 Partido Laborista de Jamaica 2008, citado en Baskin 2010:15.

176 Constituency Development Fund Act (Ley del Fondo para el Desarrollo de las Circunscripciones) 2003, citado en Baskin 2010:22.

177 Africa Leadership Institute 2007:8.

178 Okungu 2006.

179 OPM. Documento ministerial: Constituency Development Fund Act (Ley del Fondo para el Desarrollo de las Circunscripciones) 2003, citado en Baskin 2010:15.



la operación de los CDF. En primer lugar, no solo ponen énfasis en las expectativas de los votantes en el sentido de que el desarrollo es parte integral del quehacer de los diputados y en que los votantes deberían juzgarlos con base en su desempeño, sino que también refuerzan el síndrome del Big Man (cacique). Como se destacó anteriormente, en muchos países las posibilidades de que se reelija un diputado tienden a estar condicionadas más a su capacidad de cumplir a nivel local que a su rol legislativo o de supervisión. La conclusión del análisis del CDF de Uganda que realizó el AFLI es que los votantes basan su evaluación de los diputados en la contribución que estos hacen a los proyectos comunitarios y a los beneficios materiales, y agrega que “evidentemente, el rol legislativo del diputado no es bien reconocido ni se le da la importancia que amerita”.<sup>180</sup> Los críticos sostienen que si se les da a los diputados locales el poder de toma de decisiones en cuestiones financieras, se desdibuja la distinción entre el rol del diputado como agente de supervisión y rendición de cuentas del gobierno y el rol ejecutivo de los ministros y funcionarios.

También hay preocupaciones en cuanto a la medida en que los CDF se emplean para las campañas electorales. En la región del Pacífico hay muchos ejemplos de casos en los que los fondos se usan con fines partidistas y en los que se refuerzan las percepciones tradicionales del público acerca de lo que es el liderazgo. Existe un caso en las Islas Salomón en el que un diputado que mandó construir un pozo permitía que tomaran agua de él únicamente quienes lo habían apoyado.<sup>181</sup> Del mismo modo, un diputado de Papúa Nueva Guinea nos dijo con franqueza que su principal objetivo era reelegirse y que los fondos le ayudaban a lograrlo. Pero más que eso, los fondos refuerzan la imagen pública del diputado como un líder capaz de producir resultados.

¿Nos enfocamos en el servicio al público o en la imagen del parlamento? En mi caso[,] yo me enfocaría en el servicio al público siempre y cuando le pueda sacar algún provecho político; no voy a perder mi tiempo dirigiendo fondos hacia un área en la que mi competidor es fuerte. Preferiría dirigirlos hacia un área que sea un bastión de apoyo para mí y donde pueda fortalecer mi imagen. Esa es la práctica común. Nos guste o no. En Papúa Nueva Guinea, así es la política.

Otro diputado de Papúa Nueva Guinea respaldó ese análisis y le atribuyó la creación de CDF directamente a la cultura política dominante. Como lo explica él mismo:

PNG tiene su propia mezcla de política que los forasteros nunca entenderán, es decir, por qué nuestros líderes elegidos actúan y se conducen como lo hacen. [...] Debido a la expectativa que tiene el público de que nuestros políticos sean el *Big Man*[,] los sucesivos gobiernos, a través de las asignaciones presupuestales anuales han establecido lo que se conoce como *slush funds* (fondos de reptiles) de los diputados o “fondos discrecionales” que todos los diputados usan para cumplir con las expectativas de su electorado.

En otras palabras, se toma por hecho y se acepta que los fondos habrían de usarse para fines políticos.

Son percepciones como estas lo que ha dado lugar a las críticas que se han hecho de muchos CDF. La evidencia proveniente de varios países sugiere el factor clave para determinar si un CDF logra o no sus objetivos gira en torno a las estructuras que existen para su funcionamiento. Es decir, “los mecanismos y acuerdos necesarios que habilitan los CDF constituyen el determinante crítico de si, a fin de cuentas, los CDF fomentan el desarrollo local, se vuelven ineficaces o, en el peor de los casos, se convierten en un instrumento para la extracción de rentas y el clientelismo”.<sup>182</sup>

Un modelo descrito por Nakamura como el modelo “político local”, parece ser el más vulnerable a los problemas antes descritos, ya que suele caracterizarse por una estructura de gobierno muy laxa, lo que le otorga amplia discrecionalidad al diputado local y requiere relativamente poca rendición de cuentas en el gasto.<sup>183</sup> El CDF de Uganda siguió este primer modelo y es quizá por eso que se le presentó el tipo de problemas que tuvo e incluso se reportó su suspensión definitiva en 2011 (aunque se rumora que se está proyectando otro CDF). Sus simpatizantes argumentan que su principal inconveniente fue que el fondo nunca fue dotado de los recursos necesarios para satisfacer las expectativas de los votantes y que fue insuficiente para hacer frente a los problemas locales importantes.

180 Africa Leadership Institute 2007:32.

181 Nakamura, Clements y Hegarty 2011:14.

182 Baskin y Draman 2011:116.

183 Nakamura 2011.

Este argumento tiene cierta validez, dado que el fondo ofrecía solo \$5,000 anuales por diputado y fue, por mucho, el CDF más pequeño si se compara con los de Malawi, de \$20,000, la India, de \$420,000, Kenya, de casi \$800,000 y Filipinas, de poco más de \$4 millones.<sup>184</sup>

Sin embargo, el CDF ugandés fue notable también porque los fondos se depositaron directamente en las cuentas bancarias de los diputados y, según la mayoría de los análisis, estuvieron sujetos a pocas revisiones y controles. La evaluación del CDF que hizo el AFLI descubrió muchos casos de malos manejos en el uso de los fondos, debido a que las cuentas no estaban mancomunadas con signatario independiente, por lo que los diputados tenían libertad absoluta para disponer de ellos. Por lo tanto, el factor clave en el mal manejo de los fondos fue el hecho de que el CDF se fundó en un contexto de “una escasez de lineamientos provisionales, bases legislativas y protocolos de rendición de cuentas”<sup>185</sup> y que “pareciera que no existe ninguna ley ni reglamento que rijan su gestión”.<sup>186</sup>

En el otro extremo del espectro, el CDF jamaicano obedece a un modelo más profesional y formal. El fondo le asigna alrededor de \$230,000 a cada diputado, quienes a su vez tienen la obligación de elaborar un plan de desarrollo quinquenal. Durante este proceso, se les obliga a consultar con los grupos, individuos y ONG de su localidad para que “la responsabilidad de la selección y la priorización de las ideas de proyectos recaiga en los electores de la circunscripción y no en el diputado”.<sup>187</sup> El plan quinquenal y las ideas de los proyectos se presentan ante la unidad responsable del CDF en la Oficina del Primer Ministro, y luego se pasan a una comisión parlamentaria pluripartidista para su autorización definitiva. El monitoreo y la evaluación se llevan a cabo a través de las agencias implementadoras, el Constituency Project Oversight Committee (Comisión de Vigilancia de Proyectos Distritales), la comisión parlamentaria y los mismos diputados. Gracias a esta combinación de una planeación estratégica quinquenal y medidas rigurosas de fiscalización, el CDF ha producido resultados tangibles, como la creación de centros comunitarios,

la capacitación para las personas desempleadas y el acondicionamiento de las carreteras.

En resumen, el desarrollo de los CDF es una innovación significativa que ha determinado la forma en que los políticos interactúan con sus votantes, especialmente en los países en vías de desarrollo. Si bien las opiniones acerca de los CDF están fuertemente divididas, es evidente que, por lo general, los diputados y el público están a favor de ellos. Su administración es clave para su éxito y, en algunos países, los CDF se están reformando y sujetándose a controles más estrictos; un ejemplo de esto es el caso de Kenya, donde en 2012, los CDF se someterán a controles más rigurosos como parte de una iniciativa de descentralización de gran alcance. Sin embargo, por lo general se consideran una herramienta útil en el combate a la pobreza. Resulta difícil llegar a más conclusiones concretas, en parte porque los CDF tienden a dividir las opiniones. La situación de los CDF se puede resumir más acertadamente en los cuatro puntos sugeridos por Robert Nakamura: 1) Dada su popularidad entre los diputados, es poco probable que los CDF se eliminen por completo; 2) El número de CDF sigue aumentando y el modelo se está difundiendo cada vez más; 3) Se han producido variaciones importantes en su diseño y en las circunstancias que determinan la forma en que se implementan; y 4) “Están produciendo actividades que tienen efectos tanto positivos como negativos”.<sup>188</sup>

#### 4.5.2. Las oficinas distritales

El segundo avance es la creación de oficinas dedicadas al desarrollo de las circunscripciones. Con frecuencia, las iniciativas de este tipo han contado con el apoyo de patrocinadores y agencias internacionales para fomentar la interacción entre los políticos y los votantes (especialmente bajo los sistemas de representación proporcional por listas), así como para promover un papel de apoyo no partidista, particularmente en situaciones posteriores a un conflicto. Como tal, se han puesto a prueba en lugares como los Balcanes, Iraq e Indonesia, aunque en este último caso, con ciertas modificaciones.

El caso de la Antigua República Yugoslava de Macedonia es un útil ejemplo. Inaugurado en 2003

184 Baskin et al. 2011.

185 AFLI 2007:9.

186 Baskin 2010:28.

187 Baskin 2010:17.

188 Nakamura, Clements y Hegarty 2011:3.

como un modesto programa piloto, la iniciativa de oficinas distritales de este país se ha expandido de modo que ahora existen 75 oficinas distritales que constituyen la principal plataforma desde la cual los diputados se comunican con sus votantes. El modelo buscó albergar las oficinas en edificios públicos a fin de resaltar el hecho de que el servicio a los distritos electorales es de carácter apartidista. Además, ahora las oficinas están dotadas de ayudantes reclutados mediante un proceso de concurso público, quienes también se someten a un programa de capacitación para garantizar que sepan tratar los casos que se les presentan y que tengan las herramientas necesarias para apoyar a los diputados.<sup>189</sup>

Según los analistas locales, el impacto ha sido significativo en términos de la comprensión entre el público del quehacer de los diputados y la forma en que estos dan respuesta a las inquietudes de los electores. Al inicio, los votantes suponían que conocer a un diputado en persona representaba una oportunidad para buscar apoyo directo e individual, como por ejemplo, una oferta de trabajo. Pero el sistema ha ido evolucionando y los ciudadanos han hallado la mejor manera de aprovechar el sistema. Hoy en día los casos se dividen en tres grandes rubros. En primer lugar, las oficinas ofrecen ayuda al público para que las personas puedan navegar por la burocracia gubernamental y acceder a pensiones u otras prestaciones sociales. En segundo lugar, hay proyectos de infraestructura, por ejemplo los relacionados con carreteras o ferrocarriles, en los que las OSC o los grupos de personas llaman la atención acerca de problemas locales específicos y donde, a través de su contacto con ministros del gobierno, se espera que los diputados agilicen el proceso para asegurar la asignación de fondos públicos. En tercer lugar, el diputado trabaja con las autoridades locales y con sus colegas parlamentarios para resolver los problemas relacionados con los servicios públicos, como son la salud y la educación.

---

189 El programa fue posible en un inicio gracias al apoyo de USAID y la asistencia técnica del gobierno de Canadá y se implementó en colaboración con el NDI. Desde entonces ha crecido, gracias en parte al apoyo adicional recibido de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y actualmente funciona con la asistencia técnica del Instituto para la Democracia Parlamentaria (IPD, por sus siglas en inglés), organización asociada del NDI a nivel local.

El valor del sistema reside en el hecho de que les ofrece apoyo a los individuos en su interacción con el Estado; en consecuencia, le da una cara a un sistema que antes se caracterizaba por su anonimidad. Asimismo, hace que las personas tengan más conciencia del parlamento y de los políticos. Dado que la distribución de las oficinas es tal que ningún ciudadano está a más de 30 km de una y que la mayoría de los habitantes viven a menos de 5 km de distancia, más del 60% de los votantes saben de su existencia.

Además, las oficinas también han tenido un efecto sobre la cultura política y la actitud de los diputados hacia este tipo de trabajo. La importancia que los diputados le dan a las oficinas significa que ahora todos los viernes se consideran el día de la circunscripción electoral, por lo que el parlamento no sesiona. Además, cada vez más las actividades que realizan los diputados dentro de sus distritos electorales se están usando como un recurso dentro del parlamento, ya que las preguntas que aquellos dirigen a los ministros se fundamentan en las preocupaciones de los electores. Por último —y lo que quizá sea el punto más importante—, las oficinas subrayan el carácter apartidista de su trabajo y se consideran una valiosa herramienta en la promoción de la integración social, además de que el trabajo que se lleva a cabo en los distritos electorales ahora está consagrado en la Ley Parlamentaria.

En otros lugares se han implementado iniciativas similares. Por ejemplo, a través de un proyecto en Zambia se han creado oficinas en las 150 circunscripciones electorales del país —también con carácter apartidista— donde trabaja un equipo de personal especialmente capacitado para tal fin. Un análisis a nivel local revela, nuevamente, un alto índice de utilización; por ejemplo, en una de las circunscripciones se reportaron más de 300 visitas en un solo mes. Asimismo, en Indonesia se ha estado trabajando desde hace tiempo en la creación de Rumah Aspirasi (o “Casas de Aspiraciones”) regionales.<sup>190</sup> La intención era establecer oficinas regionales que tomaran nota de las aspiraciones de los ciudadanos para que posteriormente estas dieran fundamento a las propuestas de políticas que hacen los representantes. Por ende, la esperanza era hallar una forma de conectar

---

190 El programa Rumah Aspirasi se inauguró gracias al financiamiento inicial del Banco Mundial.

la experiencia del trabajo en las circunscripciones con el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, el proyecto se ha tambaleado debido a la inquietud del público acerca de la cantidad de dinero que se gasta en las oficinas, y aunque estas siguen atendiendo a miembros en funciones de la cámara de diputados regional, el análisis de su desempeño es escaso.

En ciertos contextos políticos, la creación de estas oficinas en los distritos electorales parece ofrecer una respuesta a ciertos retos. En los países en donde las actividades dentro de los distritos electorales ya ocupan gran parte del tiempo de los diputados, quizá no sea tan necesario crear estas oficinas. Sin embargo, los principios que las apuntalan —el carácter apartidista de este tipo de apoyo, el énfasis en soluciones estratégicas en lugar de dádivas individuales y la provisión de personal debidamente capacitado— son sólidos y podrían aplicarse en casi cualquier ámbito político.

#### **4.6. Conclusión: Un enfoque estratégico para la gestión de la oferta y la demanda**

Aunque parece ser que el servicio que realizan los diputados dentro de sus distritos electorales está aumentando en todo el mundo y que la gran mayoría de los diputados se quejan de su inhabilidad para cumplir con las expectativas de los electores, pareciera que ni los diputados ni el público están dispuestos a renunciar a este esfuerzo. Para los diputados, el servicio a los distritos electorales representa un elemento valioso y gratificante de su trabajo, sobre todo en los sistemas donde quizá el parlamento no tiene el suficiente poder formal que le permita hacer que el gobierno rinda cuentas. Los diputados también consideran que este tipo de actividades les trae un cierto beneficio electoral y que están satisfaciendo una necesidad genuina de los electores que requieren este tipo de servicios. Por su parte, los ciudadanos creen que es deber de los diputados satisfacer sus necesidades; consideran el servicio a los distritos que representan los diputados como parte integral del trabajo de estos últimos y, con frecuencia, opinan que es la parte más importante. En muchos países, es evidente que la contribución de los diputados a su localidad —y no su trabajo a nivel nacional— influye en las preferencias electorales.

Gran parte de los análisis se ha enfocado en los efectos perjudiciales del volumen de trabajo en las circunscripciones; en cuánto tiempo le resta a las funciones parlamentarias de los diputados; en cómo fomenta el mecenazgo local (y quizá la corrupción) y en cómo requiere demasiados recursos. No obstante, las respuestas estratégicas o institucionales que se han dado ante estos avances han sido escasas. Las que han surgido, por lo general, han estado impulsadas por la necesidad de contar con más recursos para poder hacerle frente al aumento de las expectativas. Aunque es difícil llegar a una conclusión firme sobre los méritos de los CDF, se han vuelto tan populares entre los diputados porque aportan fondos adicionales para los presupuestos insuficientes de los políticos. Desde luego, si los políticos tienen libertad para desviarlos hacia fines partidistas o si están obligados a emplearlos para lograr un desarrollo real depende del sistema imperante; sin embargo, por lo general los diputados están a favor de los fondos y quieren que se aumenten.

Como aseveró el diputado de Papúa Nueva Guinea, el peligro reside en no lograr más que “alimentar al monstruo”. Puede ser que la provisión de recursos adicionales simplemente aumente las expectativas de los votantes que desean recibir ayuda a nivel personal. En muchas regiones es evidente que el servicio que dan los diputados en su distrito electoral ofrece una respuesta personalizada y específica a los problemas personales de los votantes. En estos casos, quizá sea una respuesta obvia a las expectativas cambiantes del público respecto de la representación política, que ahora hacen hincapié en lo individual y no en lo colectivo. Pero hay indicaciones de que el volumen y la diversidad del trabajo en casos particulares podrían estar cambiando la forma en que los diputados ven su circunscripción.

Los ejemplos de África y otros lugares sugieren que la presión por dar apoyo a nivel individual está impulsando a los diputados a buscar soluciones colectivas y estratégicas. Lo que es más llamativo todavía es que las encuestas empiezan a sugerir que los electores juzgan a los diputados en la misma medida por los beneficios que generan para la localidad que representan, como por los beneficios que generan para las personas a nivel individual. En lugares como Europa Central y Oriental, la creación de oficinas locales dentro de las circunscripciones electorales ha demostrado que, a la postre, los electores aprenden a

aprovechar el sistema al máximo. Aunque los votantes quizá pidan favores en un inicio, el sistema ayuda a situar esas expectativas dentro de un marco de apoyo más generalizado.

Sin embargo, en general, este patrón está surgiendo de manera improvisada y esporádica. Con frecuencia son las perspectivas de diputados innovadores como Saber Chowdhury lo que genera las respuestas más interesantes. A nivel nacional, el reconocimiento de qué constituye buenas prácticas es casi nulo y tampoco hay mucha evidencia de que se esté aprendiendo de las experiencias. A nivel internacional, el cuadro es todavía peor.

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 de tres formas distintas, pasando: a) de lo específico a lo estratégico para diseñar políticas para solucionar problemas comunes, en lugar de tratar cada caso de manera independiente; b) de lo individual a lo colectivo para encontrar respuestas que beneficien a varias personas en lugar de responder a cada caso individualmente, y c) de lo local a lo nacional para 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. Los ejemplos presentados en este capítulo dan una pauta de cómo podría suceder esto, pero para que lo aprendido de estas lecciones se implemente a mayor escala, se requiere que los diputados, el personal parlamentario y los parlamentos mismos adopten estas iniciativas y las apliquen de manera más generalizada.





## CONCLUSIÓN: LA REFORMA PARLAMENTARIA – TENACIDAD Y RENOVACIÓN

### 5.1. Introducción: La receptividad de los parlamentos y las expectativas del público

La finalidad de este informe ha sido explorar la siempre cambiante relación entre los ciudadanos y los parlamentos, resaltando las maneras en que los parlamentos de todo el mundo están respondiendo a las expectativas del público. El capítulo II se centró en las respuestas institucionales, al analizar los esfuerzos que los parlamentos han hecho por mejorar el acceso y la información, así como por involucrar al público en el proceso legislativo y de supervisión. Los capítulos III y IV analizaron la manera en que la presión del público está ejerciendo influencia en el trabajo de cada uno de los diputados en relación con su función de representación y sus respuestas a las preocupaciones individuales de los votantes.

En la mayor parte del mundo, los parlamentos parecen estar conscientes de la necesidad de hallar maneras de

mejorar la percepción de esta institución en la mente del público y están implementando toda una serie de iniciativas destinadas a mejorar la relación entre los parlamentos y los votantes. Estas tienden a caracterizarse por un deseo de hacer que el parlamento sea una institución abierta, transparente e inclusiva respecto de la opinión pública, y que al mismo tiempo el pueblo tenga un mayor entendimiento y aprecio del papel del parlamento. Este mayor énfasis en lograr la participación del público ha surgido por varios motivos. En muchos casos, ha sido una respuesta a las crisis políticas, los bajos niveles de confianza del público o a un cambio en el poder político dentro del parlamento. Siempre sensibles a la opinión pública, los mismos políticos han buscado maneras de mejorar la comunicación con los votantes y su receptividad para con ellos. Pero, en un nivel más profundo, este cambio refleja el cambiante paisaje político dentro del cual operan los parlamentos. Como se describe en el primer capítulo, muchas de las fuentes tradicionales de legitimidad han menguado en

décadas recientes y los parlamentos compiten con toda una gama de vías de representación alternativas. Los parlamentos continúan enfrentándose a muchos retos en su intento por convencer al público de su papel, efectividad e impacto.

Sin embargo, la tenacidad de la representación parlamentaria refleja la capacidad de estas instituciones de adaptarse y evolucionar conforme a las expectativas del público a fin de renovar su legitimidad. Las respuestas que los parlamentos y los políticos tuvieron a este informe nos hacen pensar que están conscientes de la presión que pesa sobre ellos. Pero en muchos parlamentos —y quizá en la mayoría de ellos— 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 podría ser inevitable, ya que el cambio parlamentario tiende a ser fortuito e impredecible; resultado de la negociación, la cesión y los acuerdos, lo cual es un reflejo de la naturaleza propia de los parlamentos.

Este capítulo, que cierra este informe y compendia algunas de las lecciones y los principios que han apuntalado ese proceso de cambio parlamentario, se divide en tres secciones. La primera examina los factores que tienden a impulsar una mayor receptividad de los parlamentos para con el público y las limitaciones de las respuestas institucionales. La segunda evalúa la manera en que los parlamentos podrían hacer un mejor uso de sus conocimientos para fundamentar las estrategias y aprovechar la presión para implementar reformas. La tercera identifica las características de los programas de reforma exitosos y la manera en que las propuestas de cambio necesitan incluir incentivos para varios grupos dentro y fuera del parlamento.

### **5.1.1. Cómo interpretar las respuestas institucionales**

El tema central del informe ha sido la manera en que los parlamentos están respondiendo a la presión de cambio que ejerce el público. En la práctica, esta demanda del público se manifiesta de distintas maneras en cada país. Las respuestas de los parlamentos a la encuesta que la UIP preparó para este informe ponen

de manifiesto la dificultad para definir las reacciones al desafío de las percepciones del público, dada la multitud de posibles causas que motivan la opinión pública y el reconocimiento de que muchos de los factores que contribuyen a esto, simple y sencillamente escapan al ámbito de los mismos parlamentos. No obstante, los capítulos del informe reflejan las principales respuestas parlamentarias y subrayan las innovaciones y similitudes que existen entre ellas. Casi todos los parlamentos y los políticos encuestados mencionaron medidas tendientes a mejorar sus sitios web, transmitir las sesiones parlamentarias, aumentar las labores de consulta, fomentar una mayor rendición de cuentas entre los políticos y dedicar más recursos para apoyar la participación del electorado.

Sin embargo, la manera en que se interpretaron las causas de la preocupación del público y las respuestas que motivaron con frecuencia refleja factores políticos más profundos y la relativa postura del parlamento dentro del sistema de gobernabilidad. Por ejemplo, en varios países se detectó un claro reconocimiento de que la confianza del público es baja debido a las propias deficiencias del parlamento y que todos los esfuerzos de extensión parlamentaria deben comenzar con el mejoramiento del desempeño del propio parlamento. En la India, una aportación a este estudio hecha por el Rajya Sabha destacó que las percepciones del público son parte de las preocupaciones que se observan en todo el mundo en cuanto a “la caída en los estándares de comportamiento en la vida pública, la corrupción entre los funcionarios públicos, el uso de dinero y poder en las elecciones para los órganos legislativos, etc.”, junto con otros problemas específicos del parlamento, incluyendo “las normas de debate, la participación de los diputados en las sesiones de la Cámara, la calidad de la legislación, la importancia de las sesiones para el bienestar del pueblo, la disminución en el número de sesiones de la Cámara, la imagen del parlamento y [...] los casos de improbidad y deserción de los diputados”.

En este contexto, las medidas para mejorar la confianza del público incluyeron el fortalecimiento del sistema de comisiones para reforzar la supervisión legislativa, la creación de una comisión de peticiones públicas, el establecimiento de un fondo para el desarrollo de las circunscripciones y la implementación de un sistema de vigilancia más estricto que supervise el código de conducta del parlamento a fin de mejorar la conducta

parlamentaria. Pero también incluyeron las funciones más comunes de extensión parlamentaria, entre las que se cuentan el mejoramiento del sitio web del parlamento, la transmisión televisiva de las sesiones parlamentarias y la digitalización de los archivos del parlamento.

De manera similar, en Bulgaria, los bajos niveles de aprobación del público se atribuyeron en gran parte a la conducta de los diputados y, de manera más específica, al ausentismo generalizado en las sesiones o el voto a nombre de los colegas ausentes. La aportación que envió el Parlamento Búlgaro describe esto en pocas palabras: “Algunos diputados faltan constantemente a las sesiones plenarias sin causa justificada y sin temor a sufrir ningún tipo de sanción, ya sea económica o mediante la publicación de su identidad”. Dicho documento también identificó la mala calidad de la legislación y la insuficiencia del contacto entre los diputados y los votantes como causas adicionales, empero añadió que “el público en general sigue confundiendo y malentendiendo las funciones centrales y el trabajo de la institución”, además de que el pueblo tiende a culpar al parlamento por toda una serie de problemas personales, que van desde el desempleo hasta los baches de la calle.

Otros parlamentos reflexionaron sobre la necesidad de transformar la opinión pública acerca de la institución parlamentaria a medida que su país hace la transición hacia la democracia. Por ejemplo, una aportación que provino de Indonesia recalcó el hecho de que el parlamento necesita abordar la percepción tradicional que prima entre el público en el sentido de que este organismo ha sido un “sello de aprobación” que existe para dar efecto legal a las decisiones del gobierno. Necesita luchar en contra de la impresión de que “el parlamento no ha apoyado totalmente la observancia de la debida gobernabilidad, especialmente en lo tocante a la erradicación de la corrupción” y, por ende, su principal reto es la construcción de la confianza mediante la implementación de mejores medidas de supervisión y legislación, así como la exhortación a que el gobierno combata las prácticas corruptas.

En Kenya, el impulso parlamentario para mejorar las relaciones con el público se expresa en términos de un cambio constitucional más amplio. Al destacar nuevamente la falta de entendimiento entre el público como uno de los factores, los esfuerzos de extensión

parlamentaria han tratado de desmitificar esta institución al hacerla más accesible, al transmitir las sesiones, abrir las comisiones al público y abrir oficinas distritales para cada diputado. Dicho documento sugirió que estas son respuestas a un mayor interés entre el público, pero que el aumento de este interés es en sí resultado de una mayor libertad entre los ciudadanos, la libertad de expresión, la conciencia del público en cuanto a los “derechos fundamentales” y una vibrante sociedad civil.

Los ejemplos ponen de relieve dos puntos acerca de la manera en que el contexto político define los enfoques de los parlamentos en la búsqueda del mejoramiento de su relación con la ciudadanía. En primer lugar, cuando existen debilidades políticas obvias, los parlamentos necesitan emprender reformas para mejorar la rendición de cuentas del gobierno, reforzar el escrutinio de la legislación y demostrarle al público que el parlamento es más eficaz. Como señala David Beetham: “Si el problema es que los parlamentos no tienen la capacidad ni la voluntad para exigir que el Ejecutivo rinda cuentas en asuntos clave, entonces una transmisión más efectiva de la información acerca de su trabajo difícilmente podrá restaurar la confianza del público en su utilidad”.<sup>191</sup> De hecho, en el corto plazo, podría ocurrir lo contrario: si bien el énfasis en una mayor comunicación, apertura y transparencia es sin lugar a dudas algo bueno, una mayor conciencia de las sesiones parlamentarias también podría aumentar las expectativas de los votantes. Un diputado tanzano sugiere que, desde que el parlamento comenzó a transmitir los debates parlamentarios en vivo, “La gente de Tanzania expresa mucho más sus opiniones y es más exigente que antes. [...] El electorado nos llama después de un debate difícil para decirnos qué opina”.<sup>192</sup>

En segundo lugar, la implementación de reformas para mejorar el desempeño parlamentario debe tomar en cuenta todos los esfuerzos por lograr la participación del pueblo, pero la manera en que los parlamentos abordan las reformas rara vez es tan estratégica o coordinada. En todos los casos, el análisis de los parlamentos tendió a darles más crédito a aquellos factores que pretendían abordar. Por obvio que parezca, la manera en que el problema se define

191 Beetham 2011:132.

192 Stapenhurst et al. 2011.93.

determina la calidad y el alcance de la respuesta institucional. Asimismo, a pesar de que muchas de las aportaciones recibidas contenían un análisis profundo de los desafíos a los que se enfrentan los parlamentos, se les dio escaso seguimiento estratégico.

En cambio, muchos parlamentos tendieron a definir los problemas en términos de si se prestaban o no a respuestas institucionales. A pesar de que muchos parlamentos reconocieron las distintas causas, en su mayoría —y quizá con justa razón— describieron retos que podrían abordarse mediante medidas que ya estaban implementando, como son las estrategias de extensión parlamentaria, los códigos de conducta para los diputados y el aumento de los recursos distritales. Además, al tratar de mejorar su relación con los ciudadanos, todos los parlamentos mencionaron varias iniciativas que han emprendido a lo largo de los años y que con frecuencia tienen que ver con distintos aspectos de las inquietudes del pueblo. No obstante, en retrospectiva, dichas iniciativas tienden a agruparse como aspectos de un mismo problema. En la práctica, muchas iniciativas existieron como intentos aislados por hacer frente a problemas específicos y no como medidas complementarias que formarían parte de una respuesta más amplia.

Por último, los parlamentos demostraron una capacidad limitada de forjar una estrategia generalizada que conjuntara tales medidas. Hubo algunas excepciones dignas de mención en las que el mejoramiento de los esfuerzos de extensión parlamentaria se fundamentó en la experiencia adquirida en un programa institucional de largo plazo. Sin embargo, en la mayoría de los casos hubo poca evidencia de un esfuerzo concertado por abordar de manera simultánea las distintas dimensiones del problema de la opinión pública. Como lo señaló la reveladora encuesta internacional sobre la extensión parlamentaria realizada por la *Hansard Society*: “El problema con la participación del público es que es difusa por naturaleza, ya que abarca muchos aspectos que necesariamente van más allá de los límites organizacionales internos”. Esto requiere de la cooperación interdepartamental y el liderazgo estratégico, pero en la mayoría de los casos, “esta no es la realidad institucional dentro del parlamento”.<sup>193</sup>

193 *Hansard Society* 2010a:69.

La naturaleza de las instituciones parlamentarias podría imposibilitar el diseño y la implementación de una estrategia integral, si bien esto no debería impedir que los parlamentos traten de llevar a cabo un análisis mucho más estratégico de las causas y las fuentes de la presión de cambio. Aunque muchos parlamentos consideran que están haciendo todo lo que pueden, en ocasiones sus respuestas están limitadas por su propio análisis y la evaluación de los factores que impulsan la reforma. Un análisis más completo podría ofrecerles a los parlamentos un entendimiento más profundo de las causas y consecuencias de la opinión pública. Pero, 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 y establecería una medida de referencia para sopesar el éxito. Estos temas se tratan en la siguiente sección.

## 5.2. Cómo aprovechar las presiones de cambio y convertirlas en estrategias de reforma

---

El grueso de este informe analiza no solo la manera en que los parlamentos están respondiendo a las presiones del público, sino también el hecho de que, en su mayoría, son sensibles a la opinión pública y son receptivos a las demandas de cambios. Sin embargo, la estructura del informe también refleja el hecho de que su capacidad de respuesta se compone de al menos dos dimensiones. El capítulo II se centró en las respuestas institucionales, es decir, en las medidas que los parlamentos pueden implementar de manera directa al cambiar sus estructuras o procesos para exhortar y para involucrar a la ciudadanía más cabalmente.

En contraste, los capítulos III y IV analizaron la manera en que el papel de los diputados a nivel individual se está viendo afectado como resultado del cambio y el aumento en las expectativas del público acerca de lo que los diputados deberían estar haciendo. Esto es, en parte, resultado de reformas de procedimiento destinadas a aumentar las obligaciones de rendición de cuentas de los diputados (como son los códigos de conducta) o de un mayor escrutinio externo (a través del crecimiento de las PMO, por ejemplo). Pero su papel también está cambiando, ya que los diputados responden directamente a la presión del público, como



se refleja en el aumento del trabajo en los distritos electorales o en el incremento de la comunicación entre los diputados y los ciudadanos, que se ha hecho posible gracias a las nuevas tecnologías de las comunicaciones. A su vez, este aumento en la carga de trabajo frecuentemente ha requerido de más respuestas institucionales, ya que los parlamentos responden a las presiones de los propios diputados que exigen más recursos y apoyo y, en ocasiones, cambios a la agenda parlamentaria (por ejemplo, para dedicarle tiempo al trabajo en los distritos electorales).

*Los esfuerzos parlamentarios por mejorar la relación con los votantes necesitan basarse no solo en lo que la institución puede hacer para aumentar la confianza del público, sino también en un entendimiento de la manera en que está cambiando el rol de los parlamentarios a nivel individual.*

Los esfuerzos parlamentarios por mejorar la relación con los votantes necesitan basarse no solo en lo que la institución puede hacer para aumentar la confianza del público, sino también en un entendimiento de la manera en que está cambiando el rol de los parlamentarios a nivel individual. Los diputados son el punto de contacto más importante con el parlamento para la gran mayoría de los votantes. La percepción que tiene el público del papel de los diputados influye importantemente en sus actitudes hacia el parlamento y los políticos. Por su parte, las reformas institucionales con frecuencia refuerzan o moldean esta percepción de manera inadvertida. Por ejemplo, a pesar de que muchos parlamentos han implementado códigos de conducta, en muchos casos se trata de una reacción defensiva ante las protestas del público y no de una medida estratégica diseñada para fomentar la confianza. Es posible que existan códigos de conducta que se hayan implementado como parte de una estrategia más amplia tendiente a mejorar la participación del público en la labor parlamentaria, pero no hallamos ningún caso que ilustrara

este supuesto. En este sentido, es necesario contar con un análisis más estratégico para aprovechar algunas de las presiones de cambio a fin de que la reforma refuerce el papel de los diputados y del parlamento en sí en la mente del público. Estas respuestas estratégicas podrían tomar muchas formas, pero en este informe destacan tres desafíos específicos.

En primer lugar, 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, la respuesta institucional acostumbrada cuando los diputados se quejan de que no tienen suficientes recursos para hacer su trabajo en los distritos electorales es darles más recursos a través de la apertura de oficinas distritales, la creación de fondos para el desarrollo de las circunscripciones o el aumento a la dieta de los diputados.

Si bien estas son respuestas obvias a las expectativas del electorado, se corre el peligro de que el otorgamiento de mayores recursos simplemente aumente las expectativas del público respecto de 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. El capítulo IV describió la manera en que muchos diputados están buscando soluciones colectivas a las peticiones individuales de ayuda y cómo es que, a pesar del predominio del clientelismo, en algunos países los votantes cada vez más juzgan a los políticos con base en lo que hacen por la comunidad y no por las personas a nivel individual. De manera similar, el empleo de los fondos para el desarrollo de las circunscripciones parece ser más efectivo cuando fomenta la provisión colectiva y la autoayuda, en lugar de operar como dádivas.

En pocas palabras, la respuesta obvia cuando los diputados exigen más recursos podría no ser la mejor en el largo plazo en lo que respecta a su relación con los ciudadanos. Todas las respuestas también deben tratar de influir en la manera de trabajar, a fin de reducir la carga de trabajo en los distritos electorales y moldear el entendimiento del público acerca de la función de representación del diputado.

En segundo lugar, las reformas diseñadas para mejorar la participación del público y la rendición de cuentas de



los políticos deben garantizar el fortalecimiento y no el debilitamiento del papel del parlamento. El capítulo III describió la manera en que las reformas sucesivas han reducido gradualmente el 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 y la necesidad de garantizar 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 sus actividades con más regularidad, pero los diputados son elegidos para actuar en nombre de los votantes y las reformas deben reforzar ese sentido de autoridad delegada.

Asimismo, el capítulo IV indicó que existe una gran preocupación en el sentido de que el volumen de trabajo en los distritos electorales podría estar alejando a los diputados de sus deberes parlamentarios. No obstante, dados los incentivos a los diputados y los supuestos beneficios para el electorado, sería imposible (y no aconsejable) eliminar este aspecto de su función, además de que es poco probable que se reduzca en los años por venir. Además de exhortar a los diputados a que adopten un enfoque más estratégico en relación con su trabajo, los parlamentos deberían buscar la manera de conectar al electorado con el parlamento. Gracias a su trabajo en los distritos electorales, los diputados poseen un entendimiento de primera mano de la manera en que la legislación y las políticas afectan concretamente a las personas y las comunidades. Esta pericia podría ser invaluable para los ministros y funcionarios al momento de fundamentar la creación de políticas. Sin embargo, hay muy pocos ejemplos de parlamentos que busquen activamente aprovechar la experiencia obtenida en los distritos electorales mediante debates específicos, audiencias de las comisiones o sesiones de preguntas parlamentarias. Las reformas deben apuntar a incentivar a los diputados a aprovechar su conocimiento para generar soluciones y diseñar políticas desde dentro del parlamento y para promover el entendimiento del público acerca de la manera en que el parlamento responde a las preocupaciones de las personas a nivel individual.

En tercer lugar, los parlamentos necesitan aceptar y colaborar más de cerca con las organizaciones externas para fortalecer los vínculos con el público. Este informe ha descrito, en distintas instancias, la manera en que

terceros actores están moldeando la opinión del público acerca de los políticos y los parlamentos. La relación entre los parlamentos y los ciudadanos ya no es directa y sencilla, si es que alguna vez lo fue. Hoy en día existen muchos organismos mediadores que resumen e interpretan la actividad parlamentaria, transmiten las sesiones parlamentarias y califican el desempeño de cada diputado dentro y fuera del parlamento. En pocas palabras, el proceso de la representación parlamentaria es más complejo y está más entrelazado que nunca con las organizaciones externas.

*Gracias a su trabajo en los distritos electorales, los diputados poseen un entendimiento de primera mano de la manera en que la legislación y las políticas afectan concretamente a las personas y las comunidades. Las reformas deben apuntar a incentivar a los diputados a aprovechar su conocimiento para generar soluciones y diseñar políticas desde dentro del parlamento.*

En muchas ocasiones, la reacción a esta supuesta “interferencia” en el proceso parlamentario ha sido hostil, al menos al principio. Por otra parte, las organizaciones de monitoreo parlamentario pueden exacerbar el cinismo del público si presentan sus hallazgos de forma antagonista o simplemente se enfocan en los aspectos negativos del parlamento. Sin embargo, el crecimiento de estos organismos refleja el hecho de que están aprovechando las inquietudes del público en general acerca del parlamento, los políticos y la representación en un sentido más amplio. Dado el apoyo del público a estas iniciativas, ofrecen nuevas vías para que el parlamento se conecte con los votantes y promueva un mejor entendimiento de su papel y trabajo. Algo revelador es que, en muchos países, hoy en día las PMO se consideran aliadas de aquellos diputados que reconocen el valor de contar

con una validación independiente y externa de su actividad, lo cual fortalece el afianzamiento de su función de representación ante los votantes.

La colaboración con otras organizaciones también ofrece el alcance para poder llegar a más personas de lo que podría lograrse de otra manera. Muchos parlamentos están trabajando conjuntamente con las compañías de televisión para transmitir las sesiones y están usando YouTube y las redes sociales para aumentar su accesibilidad. Los eventos que se llevan a cabo junto con otras organizaciones también ayudan a los parlamentos a llegar a nuevas audiencias.

En resumen, si bien los parlamentos parecen ser relativamente buenos para desarrollar estrategias para involucrar al público, en ocasiones pasan por alto el hecho de que lo que sucede más allá de dicha “extensión parlamentaria” tiene mayores probabilidades de tener un impacto de largo plazo en la confianza que el pueblo deposita en el parlamento. Las cambiantes expectativas que el público tiene de sus representantes ofrecen enormes oportunidades de fortalecer el papel del parlamento en la esfera pública, pero los parlamentos necesitan ser sensibles a tales cambios.

### 5.3. Características de las reformas exitosas

La última pieza del rompecabezas de la reforma consiste en entender la manera en que el cambio sobreviene dentro de los parlamentos. Obviamente, es importante reconocer las presiones de cambio y desarrollar una estrategia para aprovecharlas, pero una vez que se logra esto, la etapa más difícil es hallar maneras de poner en práctica estos conocimientos. Sin embargo, los parlamentos difieren de la mayoría de las demás organizaciones en tres sentidos que hacen que el cambio estratégico sea especialmente difícil.

En primer lugar, uno de los problemas más importantes al momento de entender la manera en que se administra un parlamento consiste en que nunca hay una sola persona encargada. Varias figuras institucionales y políticas dirigen distintos aspectos del quehacer parlamentario. De este modo, a pesar de que los puestos como el de Presidente de la Cámara de Diputados o de

las distintas comisiones son formalmente responsables de que se respete el protocolo y se mantenga el orden, también compiten por ganar influencia entre los líderes de los partidos políticos, las figuras administrativas — como el secretario general—, los miembros destacados de las comisiones y otros políticos de alto nivel que tienen bases de poder alternativas. Si bien en la mayoría de las organizaciones la persona que está a la cabeza impulsa las estrategias con base en su visión del cambio, no existe tal equivalente dentro del parlamento.

En segundo lugar, los parlamentos rara vez actúan como instituciones colectivas. A diferencia de otras organizaciones que derivan su cohesión de una visión y una misión claras, prácticamente no existen instancias en las que todos los diputados persigan los mismos objetivos. Por el contrario, los parlamentos (especialmente aquellos de reciente formación) se encuentran en un estado de cambio constante, ya que los distintos intereses encontrados y cambiantes buscan configurar la manera en que se administra la institución y se toman (o se evitan) las decisiones. Los parlamentos deberían entenderse de la siguiente manera: como grupos de personas que tienen una amplia gama de intereses y que se agrupan en una serie de coaliciones cambiantes, dependiendo de ciertos temas específicos y de los incentivos que existan en su labor.

En tercer lugar, esto significa que para generar apoyo a un programa de cambio se requiere del amalgamamiento improvisado de una coalición de intereses, con frecuencia dentro y fuera del parlamento. Quienes representan dichos intereses con frecuencia tienen distintos motivos para apoyar el cambio, por lo que el proceso de reforma parlamentaria muchas veces es complejo, desordenado y fortuito. Un académico estadounidense sugirió que los reformistas deben ganarse el apoyo enmarcando el problema de una manera que atraiga a los diputados que están interesados en algo que no sean los motivos que yacen detrás de los cambios. Por consiguiente, el cambio se da como una acumulación de innovaciones inspiradas por motivos encontrados. Las nuevas estructuras simplemente se colocan encima de otros acuerdos anteriores, ya que es difícil abolir por completo las estructuras existentes y, con frecuencia, las reformas provocan una reacción contrapuesta entre los oponentes que, a su vez, genera reformas

contradictorias. Consecuentemente, el desarrollo institucional es un “proceso continuo y de duración indefinida. La interacción de las coaliciones que promueven objetivos contradictorios produce instituciones que son tensos campos de batalla, en lugar de soluciones estables y coherentes”.<sup>194</sup>

Desde esta perspectiva, la evidencia derivada del informe sugiere que existen cuatro factores que caracterizan a las reformas exitosas creadas para mejorar la participación del público en la labor parlamentaria. El primero y más lógico es que las reformas que tienden a perdurar son aquellas que tienen un beneficio tangible para el pueblo y los diputados. El ejemplo más obvio dentro del informe es el establecimiento de los CDF en varios países. Al público le agradan los fondos diseñados específicamente para fomentar el crecimiento y el desarrollo a nivel local, en parte porque estos ofrecen el potencial de obtener un beneficio material y directo. Al mismo tiempo, los CDF les dan a los diputados un recurso adicional, lo que les confiere una mayor autoridad e influencia en la localidad. Como se señaló en el capítulo IV, el razonamiento empleado para justificar ciertos CDF es específicamente “la facultación del diputado local” al darle a este un mayor poder de toma de decisiones para responder a las necesidades de las comunidades locales. Sin embargo, los CDF son atractivos para los diputados a nivel partidista porque también se utilizan con fines de reelección y, por este y otros motivos, siguen siendo objeto de polémica.

También está claro que las iniciativas diseñadas para acercar a los ciudadanos al parlamento, transmitir las sesiones parlamentarias, mejorar la consulta y generar una mayor rendición de cuentas entre los diputados funcionan mejor cuando estos y los ciudadanos están convencidos del beneficio de tales medidas.

En segundo lugar, la combinación de la presión de cambio tanto interna como externa aumenta la probabilidad de que las reformas se promulguen. Como se ha argumentado aquí, por lo general, los parlamentos han demostrado ser receptivos a la presión del público. No obstante, bajo ciertas circunstancias, las reformas han surgido en respuesta a una crisis política o a la pérdida de la confianza del

público, como una solución generalmente aceptada a un problema que comúnmente se entiende y que comienza con la acumulación de presión fuera del parlamento y que posteriormente los mismos diputados adoptan y abanderan. El aumento en el número de códigos de conducta parlamentaria refleja esta tendencia. En la mayoría de los casos, dichos códigos son resultado, ya sea de un caso de corrupción o del momento que se acumula por la preocupación que impera entre el público ante el temor de un deslizamiento generalizado de las normas del actuar político. Por consiguiente, en la mayoría de los casos la necesidad de “hacer algo” ha hecho que tanto los diputados como el público se enfoquen en hacer más estricto el régimen bajo el que operan los diputados.

En tercer lugar, el impulso de cambio que proviene del interior está propulsado por una coalición muy variada de intereses y, por ende, frecuentemente funciona mejor cuando se abordan varios problemas a la vez. En su trabajo sobre el cambio parlamentario en África, Joel Barkan ha argumentado que para que el fortalecimiento parlamentario tenga éxito, es necesario crear una coalición para el cambio que una a los “reformistas” y los “oportunistas”, es decir, a quienes verdaderamente creen en la necesidad de contar con un parlamento más robusto y receptivo, y aquellos cuyo apoyo puede ganarse apelando a sus intereses personales (es decir, mediante la provisión de mayores recursos, salarios y personal). Así pues, los programas de reforma exitosos combinan varios cambios al mismo tiempo, en lugar de abordar una cosa a la vez, de modo que el paquete de medidas resulte atractivo para el mayor número posible de diputados.

En cuarto lugar, las reformas que tienen el mayor impacto son aquellas que cambian la conducta y no simplemente la estructura institucional. El propósito de todas las iniciativas descritas en este informe es cambiar la manera en que el público se involucra en el parlamento, lo cual requiere de una modificación en la conducta tanto del público como de los políticos. Esto debería ser obvio, pero hay demasiadas reformas parlamentarias que se enfocan en el proceso y no en los resultados deseados. La simple creación de oportunidades para que el público se involucre más en el proceso parlamentario —mediante una mayor provisión de información o el establecimiento de oficinas distritales— carece de todo sentido si el público

194 Schickler 2001:17-8.

no hace uso de tales oportunidades. Por consiguiente, las estrategias deberán responder a las tendencias en las expectativas de los votantes, la naturaleza cambiante de la representación política y el crecimiento de organismos externos que aporten comentarios públicos sobre el papel y el trabajo del parlamento. En última instancia, la relación de largo plazo entre los parlamentos y los ciudadanos dependerá en menor medida de las reformas institucionales y las iniciativas de extensión parlamentaria, y más de la manera en que se establecen los nuevos patrones de conducta dentro y fuera del parlamento.

#### 5.4. El futuro de los parlamentos: Receptividad, tenacidad y renovación

Al inicio de este informe hicimos hincapié en que el objetivo de este análisis no es presentar una conclusión definitiva acerca del estado de los parlamentos en todo el mundo. La intención ha sido analizar la manera en que la relación entre los parlamentos y los ciudadanos está cambiando, al ilustrar cómo es que los parlamentos y los políticos están respondiendo a la presión del público por contar con mayor información, participación, rendición de cuentas y servicio. Nos hemos enfocado en ejemplos, innovaciones y experimentos en cada una de estas áreas para mostrar la manera en que dichas presiones se están manifestando y cómo está evolucionando la representación parlamentaria.

A pesar de tratarse de una exploración tan confinada, se observan enormes variaciones en el quehacer parlamentario. También reconocemos que, en muchos países, los parlamentos se enfrentan a problemas sustanciales. Como se mencionó en este capítulo, la tarea de convencer al público del papel constante y la importancia de los parlamentos va más allá de una estrategia eficaz de extensión parlamentaria y está estrechamente relacionada con la eficacia de los parlamentos al momento de desafiar al gobierno y darle forma a sus decisiones. La dificultad no solo reside en mejorar la manera en que los parlamentos se comunican con los votantes, sino también en el discernimiento de la singular función de los parlamentos de entre un abanico de vías alternas para la participación y el desagravio, para

luego convencer al electorado de que la representación parlamentaria es la manera más legítima y efectiva de garantizar que su voz sea escuchada y que sus intereses sean protegidos.

A pesar de estos desafíos, no debemos perder de vista el hecho de que, a comparación de hace 50 años, hoy en día los parlamentos son, por lo general, más abiertos y accesibles, funcionan de manera más profesional, tienen mejores recursos y son más efectivos. También debemos reconocer que los ciudadanos, con justa razón, exigen más de estas instituciones y esperan respuestas parlamentarias creíbles a sus problemas, así como mayores estándares de probidad, rendición de cuentas y conducta que nunca antes en su historia. El reto consiste en seguirle el ritmo al público al demostrar receptividad y adaptabilidad, así como renovar continuamente esa relación con la ciudadanía.

*La dificultad no solo reside en mejorar la manera en que los parlamentos se comunican con los votantes, sino también en [...] convencer al electorado de que la representación parlamentaria es la manera más legítima y efectiva de garantizar que su voz sea escuchada y que sus intereses sean protegidos.*

De manera más notoria, este informe sugiere que los parlamentos están respondiendo a la opinión pública. Todas las respuestas a la encuesta de la UIP indican que las instituciones son sensibles a la manera en que el público percibe su trabajo y que están implementando cambios destinados a mejorar el nivel de entendimiento y participación del público. Si bien hay variaciones en cuanto a la calidad de los análisis de los encuestados y el nivel de detalle de sus enfoques, ha habido un cambio importante en la manera en que los parlamentos intentan tender lazos con los ciudadanos. Hoy en día los parlamentos parecen reconocer que sus labores

de atención a las necesidades del pueblo son tan importantes como la atención a las necesidades de los diputados elegidos, o quizá incluso más.<sup>195</sup>

En segundo lugar, el informe demuestra que, a pesar de las preocupaciones y los retos a los que se enfrenta su papel, los parlamentos siguen siendo el eje del proceso de representación. Aunque 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. La multitud de vías de representación de que hoy en día disponen los ciudadanos significa que los parlamentos están compitiendo por ganar un espacio en una arena pública cada vez más abarrotada. Aun así,

---

195 *Hansard Society* 2010a:68.

su tenacidad refleja el hecho de que siguen existiendo roles que solo el parlamento puede llevar a cabo y que las personas no han dejado de reconocer la importancia de esta institución.

No obstante, y para concluir, esta tenacidad se debe en parte al hecho de que los parlamentos han seguido evolucionando y adaptándose a los tiempos y las expectativas cambiantes. El entorno en el que operan es ahora más complejo y se mueve más rápidamente que nunca, y las fuentes que tradicionalmente dotaban de legitimidad a los parlamentos se han evaporado. Para garantizar la legitimidad pública se requiere de una continua adaptación al contexto político, económico y social en el que operan. Este será un proceso de renovación permanente, pero todo parece indicar que la mayoría de los parlamentos están a la altura de las circunstancias.



# REFERENCIAS

## Parlamentos que contribuyeron a este informe

---

Afganistán (Cámara de los Ancianos)	Ghana (Parlamento)
Alemania (Bundestag)	Grecia (Parlamento Helénico)
Andorra (Consejo General)	Hungría (Asamblea Nacional)
Argelia (Asamblea Popular Nacional y Consejo de la Nación)	India (Cámara del Pueblo y Consejo de los Estados)
Argentina (Cámara de Diputados)	Indonesia (Cámara de Representantes)
Australia (Cámara de Representantes y Senado)	Israel (Parlamento)
Austria (Consejo Nacional)	Italia (Cámara de Diputados)
Bélgica (Cámara de Representantes y Senado)	Jamaica (Cámara de Representantes)
Belarús (Cámara de Representantes y Consejo de la República)	Japón (Cámara de Representantes y Cámara de los Consejeros)
Bulgaria (Asamblea Nacional)	Kenya (Asamblea Nacional)
Burkina Faso (Asamblea Nacional)	Letonia (Parlamento)
Burundi (Asamblea Nacional y Senado)	Lituania (Parlamento)
Camerún (Asamblea Nacional)	Luxemburgo (Cámara de Diputados)
Canadá (Cámara de los Comunes y Senado)	Malasia (Cámara de Representantes)
Chile (Cámara de Diputados)	Malawi (Asamblea Nacional)
Chipre (Cámara de Representantes)	Maldivas (Majlis del Pueblo)
Colombia (Senado)	Mali (Asamblea Nacional)
Congo (Asamblea Nacional)	Malta (Cámara de Representantes)
Costa Rica (Asamblea Legislativa)	Mauricio (Asamblea Nacional)
Croacia (Parlamento Croata)	México (Cámara de Diputados y Senado)
Dinamarca (Parlamento)	Namibia (Asamblea Nacional)
Eslovaquia (Consejo Nacional)	Nicaragua (Asamblea Nacional)
Eslovenia (Asamblea Nacional)	Nigeria (Cámara de Representantes y Senado)
España (Congreso de los Diputados y Senado)	Noruega (Parlamento)
Estados Unidos de América (Cámara de Representantes y Senado)	Países Bajos (Cámara de Representantes)
Estonia (Parlamento)	Pakistán (Senado)
ex República Yugoslava de Macedonia (Asamblea de la República)	Polonia (Sejm)
Federación de Rusia (Consejo de la Federación)	Portugal (Asamblea de la República)
Finlandia (Parlamento)	Reino Unido (Cámara de los Comunes)
Francia (Asamblea Nacional)	República Checa (Cámara de Diputados y Senado)
Georgia (Parlamento)	República de Corea (Asamblea Nacional)
	República Dominicana (Cámara de Diputados)
	Rwanda (Cámara de Diputados)
	Rumania (Cámara de Diputados y Senado)

Sudáfrica (Asamblea Nacional)  
Suecia (Parlamento)  
Surinam (Asamblea Nacional)  
Tailandia (Cámara de Representantes)

Togo (Asamblea Nacional)  
Trinidad y Tobago (Cámara de Representantes)  
Zambia (Asamblea Nacional)

## Citas bibliográficas

---

- Africa Leadership Institute, 2007. *Development or Politics of Patronage?*, Kampala: Africa Leadership Institute.
- Africa Leadership Institute, 2007. *Informe de Gestión Parlamentaria 2006–2007: Assessing the Performance of Uganda's Legislators*, Kampala: AFLI.
- Afrobarómetro, 2005–2006 (4a oleada). *Encuestas del Afrobarómetro*. [En línea]  
Disponible (en inglés) en: <http://www.afrobarometer.org/>
- Afrobarómetro, 2008. Documento de trabajo núm. 94 del Afrobarómetro (en inglés), s.l.: s.n.
- Afrobarómetro, 2009. Documento informativo núm. 94 del Afrobarómetro (en inglés), s.l.: s.n.
- Anastasia, F. y M. Inácio, 2011. Documento de antecedentes - *South American Countries*, Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- Arnold, 2012 (en prensa). *Parliaments and Citizens in Latin America*. *Journal of Legislative Studies*.
- Arter, D., 2011. The Michael Marsh Question: How do Finns do Constituency Service? *Parliamentary Affairs*, 64(1), pp. 129-152.
- Asamblea Legislativa del Territorio de la Capital Australiana, 2001. *Debates*. [En línea]  
Disponible (en inglés) en: <http://www.hansard.act.gov.au/hansard/2001/pdfs/20010823.pdf>  
[Accedido en 2011].
- Asamblea Nacional de la República de Gambia, 2009. Plan estratégico de desarrollo e inversión de la Asamblea Nacional 2009–2014.
- Asamblea Nacional de Malawi, 2010. *Plan estratégico de Malawi 2010–2015*. [En línea]  
Disponible (en inglés) en: <http://www.parliament.gov.mw/pubs.php>  
[Accedido en 2011].
- Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos, Unión Interparlamentaria y Unión Europea de Radiodifusión, 2006. *The Challenge of Broadcasting Parliamentary Proceedings*, Ginebra: UER.
- Baker, T., 2011. *IPU Global Parliamentary Development Report: The Balkans*, Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- Balkan Insight, 2008. *Bosnia Federation Leaders Panned As Lazy*. [En línea]  
Disponible (en inglés) en: <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-federation-leaders-panned-as-lazy>  
[Accedido en septiembre de 2011].
- Barkan, J., R. Mattes, S. Mozaffar y K. Smiddy, 2010. The African Legislatures Project: First Findings; Documento de trabajo núm. 277 del CSSR. [En línea]  
Disponible (en inglés) en: <http://www.cssr.uct.ac.za/publications/working-paper/2010/277>  
[Accedido en octubre de 2011].
- Barkan, J.D., ed., 2009. *Legislative Power in Emerging African Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Baskin, M. y R. Draman, 2011. Providing Services to the Community- Constituency Development Funds. En: F. Stapenhurst et al., eds. *African Parliamentary Reform*. Londres: Routledge.
- Baskin, M., P. Gumpfer, H. Li, y S. Pampinella, 2011. *Can Pork Be Kosher? A Comparative Assessment of Constituency Development Funds*. s.l.: Presentación del SUNY/CID.
- Baskin, Mark, 2010. *Constituency Development Funds (CDFs) as a Tool of Decentralized Development*; Documento de información general del SUNY/CID. [En línea]  
Disponible (en inglés) en: <http://www.cid.suny.edu/publications1/CDF%20-%20CPA%20Background%20Paper.pdf>
- Beetham, D., 2011. Do Parliaments Have a Future?. En: Alonso S., J. Keane y W. Merkel, eds. *The Future of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 124-143. Disponible (en inglés) en: <http://socialcapital.wordpress.com>

com/2011/11/09/trustapproval-of-federal-government-hits-all-time-low/  
[Accedido en diciembre de 2011].

Breuer, A., 2011. Obstacles to Citizen Participation by Direct Democracy in Latin America: A Comparative Regional Analysis of Legal Frameworks and Evidence from the Costa Rican Case. *Democratization*, 18(1).

Brierly, S., 2010. Ghana Country Report. *Center for Social Science Research*.

Carothers, T., 2006. *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*. Washington, D.C.: Fondo Carnegie.

Centro de Investigación Pew, 2011. *Pew Global Attitudes Project*. [En línea]  
Disponibile (en inglés) en: <http://www.pewglobal.org/wp-content/themes/pew-global/indicators-database/database/?indicator=38&group=6>  
[Accedido en 2011].

Centro Global para las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el Parlamento, 2010. *World e-Parliament Report 2010*. Roma: Naciones Unidas y Unión Interparlamentaria.

Golbeck, J., J.M. Grimes y A. Rogers, 2010. Twitter Use by the US Congress. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 61(8), pp. 1612-1621.

Church, C.H., 2004. *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Citizens for Public Justice, 2010. [En línea].

Coleman, C., 2011. *Recall Elections*. [En línea]  
Disponibile (en inglés) en: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05089.pdf>  
[Accedido en noviembre de 2011].

Coleman, S. y B. Nathanson, 2005. *Learning to Live with the Internet: How European Parliamentarians are Adapting to the Digital Age*. Proyecto de conocimiento de la EPRI (preparado por Polpit Ltd). [En línea]  
Disponibile (en inglés) en: <http://www.epri.org/epriknowledge/contents/Home.php>

Coleman, S., 2005. New mediation and direct representation: Reconceptualizing representation in the digital age. *New Media Society*, 7(1).

Comisión de la Hansard Society sobre el Escrutinio Parlamentario, 2001. *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable*, Londres: Vacher Dod Publishing Ltd.

Comisión Europea, 2004. *Eurobarómetro de los Países Candidatos*. [En línea]  
Disponibile (en francés e inglés) en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/cceb2\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/cceb2_en.htm)  
[Accedido en 2011].

Comisión Europea, 2011. *Eurobarómetro Estándar 75: Public Opinion in the European Union*. [En línea]  
Disponibile (en alemán, francés e inglés) en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb75/eb75\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_anx_en.pdf)  
[Accedido en 2011].

Comité selecto sobre la modernización de la Cámara de los Comunes, 2004. *Connecting Parliament with the Public*. [En línea]  
Disponibile (en inglés) en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmmodern/368/368.pdf>  
[Accedido en 2011].

Comité selecto sobre la modernización de la Cámara de los Comunes, 2009. *Rebuilding the House. HC 1117*, Londres: The Stationery Office Limited.

Cowley, P. y M. Stuart, 2010. *A Coalition with Wobbly Wings: Backbench Dissent since May 2010*. [En línea]  
Disponibile (en inglés) en: <http://www.revolt.co.uk/Wobbly%20Wings.pdf>

Crouch, C., 2004. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.

De Soto, H., 2001. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Londres: Random House.

Debono, J., 2011. *Defending the honour of the House: Michael Frendo; Malta Today*. [En línea]  
Disponibile (en inglés) en: <http://maltatoday.com.mt/en/newsdetails/news/interview/Defending-the-honour-of-the-House-Michael-Frendo>  
[Accedido en 2011].

Eduskunta, 2011. *Parlamento de Finlandia: Comité para el Futuro*. [En línea]  
Disponibile (en inglés) en: <http://www.eduskunta.fi/efakta/vk/tuv/tuvesite.htm>

[Accedido en 2011].

Encuesta Mundial de Valores, 2011. *Online Data Analysis*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSanalyzeStudy.jsp>

[Accedido en noviembre de 2011].

Etymonline.com, 2011. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://www.etymonline.com/>

[Accedido en noviembre de 2011].

Faria, C.F., 2010. *Can People Help Legislators Make Better Laws?*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: [http://www.ictparliament.org/sites/default/files/legislative\\_e-democracy\\_in\\_brazil-cristianofaria\\_techpres.pdf](http://www.ictparliament.org/sites/default/files/legislative_e-democracy_in_brazil-cristianofaria_techpres.pdf)

[Accedido en 2011].

Fish, S. y M. Koenig, 2009. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fish, S., 2006. Stronger Legislatures, Stronger Democracies. *Journal of Democracy*, 17(1), pp. 5-20.

Fundación Directorio Legislativo, 2010. *Consenso Agroindustrial*. [En línea]

Disponible en: [http://www.unprimerpaso.org/Consenso\\_agroindustrial.pdf](http://www.unprimerpaso.org/Consenso_agroindustrial.pdf)

[Accedido en 2011].

Gov2U, 2011. *Government To You*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://gov2u.org/>

[Accedido en 2011].

Groombridge, B., 2006. Parliament and the Future: Learning from Finland. *The Political Quarterly*, 77(2), pp. 273-280.

Hall, W., 1999. *Rethinking Representation: MPs as Civic Entrepreneurs*. Londres: Institute for Public Policy Research.

Hamilton, A. y F. Stapenhurst, 2011. *The State of Parliaments in Sub-Saharan Africa*, Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Hansard Society 2010a. *Lessons From Abroad: How Parliaments Around The World Engage With Their Public*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://www.ipu.org/splz-e/asgp10/UK.pdf>

[Accedido en 2011].

Hansard Society, 2010. *Audit of Political Engagement 7*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: [http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/parliament\\_and\\_government/archive/2010/03/02/audit-of-political-engagement-7.aspx](http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/parliament_and_government/archive/2010/03/02/audit-of-political-engagement-7.aspx)

[Accedido en 2011].

Hazama, Y., O.F. Genckaya y S. Genckaya, 2007. Parliamentary Questions in Turkey. *The Journal of Legislative Studies*, 13(4), pp. 539-557.

Hibbing, J.R. y E. Theiss-Morse, 2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.

IANS/India eNews, 2009. *Does Anti-Defection Law 'Stifle' MPs?*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: [http://www.thaindian.com/newsportal/politics/does-anti-defection-law-stifle-mps\\_100286642.html](http://www.thaindian.com/newsportal/politics/does-anti-defection-law-stifle-mps_100286642.html)

[Accedido en octubre de 2011].

Ilonszki, G., 2011. *Parliaments and Citizens: Report on East Central Europe*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Index.hr, 2010. *Saborski Zastupnici Rade Tri Puta Manje od Ostalih Gradjana*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://www.index.hr/vijesti/clanak/saborski-zastupnici-rade-tri-puta-manje-od-ostalih-gradjana/528734.aspx>

[Accedido en septiembre de 2011].

India Report, 2011. *Indian Politicians Who Hardly Work Hard*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://onlineindiareport.blogspot.com/2011/10/indian-politicians-who-hardly-work-hard.html>

[Accedido en septiembre de 2011].

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2008. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Estocolmo: IDEA.

Instituto Nacional Demócrata, 2010. *In Angola, Radio Program Connects 'Parliament and Me'*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://www.ndi.org/node/16428>

[Accedido en 2011].

Investigación de Roy Morgan, 1998. *Politicians Fall To Low Levels Of Honesty and Ethics - Only Car Salesmen Rate Lower*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://www.roymorgan.com/news/polls/1998/3088/>

[Accedido en 2011].

Jackson, N.A. y D.G. Lilleker, 2009. Building an Architecture of Participation? Political Parties and Web 2.0 in Britain. *Journal of Information Technology & Politics*, 6(3), pp. 232-250.

Janda, K., 2009. *Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments; The Legal Regulation of Political Parties*. Documento de trabajo núm. 2. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>

Jones, K. y J. Gleaner, 2009. s.l.: s.n.

Karpowitz, C., 2005. *Context Matters: A Theory of Local Public Talk and Deliberative Reform*. Washington, D.C., Artículo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association.

Keane, J., 2009. *The Life and Death of Democracy*. Londres: Simon y Schuster.

Khmelko, I.S., C.R. Wise y T.L. Brown, 2010. Committees and Legislative Strengthening: The Growing Influence of Committees in Ukraine's Legislative Process. *The Journal of Legislative Studies*, 1(16), pp. 73-95.

Kisangala, O., 2009. *The Independent*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://www.independent.co.ug/column/interview/961-scorecard-is-bitter-pill-for-mps-to-take-pulkol>

[Accedido en octubre de 2011].

Latinobarómetro, 2008. *Encuesta del Latinobarómetro*. [En línea]

Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>

[Accedido en 2011].

Latinobarómetro, 2010. *Reporte Anual*. [En línea]

Disponible en: <http://www.latinobarometro.org>

[Accedido en 2011].

Lindberg, S.I., 2010. What Accountability Pressures do MPs in Africa Face and How Do They Respond?: Evidence from Ghana. *Journal of Modern African Studies*, 48(1), pp. 117-142.

Loewenberg, G., 2010. *On Legislatures: The Puzzle of Representation*. Boulder: Paradigm Publishers.

Majiwa, M., 2010. *Mzalendo-Eye on Parliament. Strangers no more: The new constitution and citizen access to Parliament*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://www.mzalendo.com/tag/kenya-parliament/>

[Accedido en 2011].

Manda, L.Z. (2010) "Communication and Development: Taking Parliament Back to the People". *Knol: A Unit of Knowledge*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://knol.google.com/k/communication-and-development-1-taking-parliament-back-to-the-people#>

[Accedido en 2011].

Mandelbaum, A., 2011. *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organisations*. Washington, D.C.: Instituto Nacional Demócrata e Instituto del Banco Mundial.

Martin, J.E., 2011. *Parliament: Parliament and the Public*. [En línea]

Disponible (en inglés) en: <http://www.TeAra.govt.nz/en/parliament/5>

[Accedido en 2011].

Masemola, N.P.K., 2007. *Floor-Crossing and its Political Consequences in South Africa*. Artículo ocasional del EISA, Johannesburgo: EISA.

Mathews, J. y M. Paul, 2010. *California Crackup: How Reform Broke the Golden State and How We Can Fix It*. Berkeley: University of California Press.

Mezey, M.L., 2008. *Representative Democracy: Legislators and Their Constituents*. Lanham, Md.: Rowman y Littlefield.

Morris, D., 2001. *Direct Democracy and the Internet*. Loyola of Los Angeles Law Review, Volumen 34, pp. 1033-1053.



- Musoni, E., 2011. *Parliament to hold Open Day: The New Times*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://mail.newtimes.co.rw/index.php?issue=14767&article=45801>  
 [Accedido en 2011].
- Nakamura, R., 2011. The Implementation of Constituency Development Funds in Emerging Democracies. *Presentado durante la reunión anual de la Midwest Political Science Association* 31/3/11–3/4/11.
- Nakamura, R., Q. Clements y D. Hegarty, 2011. *Parliaments and Representation in the Pacific Region*, Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- Newport, F., 2009. *Americans' Trust in Legislative Branch at Record Low*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://www.gallup.com/poll/122897/americans-trust-legislative-branch-record-low.aspx>  
 [Accedido el 6 de diciembre de 2011].
- Nikolenyi, C., 2011. *Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World*. Artículo preparado para el taller Oslo-Rome Workshop on Democracy. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-roma-2011/Rome-Nikolenyi.pdf>
- Norton, P. y D.M. Wood, 1993. *Back from Westminster: British Members of Parliament and Their Constituents*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Norton, P., 2005. *Parliament in British Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Norton, P., 2012 (En prensa). *Parliament and Citizens in the United Kingdom*.
- Núñez Vargas, E., 2011. *Synthetic Review of Regional Parliamentary Trends: Central America*, Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- Okungu, J., 2006. *The Beauty and Shame of Kenya's Constituency Development Fund*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://www.afroarticles.com/article-dashboard/Article/The-Beauty-and-Shame-of-Kenya-s-Constituency-Development-Fund---CDF/6337>  
 [Accedido en noviembre de 2011].
- Ottaway, M. y A. Hamzawy, 2007. *Getting to Pluralism: Political Actors in the Arab World*. Washington, D.C.: Fondo Carnegie para la Paz Internacional.
- Owens, J.E., 2003. Part 1: Cohesion. *The Journal of Legislative Studies*, 9(4), pp. 12-40.
- Parlamento de la República de Sudáfrica, 2004. *Plan estratégico 2009–2014*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://www.parliament.gov.za/content/Strat%20Plan%20V1.1%20Final%2020%20June%202011.swf>  
 [Accedido en 2011].
- Parlamento de las Islas Salomón, 2011. *Parlamento Nacional de las Islas Salomón: Plan Estratégico 2012–2016*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://www.parliament.gov.sb/files/Parliament%20Strategy/National%20Parliament%20Strategic%20Plan%202012-2016.pdf>  
 [Accedido en 2011].
- Parlamento de Nueva Zelanda, 2011. *Parliamentary Service*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://www.parliament.nz/en-NZ/ParlSupport/Agencies/PS/CorpDocs>  
 [Accedido en 2011].
- Parlamento de Uganda, 2007. *Plan estratégico de desarrollo e inversión parlamentarias 2007–2012*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Parliamentary%20Strategic%20Plan,%20Uganda%202007-2012.pdf>
- Parliamentary Centre, 2009. *Comisión de Cuentas Públicas del Parlamento de Ghana*, Acra: Parliamentary Centre.
- Power, G., 2009. *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A Guide for Parliamentarians*. Londres: GOPAC-WFD.
- Sacramone-Lutz, Grossman y Humphreys, 2010. *Report on the Pilot of the Ugandan Parliamentary Call System*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://guygrossman.com/wp-content/uploads/2011/02/Columbia-PCS-Pilot-Report-FINAL.pdf>  
 [Accedido en 2011].
- Sallas-Mensah, S., 2010. *Transparency in Public Financial Management in Developing Countries*. Documento de trabajo presentado durante la Conferencia del Consorcio Internacional sobre la Gestión Financiera Gubernamental en Miami,

- mayo 2008. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://www.scribd.com/doc/3167441/Day-1-1100-Theme-1b-Hon-SallasMensah-Presentation>  
 Samara, 2010. *Welcome to Parliament: A Job with no Description*. s.l.:s.n.
- Sawi, A., 2011. *State of Parliaments in the Arab States*, Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- Schickler, n.d. 2001, s.l.: s.n.
- Searing, D.D., 1978. Measuring politicians' values: Administration and Assessment of a Ranking Technique in the British House of Commons. *American Political Science Review*, Volumen 72, pp. 65-79.
- Services des Affaires Européennes, Assemblée Nationale, 2011. s.l.: s.n.
- Siddique, H., 2011. *Mob rule: Iceland crowdsources its next constitution*; The Guardian. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/09/iceland-crowdsourcing-constitution-facebook>  
 [Accedido en 2011].
- Sieberer, U., 2006. Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis. *Journal of Legislative Studies*, 12(2), pp. 150-178.
- Sigmundsdottir, A., 2011. *Tech-savvy Iceland online for new constitution*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: [http://www.usatoday.com/money/world/2011-06-12-Iceland-constitution-online\\_n.htm](http://www.usatoday.com/money/world/2011-06-12-Iceland-constitution-online_n.htm)  
 [Accedido en 2011].
- Siroros, P. y K.J. Haller, 2000. Thai Public Hearings: Smokescreen or Ceremony?. *Thammasat Review*, 5(1), pp. 147-164.
- Smith, D.A. y E. Garrett, 2005. Election Law Journal. *American Politics Research*, 4(4), pp. 295-328.
- Social Capital Blog 2011. *Trust/Approval of Federal Government Hits All-time Low*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://socialcapital.wordpress.com/2011/11/09/trustapproval-of-federal-government-hits-all-time-low/>  
 [Accedido en diciembre de 2011].
- Stapenhurst, F. et al., 2011. *African Parliamentary Reform*. Londres: Routledge.
- swissinfo.ch, 2004. *Swiss politicians provide good value for money*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: [http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/Swiss\\_politicians\\_provide\\_good\\_value\\_for\\_money.html?cid=4068866](http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/Swiss_politicians_provide_good_value_for_money.html?cid=4068866)  
 [Accedido en 2011].
- Taylor-Robinson, M.M., 2000. *How Deputy Roles Affect Legislative and Constituency Service Behavior in Nascent Democracies: The Case of the Honduran Congress*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://www.uh.edu/democracy/taylor-robinsonp.pdf>  
 [Accedido en 2011].
- The PRS Blog, 2011. *Politics of Defection*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://www.prsindia.org/theprsblog/2011/03/01/politics-of-defection/>  
 [Accedido en octubre de 2011].
- Twomey, A., 2011. *Second Thoughts: Recall Elections for Members of Parliament*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: [http://sydney.edu.au/law/cru/documents/2011/Recall\\_Report.pdf](http://sydney.edu.au/law/cru/documents/2011/Recall_Report.pdf)
- Unidad de Inteligencia de *The Economist*, 2011. *Índice de democracia*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: [http://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011](http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011)  
 [Accedido en noviembre de 2011].
- Unión Interparlamentaria 2006. *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: Una guía de buenas prácticas*. Ginebra: Unión Interparlamentaria. [En línea]  
 Disponible en: [http://www.ipu.org/pdf/publications/democracy\\_sp.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/democracy_sp.pdf)  
 [Accedido en febrero de 2012].
- Unión Interparlamentaria, 2011a. *Base de datos PARLINE de la UIP sobre parlamentos nacionales*. [En línea]  
 Disponible (en inglés) en: <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>  
 [Accedido en octubre de 2011].
- Unión Interparlamentaria, 2011b. *Día Internacional de la Democracia*. [En línea]  
 Disponible (en francés e inglés) en: <http://www.ipu.org/dem-e/idd/overview.htm>  
 [Accedido en octubre de 2011].

USAID, 2011. s.l.: s.n.

Van der Hulst, M., 2000. *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Williamson, A. y A. Fung, 2005. *Mapping public deliberation*. Reporte para la Fundación William y Flora Hewlett: Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard.

World Public Opinion.org y Unión Interparlamentaria, 2009. *World Public Opinion on Political Tolerance*, Washington, D.C.: World Public Opinion.org.

World Public Opinion.org, 2008. *World Publics Say Governments Should Be More Responsive to the Will of the People*. [En línea] Disponible (en inglés) en: [http://worldpublicopinion.org/pipa/articles/governance\\_bt/482.php?lb=btgov&pnt=482&nid=&id](http://worldpublicopinion.org/pipa/articles/governance_bt/482.php?lb=btgov&pnt=482&nid=&id) [Accedido en 2011].

Young, D.J., 2009. *Is Clientelism at Work in African Elections?: A Study of Voting Behavior in Kenya and Zambia*. Documento de trabajo núm. 106 del Afrobarómetro. [En línea] Disponible (en inglés) en: [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org)

Zuboff, S. y J. Maxmin 2004. *The Support Economy: Why Corporations are Failing Individuals and the Next Episode of Capitalism*. Nueva York: Penguin Books.

# ANEXO DEL INFORME PARLAMENTARIO MUNDIAL

<b>ACERCA DEL ANEXO</b> .....	105
<b>DATOS BÁSICOS SOBRE LOS PARLAMENTOS DEL MUNDO</b> .....	106
¿Cuál es más común: el parlamento unicameral o el bicameral? .....	106
¿Cuántos parlamentarios hay en el mundo? .....	108
¿Qué proporción de los parlamentarios son mujeres? .....	110
¿Cuántas personas hay por cada parlamentario? .....	112
¿Qué presupuesto tiene el parlamento? .....	114
¿Con cuánto personal cuenta cada parlamento? .....	117
¿Con qué frecuencia se reúne el parlamento en sesión plenaria? .....	120
¿Cuántas comisiones tiene el parlamento? .....	122
¿Cuál es la edad promedio de los parlamentarios? .....	123
¿Qué tipo de formación profesional tienen los parlamentarios? .....	125
<b>ENCUESTA REALIZADA A PARLAMENTARIOS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LA CIUDADANÍA Y EL PARLAMENTO</b> .....	126
Acerca de la encuesta .....	126
¿Qué tan efectivo es el parlamento para informar al público sobre sus actividades? .....	126
¿Cómo perciben los parlamentarios su función? ¿Cómo piensan que los ciudadanos la perciben? .....	127
¿Cuál es la función principal de los parlamentarios? .....	128
¿Cuáles son los obstáculos a la eficacia? .....	129
<b>GRUPOS REGIONALES</b> .....	130

## ACERCA DEL ANEXO

El anexo contiene datos, gráficos y cifras que ilustran algunas de las características más fundamentales de los parlamentos y los parlamentarios. Tiene como propósito promover el conocimiento de las similitudes y las diferencias que existen entre los parlamentos del mundo.

La mayoría de los datos se recabaron directamente de los parlamentos. Por esta razón, el número de parlamentos que se considera en cada sección varía. El tamaño de la muestra y la fuente de los datos se especifican en cada caso. Salvo especificación en contra, los datos se consideran vigentes al 30 de septiembre de 2011.

Un total de 129 parlamentos proporcionaron datos sobre sus características básicas, lo que equivale al 68% de todos los parlamentos del mundo. La lista de los parlamentos que proporcionaron datos, así como la agrupación de los mismos por regiones se presentan al final de este anexo. La tasa de respuesta de cada región fue de más del 50%, a excepción de los Estados árabes (39%). Los datos corresponden a 166 cámaras parlamentarias (62% del total de las 267 cámaras parlamentarias que hay en el mundo). Algunos parlamentos bicamerales aportaron datos sobre ambas cámaras; otros sobre solo una de ellas.

Nota sobre los parlamentos bicamerales: Los mapas y los gráficos que se presentan en las secciones 1 a 6 suman los datos de las cámaras bajas y altas, de modo que se presenta una sola cifra para el parlamento en cuestión. En los casos en los que faltaban datos de una de las dos cámaras, dicho parlamento no se incluyó en el análisis. Los mapas y los gráficos de las secciones 7 a 8 corresponden únicamente a los parlamentos unicamerales y las cámaras bajas.

Como parte de la investigación que se llevó a cabo para la realización de este informe, un total de 663 parlamentarios participaron en una encuesta para conocer sus opiniones sobre la relación entre los ciudadanos y los parlamentos. El resumen de los principales hallazgos de esta encuesta se incluye en las secciones 10 a 15 del anexo.

El anexo presenta solo una selección de los datos recabados para este informe. El conjunto de datos completo puede consultarse (en inglés) y descargarse de la siguiente página web [www.ipu.org/gpr](http://www.ipu.org/gpr), [www.undp.org/governance](http://www.undp.org/governance) y [www.agora-parl.org/globalparliamentaryreport](http://www.agora-parl.org/globalparliamentaryreport). Para obtener más datos, consulte la base de datos PARLINE sobre parlamentos nacionales de la UIP<sup>1</sup>.

Si tiene algún comentario, corrección o sugerencia, comuníquese a las siguientes direcciones electrónicas o teléfonos:

UIP: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org), +41 22 919 41 50

PNUD: [cedric.jurgensen@undp.org](mailto:cedric.jurgensen@undp.org) +1 646 781 4346

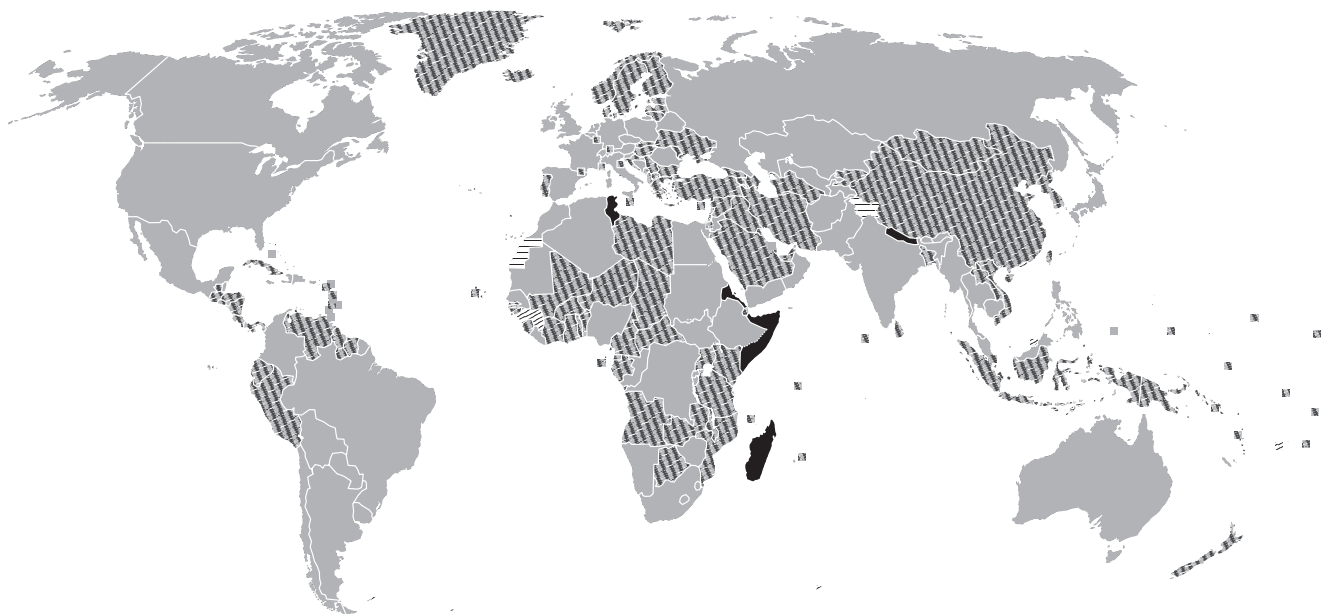


# DATOS BÁSICOS SOBRE LOS PARLAMENTOS DEL MUNDO

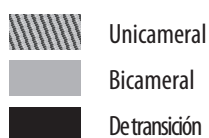
## ¿Cuál es más común: El parlamento unicameral o el bicameral?

110	Parlamentos unicamerales en el mundo
75	Parlamentos bicamerales
5	Parlamentos en transición (Eritrea, Madagascar, Nepal, Somalia, Túnez)
3	Países sin parlamento (Brunei Darussalam, Fiji, Guinea)

## Estructura del parlamento



### Estructura del parlamento



### Número de países



Sin parlamento (Brunei Darussalam, Fiji, Guinea)

Fuente : Unión Interparlamentaria, 30 de septiembre de 2011

Este mapa muestra los parlamentos unicamerales y los parlamentos bicamerales

Tamaño de la muestra: 190 parlamentos (100%)

Fuente: PARLINE, datos poblacionales de la Organización de las Naciones Unidas<sup>2,3</sup>

El tamaño de la población cuenta. Los países menos poblados son más propensos a tener parlamentos unicamerales. El 75% de los parlamentos en países con menos de un 1 millón de habitantes son unicamerales, mientras que el 76% de los que tienen más de 50 millones de habitantes son bicamerales. En los países con una población de entre 10 millones y 50 millones

de habitantes, hay una división bastante equilibrada entre los que tienen parlamentos unicamerales y los que tienen parlamentos bicamerales.

Los parlamentos unicamerales tienden a ser más pequeños que los parlamentos bicamerales. El 69.2% de los parlamentos que tienen menos de 245 diputados son unicamerales.

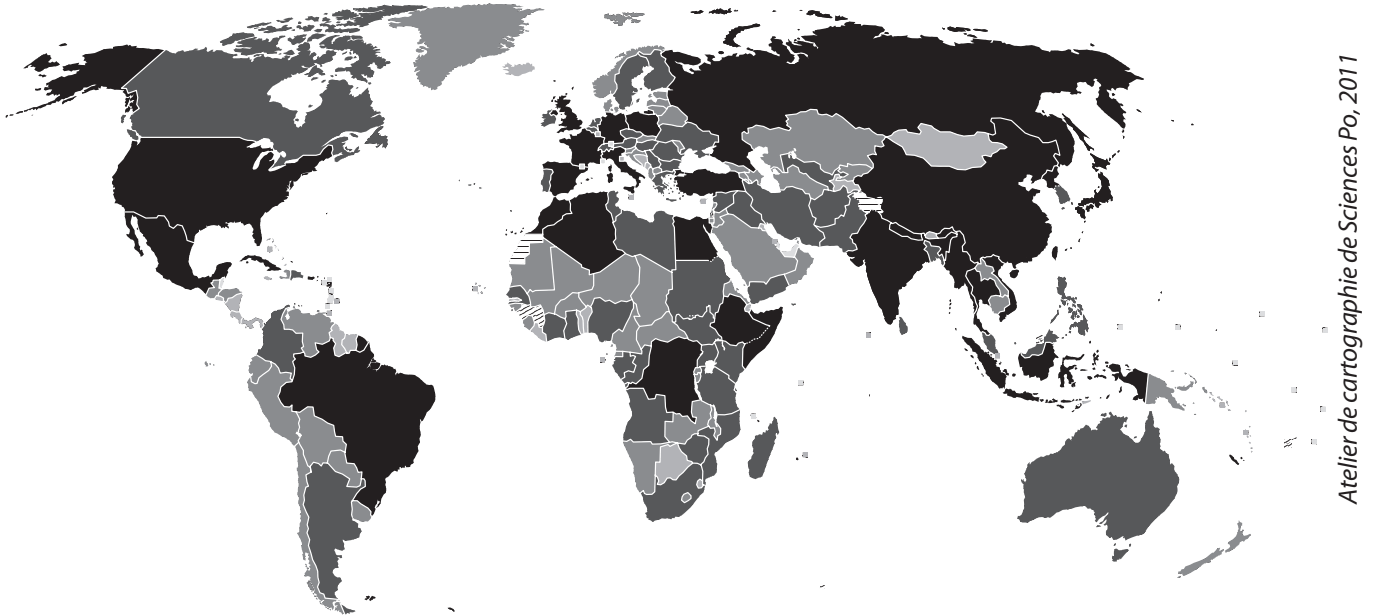
### Tipo de parlamento según el tamaño de la población

Población	Unicameral	%	Bicameral	%	Transicional	%	Total
Menos de 1 millón	30	75.00%	10	25.00%	0	0.00%	40
1 - 5 millones	26	66.67%	13	33.33%	0	0.00%	39
5 - 10 millones	20	64.52%	9	29.03%	2	6.45%	31
10 - 50 millones	28	50.91%	24	43.64%	3	5.45%	55
Más de 50 millones	6	24.00%	19	76.00%	0	0.00%	25
<b>Total</b>	<b>110</b>		<b>75</b>		<b>5</b>		<b>190</b>

## ¿ Cuántos parlamentarios hay en el mundo?

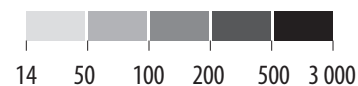
46,552	Número máximo de parlamentarios permitido en el mundo
3,000	Diputados del parlamento más grande del mundo, la Asamblea Popular de China
14	Diputados del parlamento más pequeño del mundo, el Congreso de los Estados Federados de Micronesia

### Número de parlamentarios por país



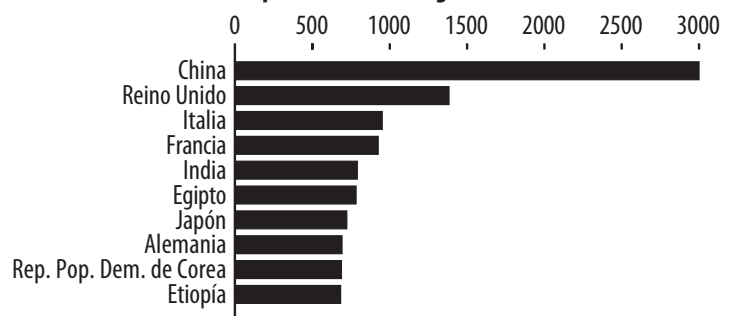
Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

#### Número de parlamentarios al 30 de septiembre de 2011



Sin parlamento (Brunei Darussalam, Fiji, Guinea)

#### 10 parlamentos más grandes del mundo



Fuente : Unión Interparlamentaria, 30 de septiembre de 2011

Este mapa muestra el tamaño de los parlamentos del mundo

Tamaño de la muestra: 190 parlamentos (100%)

Fuente: PARLINE

#### Notas:

En el caso de los países que tienen parlamentos bicamerales, el número de parlamentarios en ambas cámaras se acumula en una sola cifra.

Las cifras representan el número máximo de parlamentarios que fijan la Constitución u otras leyes fundamentales. El número actual de parlamentarios puede ser menor que el número máximo permitido. Por ejemplo, 24 escaños reservados para la comunidad turca de Chipre han quedado vacantes desde 1974 por motivos políticos.

El número mundial promedio de parlamentarios por país es de 245. Los parlamentos de 130 países (68.42%) tienen menos diputados que el promedio mundial. 22 parlamentos (11.58%) cuentan con menos de 50 diputados.

Ocho de los 10 parlamentos más grandes son bicamerales. Las excepciones son China y la República Popular Democrática de Corea.

### Número de parlamentos de acuerdo al número de parlamentarios estipulado por ley

Número de parlamentarios	Número de parlamentos	Porcentaje
Menos de 50	22	11.58%
50 - 99	37	19.47%
100 - 199	54	28.42%
200 - 499	50	26.32%
Más de 500	27	14.21%

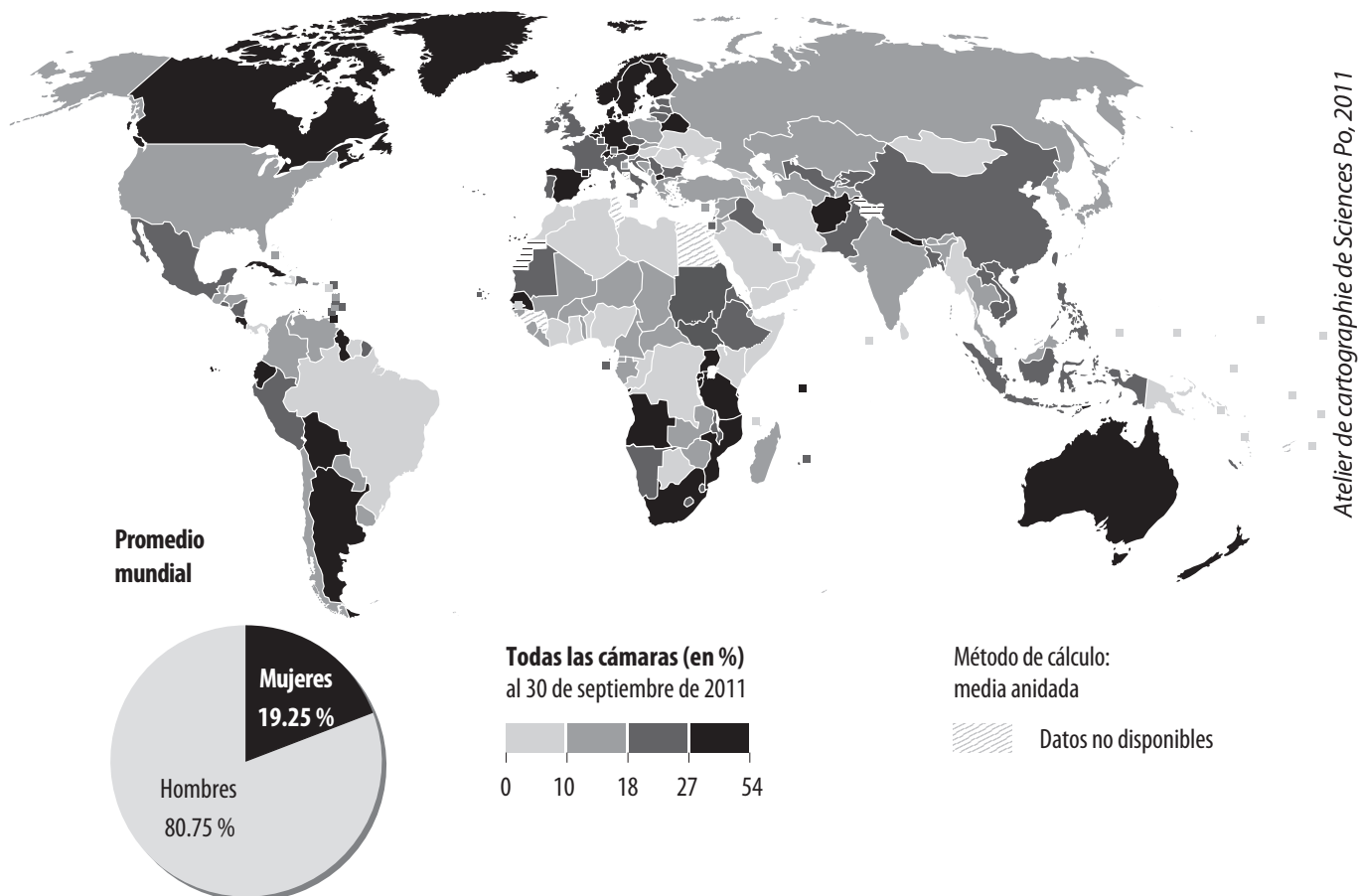
### Número de parlamentarios por región

Región	Promedio	Número total de parlamentarios
África-subsaariana	206	9,462
Américas	169	5,902
Estados árabes	270	4,867
Asia-Pacífico	325	12,338
Europa	264	13,983
Total mundial	245	46,552

## ¿Qué proporción de los parlamentarios son mujeres?

8,716	Parlamentarias en el mundo
19.25%	Porcentaje de parlamentarias en el mundo
17.05%	Porcentaje de cámaras en las que las mujeres representan más del 30 por ciento de los diputados

### Porcentaje de parlamentarias mujeres



Fuente : Unión Interparlamentaria, 30 de septiembre de 2011

Este mapa muestra el porcentaje de parlamentarias en cada país

Tamaño de la muestra: 190 parlamentos (100%)

Fuente: PARLINE

#### Notas:

En el caso de los países que tienen parlamentos bicamerales, el número de parlamentarias en ambas cámaras se acumula en una sola cifra.

Datos actualizados al 30 de septiembre de 2011. La UIP publica mensualmente cifras actualizadas del número de mujeres en los parlamentos en la página web <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>



La Cámara de Diputados de Rwanda tiene el porcentaje más alto de mujeres (56.25%) de todos los parlamentos del mundo. Le sigue el Consejo General de Andorra (53.57%).

En 45 (17.05%) de las 264 cámaras parlamentarias del mundo, más del 30% de los diputados son mujeres.

En el 20.45% de las cámaras, menos del 10% de sus diputados son mujeres.

El porcentaje de mujeres en parlamentos unicamerales (19.57%) y cámaras bajas (19.30%) es mayor que en la cámara alta de los parlamentos bicamerales (17.83%).

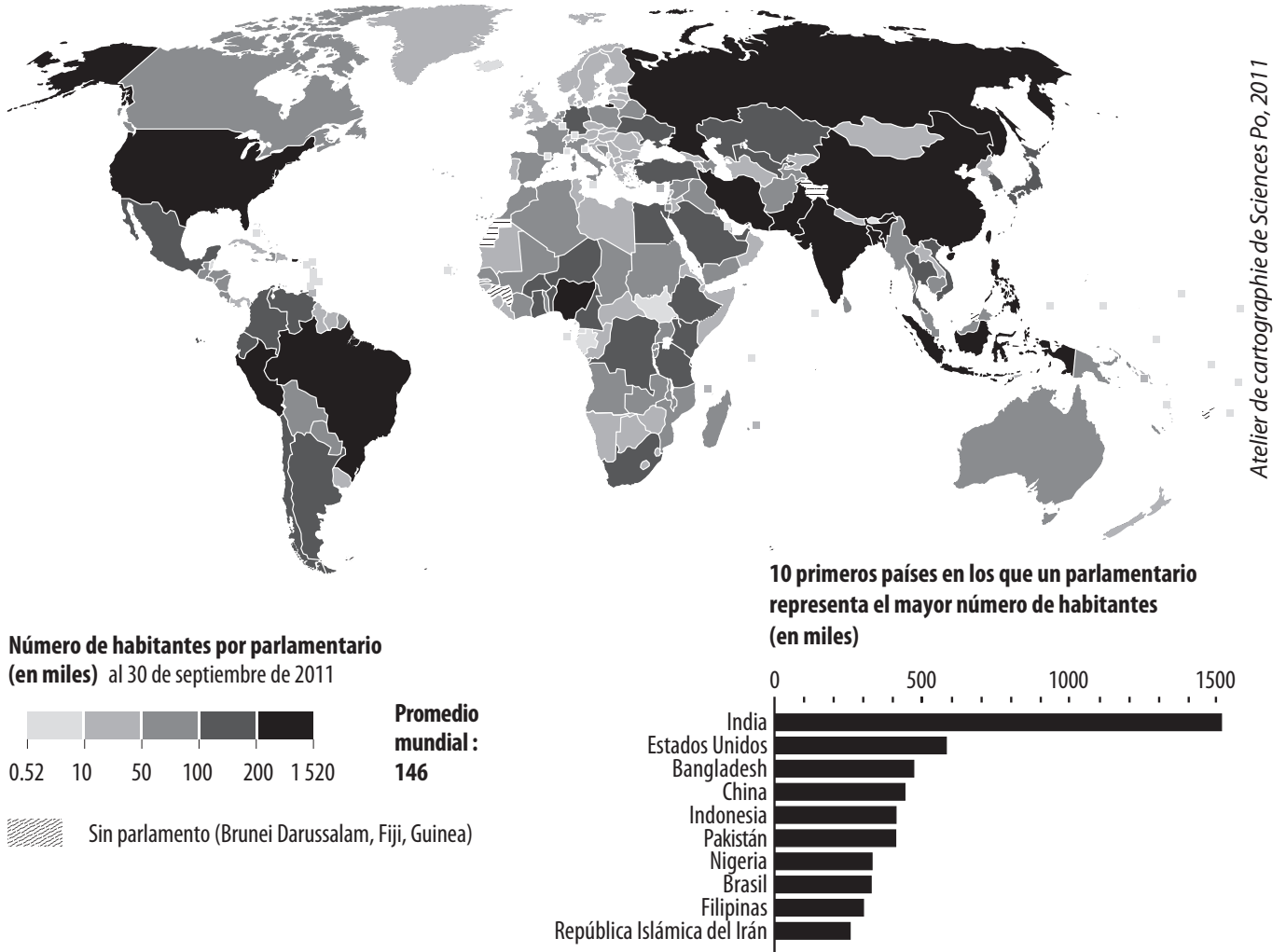
### Porcentaje de parlamentarias por tipo de cámara

Porcentaje de mujeres	Unicameral	Baja	Alta	Todas las cámaras
0%	4.46%	3.95%	0.00%	3.03%
0 - 10%	27.68%	11.84%	18.42%	20.45%
10 - 20%	33.93%	40.79%	36.84%	36.74%
20 - 30%	17.86%	31.58%	21.05%	22.73%
Más del 30%	16.07%	11.84%	23.68%	17.05%
<b>Total</b>	<b>19.57%</b>	<b>19.30%</b>	<b>17.83%</b>	<b>19.25%</b>

## ¿Cuántas personas hay por cada parlamentario?

146,000	Promedio mundial de habitantes por parlamentario
1,500,000	Promedio de habitantes por parlamentario en la India
517	Promedio de habitantes por parlamentario en San Marino

## Número de habitantes por parlamentario



Fuente: Unión Interparlamentaria, 30 de septiembre de 2011

Este mapa muestra el número de habitantes promedio para un parlamentario

Tamaño de la muestra: 190 parlamentos (100%)

Fuente: PARLINE, datos poblacionales de la Organización de las Naciones Unidas

Notas:

En el caso de los países que tienen parlamentos bicamerales, el número de parlamentarios en ambas cámaras se acumula en una sola cifra.

El promedio mundial es de aproximadamente 146,000 habitantes por cada parlamentario. Esta cifra abarca una gran variedad de situaciones.

La India es, por mucho, el caso más extremo, con un parlamentario nacional por cada 1.5 millones de habitantes.

En el extremo opuesto, cada uno de los 60 diputados de San Marino —un país de 31,000 habitantes— representa a 517 personas. Esta cifra es mucho menor que la de sus contrapartes de Micronesia, donde cada diputado representa a 7,929 habitantes.

### Número promedio de habitantes por parlamentario por región

Región	Número total de diputados	Habitantes por diputado (en miles)
África subsahariana	9,462	83.43
Américas	5,902	156.73
Estados árabes	4,867	67.28
Asia-Pacífico	12,338	313.25
Europa	13,983	63.25
Total mundial	46,552	145.88

## ¿Qué presupuesto tiene el parlamento?

USD 5,120,000,000	El mayor presupuesto es el del Congreso estadounidense
0.49%	Promedio mundial del porcentaje del presupuesto nacional asignado al parlamento
PPA\$ 5.77	Costo promedio del parlamento por habitante en el mundo (en dólares PPA)

### Presupuesto de los parlamentos

Monto (en millones de dólares PPA)	Por habitante (en dólares PPA)	Porcentaje del presupuesto del Estado (en %)
---------------------------------------	-----------------------------------	---

Países con una población de alrededor de 5 millones de habitantes

106	<b>Noruega</b>	22.1	0.10
63	<b>Costa Rica</b>	13.7	0.53
39	<b>Emiratos Árabes Unidos</b>	8.6	0.31
38	<b>Croacia</b>	8.6	0.12
33	<b>Singapur</b>	7.1	0.05

Países con una población de alrededor de 10 millones de habitantes

246	<b>República Dominicana</b>	24.3	1.30
124	<b>Hungría</b>	12.5	0.10
115	<b>República Checa</b>	11.1	0.14
30	<b>Rwanda</b>	3.1	0.82
29	<b>Belarús</b>	3.0	0.08

Países con una población de alrededor de 50 millones de habitantes

625	<b>República de Corea</b>	12.9	0.25
310	<b>Colombia</b>	6.8	0.29
258	<b>Ucrania</b>	5.6	0.27
204	<b>España</b>	4.6	0.07
155	<b>República Unida de Tanzania</b>	3.5	0.60

Países con más de 90 millones de habitantes

1 345	<b>Japón</b>	10.6	0.15
1 117	<b>México</b>	10.2	0.25
311	<b>Filipinas</b>	3.4	0.75
79	<b>Pakistán</b>	0.4	0.08
43	<b>Bangladesh</b>	0.3	0.09

Fuente: Unión Interparlamentaria, 2011

Estos gráficos comparan el presupuesto parlamentario de una muestra de países seleccionados por grupo. Todos los gráficos y los cuadros se basan en datos proporcionados por los parlamentos.

Tamaño de la muestra: 110 parlamentos (58%)

Fuentes: Parlamentos, Banco Mundial

Notas:

En el caso de los países que tienen parlamentos bicamerales, el presupuesto de ambas cámaras se acumula en una sola cifra. En los casos en que se proporcionaron datos de una sola cámara de un parlamento bicameral, no se incluye dicho parlamento en este análisis.

Todas las cifras se expresan en USD en paridad del poder adquisitivo (PPA)<sup>4</sup> para facilitar la comparación a nivel internacional. Los parlamentos entregaron sus cifras en moneda local y estas se convirtieron a USD en PPA con base en las tablas de conversión del Banco Mundial.

Las cifras corresponden al presupuesto parlamentario de 2010.<sup>5</sup> Las cifras incluyen los salarios de los parlamentarios y del personal parlamentario.

El presupuesto total del parlamento tiende a ser mayor en los países más poblados, mientras que el monto per cápita del gasto parlamentario tiende a ser más alto en los países más pequeños.

El presupuesto del Congreso estadounidense es más del doble que el del país que le sigue en la lista de países con los presupuestos más cuantiosos.

Un total de 17 países destinan más del 1% de su presupuesto nacional al parlamento. Esta cifra es de menos del 0.5% en 67 (63.81%) de los parlamentos que proporcionaron datos y de menos de 0.1% en 9 países.

África es la región que destina el mayor porcentaje del presupuesto nacional al parlamento, con 0.77%.

El costo promedio de los parlamentos bicamerales (0.44% del presupuesto nacional) está ligeramente por debajo del de los parlamentos unicamerales (0.52%).

Los parlamentos cuestan en promedio USD 5.77 en PPA por habitante. La cifra per cápita más baja corresponde a la India (USD 0.25 en PPA). La cifra de Andorra (USD 219.12 en PPA) incluye fondos destinados a la construcción de un edificio nuevo para el parlamento, pero aun si se excluye esta inversión, la cifra sigue siendo la más alta.

Seis países gastan menos de USD 1 en PPA per cápita en el parlamento, mientras que cuatro gastan más de USD 50 en PPA per cápita.

### Presupuesto del parlamento según la población

Población	Presupuesto promedio en USD en PPA	Presupuesto per cápita	% del presupuesto nacional
Menos de 1 millón	11,243,339	31.69	0.650
1 - 5 millones	43,833,819	14.35	0.418
5 - 10 millones	75,814,937	9.98	0.452
10 - 50 millones	174,536,804	7.05	0.568
Más de 50 millones	1,019,255,241	4.89	0.233

### Presupuesto per cápita: Primeros y últimos 5 lugares

País	Presupuesto per cápita (USD en PPA)
India	0.25
Bangladesh	0.26
Etiopía	0.28
Pakistán	0.44
República Democrática Popular de Laos	0.97
Islandia	49.47
Maldivas	52.82
Luxemburgo	64.28
Liechtenstein	83.80
Andorra	219.12

### Presupuesto en USD en PPA: Primeros y últimos 5 lugares

País	Presupuesto en USD en PPA
Estados Unidos	5,120,000,000
Nigeria	2,043,739,537
Japón	1,345,138,700
México	1,116,543,848
Francia	998,863,436
Micronesia (Estados Federados de)	4,234,737
Seychelles	3,035,667
Liechtenstein	3,016,975
Tonga	2,596,322
San Vicente y las Granadinas	1,816,299



### Porcentaje del presupuesto nacional

% del presupuesto nacional	Número de países	% de países
< 0.25%	33	31.43%
0.25% - 0.5%	34	32.38%
0.5% - 1.0%	21	20.00%
> 1.0%	17	16.19%

### Presupuesto por región

Región	% del presupuesto nacional	Presupuesto per cápita (USD en PPA)
África subsahariana	0.77	3.71
Américas	0.57	13.89
Asia-Pacífico	0.53	1.91
Estados árabes	0.38	4.45
Europa	0.28	10.93

USD 478,710,629 en PPA	Presupuesto parlamentario promedio de los países de la OCDE en USD en PPA
USD 44,091,077 en PPA	Presupuesto promedio de los PMA en USD en PPA
0.22% frente a 0.89%	Porcentaje del presupuesto nacional asignado al parlamento en países de la OCDE y PMA, respectivamente

### Presupuesto de los parlamentos

Monto (en millones de dólares PPA)	Por habitante (en dólares PPA)	Porcentaje del presupuesto del Estado (en %)
Países de la OCDE		
5 120 <b>Estados Unidos</b>	16.3	0.20
999 <b>Francia</b>	16.0	0.23
625 <b>República de Corea</b>	12.9	0.25
518 <b>Turquía</b>	6.9	0.16
204 <b>España</b>	4.6	0.07
124 <b>Hungría</b>	12.5	0.10
Países menos adelantados (PMA)		
91 <b>Camboya</b>	6.2	1.44
49 <b>Malawi</b>	3.2	1.00
43 <b>Bangladesh</b>	0.3	0.09
43 <b>Benin</b>	4.8	0.90
30 <b>Rwanda</b>	3.1	0.82
18 <b>Timor-Leste</b>	16.2	0.09

Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

Fuente : Unión Interparlamentaria, 2011

Estos gráficos comparan el presupuesto parlamentario de una selección de países de la OCDE y de Países menos avanzados (PMA). Todos los gráficos y los cuadros se basan en datos proporcionados por los parlamentos.

El costo promedio del parlamento por habitante en los países de la OCDE es de USD 13.06 en PPA, comparado con USD 2.07 en PPA en los PMA. Sin embargo, la cifra varía dentro de cada grupo. Entre los países de la OCDE, México es el que más gasta: USD 64.28 en PPA, más de 14 veces de lo que gasta España (USD 4.55 en PPA).

Entre los PMA, Santo Tomé y Príncipe encabeza la lista con USD 27.65 en PPA, o 106 veces lo que gasta Bangladesh (USD 0.26 en PPA).

## ¿Con cuánto personal cuenta cada parlamento?

862	Promedio mundial del número de miembros del personal parlamentario por país
3.76	Promedio del número de miembros del personal parlamentario por parlamentario
15,097	Número de miembros del personal en el Congreso Estadounidense

### Personal del parlamento

#### Número de personal del parlamento por país      Número de personal del parlamento por parlamentario

##### Países de la OCDE

Número de personal del parlamento por país	Número de personal del parlamento por parlamentario
15 907 <b>Estados Unidos</b>	29.7 Estados Unidos
2 696 <b>Turquía</b>	Turquía 4.9
2 381 <b>Francia</b>	Francia 2.6
1 454 <b>República de Corea</b>	Rep. de Corea 4.9
844 <b>España</b>	España 1.4
603 <b>Hungría</b>	Hungría 1.6

##### Países menos adelantados (PMA)

1 692 <b>Camboya</b>	Camboya 9.2
766 <b>Bangladesh</b>	Bangladesh 2.2
300 <b>Benin</b>	Benin 3.6
151 <b>Malawi</b>	Malawi 0.8
115 <b>Rwanda</b>	Rwanda 1.1
91 <b>Timor-Leste</b>	Timor-Leste 1.4

Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

Fuente: Unión Interparlamentaria, 30 de septiembre de 2011

Estas tablas comparan el número de miembros del personal parlamentario en países con poblaciones similares.

Tamaño de la muestra: 112 parlamentos (59%)

Fuente: Parlamentos

#### Notas:

En el caso de los países que tienen parlamentos bicamerales, el número de miembros del personal en ambas cámaras se acumula en una sola cifra.

Las cifras corresponden al número de puestos de tiempo completo que actualmente están ocupados en la administración parlamentaria. No se incluyen los colaboradores personales de los parlamentarios.

Las cifras excluyen el personal bibliotecario en los países en donde la biblioteca parlamentaria también es la biblioteca nacional al servicio del público (Japón, República de Corea y Estados Unidos) y el personal empleado por el ombudsman parlamentario de Finlandia.

Más del 60% de los parlamentos tienen menos de 500 empleados. Los 10 parlamentos con mayor presupuesto<sup>6</sup> tienen un promedio de 4,268 empleados permanentes. Los 10 parlamentos con menor presupuesto<sup>7</sup> tienen un promedio de 70 empleados.

### Número de empleados por tamaño de la población

Población	Número de empleados	Personal por parlamentario
Menos de 1 millón	50	1.05
1 - 5 millones	378	3.48
5 - 10 millones	399	2.25
10 - 50 millones	802	2.64
Más de 50 millones	3,995	5.92
Todas las categorías	862	3.76

### Número de empleados por región

	Número de empleados	Personal por parlamentario
África subsahariana	empleados	1.60
Américas	2,120	9.55
Estados árabes	517	2.59
Asia-Pacífico	1,136	4.70
Europa	665	3.26

### Número de parlamentos de acuerdo a la cantidad de personal parlamentario

	Número	%
Menos de 50	13	11.61%
51 - 100	13	11.61%
101 - 200	12	10.71%
201 - 500	30	26.79%
501 - 1000	22	19.64%
1001 - 2000	9	8.04%
Más de 2000	13	11.61%
Total	112	

### Número de empleados: Primeros y últimos 5 lugares

País	Total de empleados	Personal por parlamentario
Tuvalu	5	0.33
Liechtenstein	7	0.28
San Vicente y las Granadinas	8	0.38
Andorra	15	0.54
Nauru	18	1.00
India	3,691	4.67
Indonesia	3,734	6.67
Filipinas	3,922	12.90
México	7,257	11.56
Estados Unidos	15,907	29.73
Promedio mundial	862	3.76

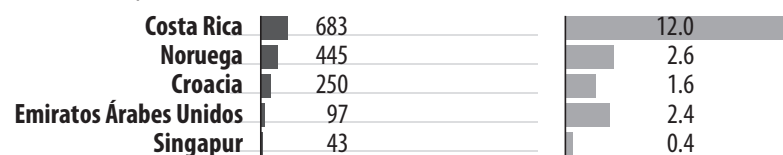
A nivel regional, el continente americano tiene el promedio más alto de empleados parlamentarios. Este promedio está sesgado por el Congreso estadounidense, cuya planilla de personal duplica la del parlamento que le sigue en la lista de legislaturas con más empleados. Por otro lado, Cuba registró el menor número de empleados por parlamentario (0.20).

## Personal del parlamento

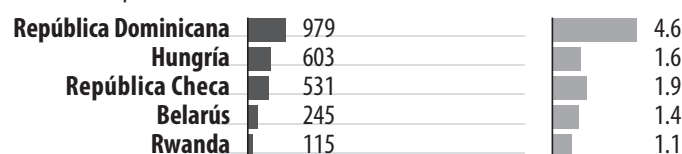
### Número de personal del parlamento por país

### Número de personal del parlamento por parlamentario

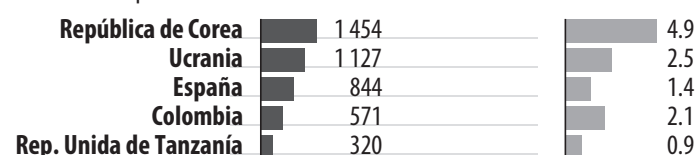
Países con una población de alrededor de 5 millones de habitantes



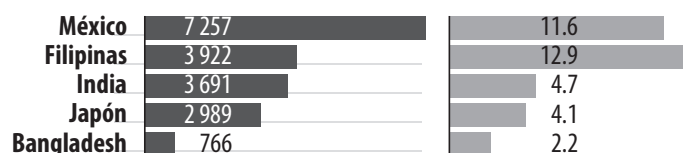
Países con una población de alrededor de 10 millones de habitantes



Países con una población de alrededor de 50 millones de habitantes



Países de más de 90 millones de habitantes



Fuente : Unión Interparlamentaria, 30 de septiembre de 2011

Estos gráficos comparan el número de empleados parlamentarios de una muestra de países de la OCDE y de Países menos avanzados (PMA).

No es ninguna sorpresa que los parlamentos de la OCDE cuenten con más recursos humanos que sus contrapartes en los PMA, en términos tanto del número total de empleados como del número de empleados por parlamentario. Los miembros de la OCDE tienen el doble de empleados que el promedio mundial (según los datos disponibles). El número promedio de empleados parlamentarios en los PMA es de aproximadamente el 34% del promedio mundial.

### Promedio de empleados por grupo económico

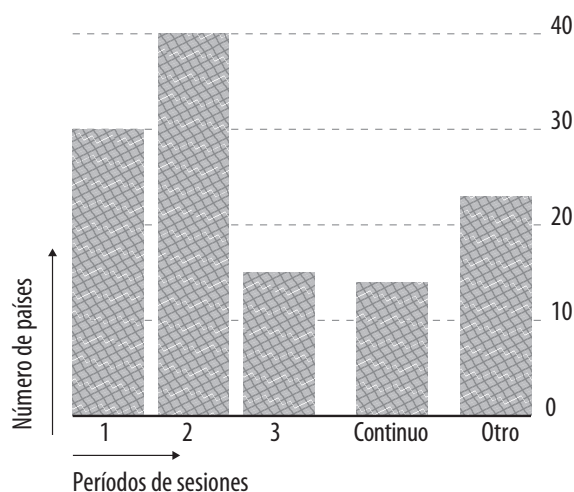
Grupo económico	Total de empleados	Empleados por parlamentario
OCDE	1,734	4.78
PMA	291	1.63
Promedio mundial	862	3.76

## ¿Con qué frecuencia se reúne el parlamento en sesión plenaria?

32.79	Porcentaje de parlamentos unicamerales y cámaras bajas que celebran dos períodos de sesiones al año
75.52	Promedio de días de sesión plenaria de los parlamentos unicamerales y las cámaras bajas en 2010
58.20	Promedio de días de sesión plenaria de las cámaras altas en 2010

### Períodos de sesiones parlamentarias

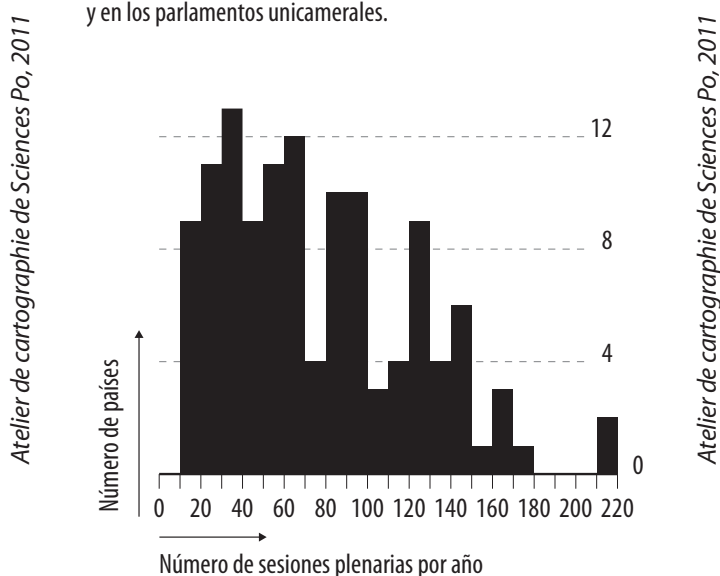
Número de países según la cantidad de períodos de sesiones que se celebran anualmente en las cámaras bajas y en los parlamentos unicamerales.



Fuente: Unión Interparlamentaria, 2011

### Días de sesiones plenarias del parlamento

Número de países según la cantidad de días de sesiones plenarias celebradas por año en las cámaras bajas y en los parlamentos unicamerales.



Fuente: Unión Interparlamentaria, 2011

Estos gráficos muestran el número de períodos de sesiones parlamentarias y de días de sesión plenaria de los parlamentos unicamerales y las cámaras bajas de los parlamentos. Para fines de comparación, los gráficos no incluyen las cámaras altas de los parlamentos bicamerales.

Tamaño de la muestra: 163 cámaras parlamentarias (61%)

Fuente: Parlamentos

Notas:

Las cifras no incluyen los días en que el parlamento no se reúne en sesión plenaria pero en que sí se reúnen las comisiones.



En la mayoría de los parlamentos, independientemente de su estructura, se llevan a cabo dos períodos de sesiones al año.

Casi el 20% de las cámaras se reúne de manera “continua”, lo que significa que no hay ninguna interrupción formal en las deliberaciones parlamentarias.

Los parlamentos unicamerales y las cámaras bajas se reúnen en sesión plenaria con mayor frecuencia (75.52 días en 2010) que las cámaras altas (58.20 días). Esta cifra es comparable con el promedio del período 2000–2010.

El número de días de sesión plenaria va desde ocho días en Camboya (Senado) hasta 217 días en Brasil (Senado).

### Período de sesiones parlamentarias por cámara

Tipo de sesión	Parlamentos unicamerales y cámaras bajas	Cámaras altas
Una	24.59%	29.27%
Dos	32.79%	31.71%
Tres	12.30%	9.76%
Continua	11.48%	12.20%
Otro	18.85%	17.07%

Los tipos que se mencionaron comúnmente en la categoría “otro” son las sesiones que se celebran en fechas concretas (semanal o mensualmente) y cuatro o cinco períodos de sesiones al año. En varios parlamentos, el período de sesiones dura lo mismo que la legislatura.

### Días de sesión plenaria en 2010

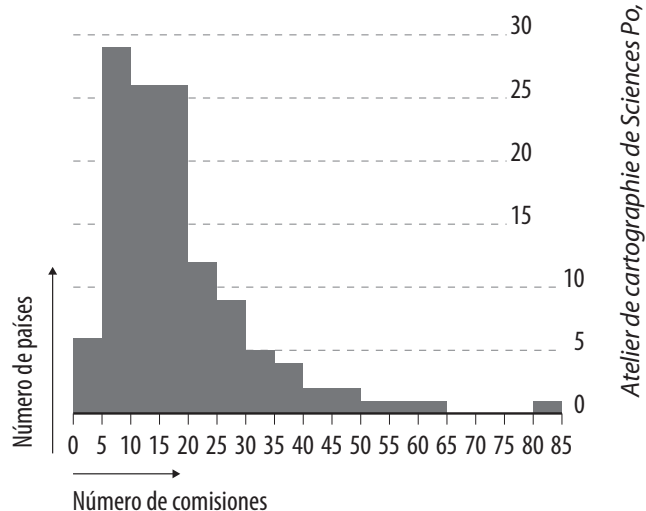
Días de sesión	Parlamentos unicamerales y cámaras bajas	Cámaras altas
Menos de 20	7.38%	24.39%
21 - 40	22.95%	21.95%
41 - 60	13.93%	19.51%
61 - 80	14.75%	9.76%
81 - 100	14.75%	7.32%
101 - 150	20.49%	12.20%
Más de 151	5.74%	4.88%

## ¿Cuántas comisiones tiene el parlamento?

17.17	Promedio de comisiones por cámara
70.24%	Porcentaje de cámaras con menos de 20 comisiones
84	Número de comisiones de la Cámara de Representantes de Nigeria

### Comisiones permanentes del parlamento

Número de países según el número de comisiones en las cámaras bajas y en los parlamentos unicamerales.



Fuente: Unión Interparlamentaria, 2011

Este gráfico muestra el número de comisiones permanentes de los parlamentos unicamerales y las cámaras bajas de los parlamentos. Para fines de comparación, no se incluyen las cámaras altas. Se excluyen las comisiones mixtas de los parlamentos bicamerales.

Tamaño de la muestra: 168 cámaras parlamentarias (63%)  
Fuente: Parlamentos

Notas:

Las cifras corresponden a las comisiones permanentes que se establecieron para la duración de la legislatura.

La gran mayoría de las cámaras tienen entre cinco y veinte comisiones. Las cámaras altas de los parlamentos bicamerales suelen tener menos comisiones que los parlamentos unicamerales y las cámaras bajas. El 41.86% de las cámaras altas tienen menos de 10 comisiones, comparado con el 28.00% de los parlamentos unicamerales y las cámaras bajas.

En los extremos se ubican San Vicente y las Granadinas, con solo dos comisiones y la Cámara de Representantes de Nigeria, con 84. Los senados de México, Nigeria y Pakistán tienen 59, 57 y 42 comisiones, respectivamente.

### Número de comisiones por cámara parlamentaria

	Cámaras bajas y unicamerales		Cámaras altas		Todas las cámaras	
	Número	%	Número	%	Número	%
Menos de 10	35	28.00%	18	41.86%	53	31.55%
10 - 19	52	41.60%	13	30.23%	65	38.69%
20 - 29	21	16.80%	8	18.60%	29	17.26%
30 - 39	9	7.20%	1	2.33%	10	5.95%
Más de 40	8	6.40%	3	6.98%	11	6.55%
Total	125	100.00%	43	100.00%	168	100.00%
Promedio	17.52		16.52		17.17	

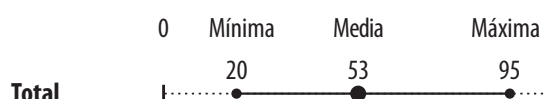
### Promedio regional del número de comisiones

Estados árabes	África subsahariana	Europa	Américas	Asia-Pacífico
10.80	15.50	16.63	19.73	20.16

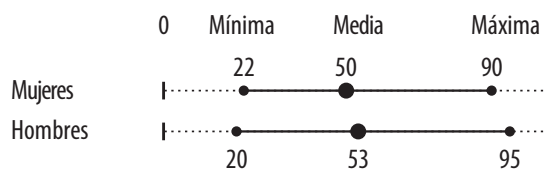
## ¿Cuál es la edad promedio de los parlamentarios?

53	Edad promedio de los parlamentarios a nivel mundial
50	Edad promedio de las parlamentarias
49	Edad promedio de los parlamentarios en el África subsahariana

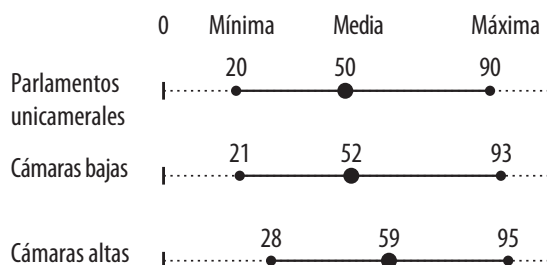
### Edad de los parlamentarios



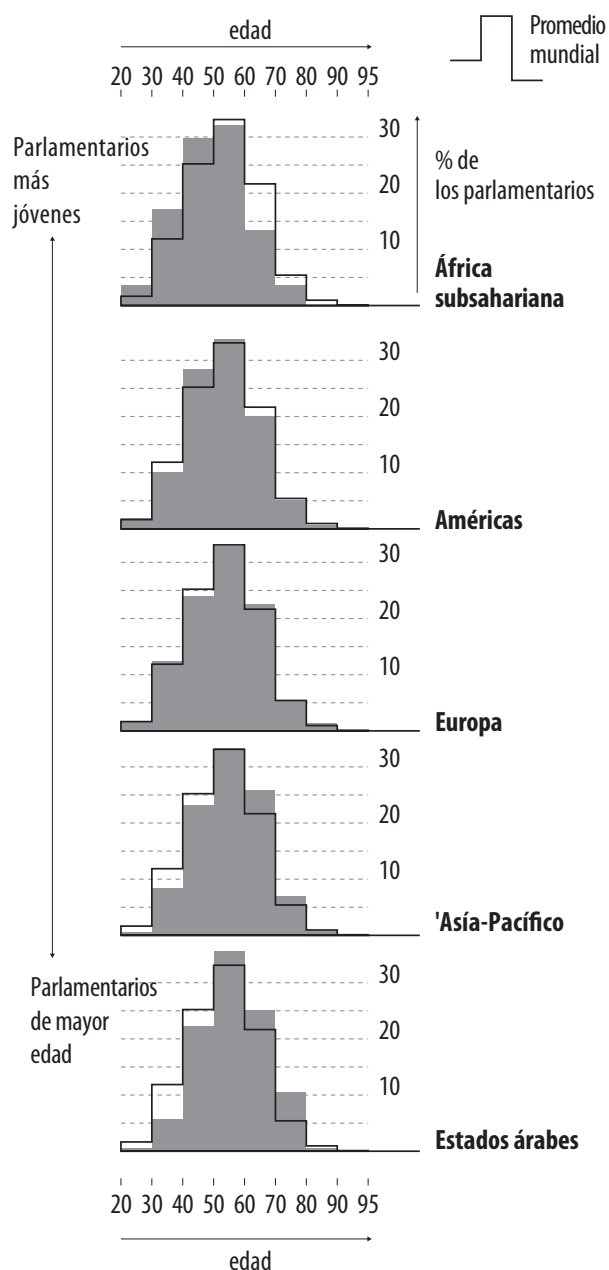
#### Desglosada por sexo



#### Desglosada según la estructura parlamentaria



### Edad de los parlamentarios por región



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

Fuente: Unión Interparlamentaria, 2011

Estas tablas muestran las edades menor, mayor y promedio de los parlamentarios de todo el mundo.

Tamaño de la muestra: 19,782 parlamentarios (42.5%)

Fuente: Parlamentos

La edad promedio de los parlamentarios a nivel mundial es de 53 años. Más del 80% de los parlamentarios tienen entre 40 y 60 años. En cambio, la mediana de la edad de la población mundial en 2009 fue de 28.4 años.<sup>8</sup>

En promedio, las parlamentarias tienen tres años menos que sus contrapartes hombres.

En promedio, los miembros de las cámaras altas tienen siete años más que sus contrapartes en las cámaras bajas y los parlamentos unicamerales.

El África subsahariana tiene los parlamentarios más jóvenes del mundo. Los Estados árabes tienen los parlamentarios de mayor edad, según los datos de 2011.

#### Edad promedio de los parlamentarios por región

África subsahariana	Américas	Europa	Asia-Pacífico	Estados árabes
49.22	52.31	52.94	54.51	55.37

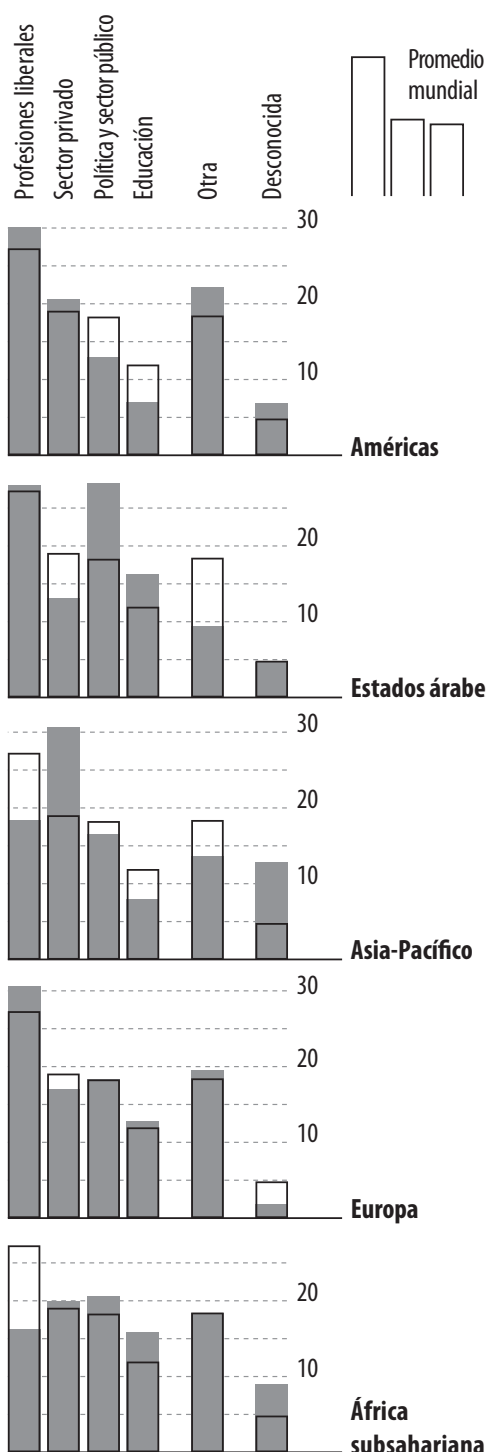
#### Número de parlamentarios por grupo etario

Rango de edad	Número	%
De 20 a 29 años	326	1.65%
De 30 a 39	2,348	11.87%
De 40 a 49	4,990	25.22%
De 50 a 59	6,552	33.12%
De 60 a 69	4,286	21.67%
De 70 a 79	1,071	5.41%
De 80 a 89	188	0.95%
De 90 a 99	21	0.11%
Total	19,782	100.00%

## ¿Qué tipo de formación profesional tienen los parlamentarios?

### Profesión de los parlamentarios

En % (el orden de las columnas es el del promedio mundial)



Fuente: Unión Interparlamentaria, 2011

Estos gráficos muestran la formación profesional de los parlamentarios por región.

Tamaño de la muestra: Los datos corresponden a 96 cámaras parlamentarias de 82 países. Esto representa a 15,455 parlamentarios o aproximadamente el 33% del total mundial.

Fuente: Parlamentos, PARLINE

Hacer un análisis comparativo de la formación profesional de los parlamentarios resulta especialmente problemático. Los desafíos incluyen la enorme diversidad de categorías profesionales que usa cada parlamento al momento de reportar las profesiones de sus parlamentarios y el hecho de que un parlamentario puede reportar varias profesiones. Muy pocos parlamentos identifican la profesión más reciente de los parlamentarios antes de que estos ingresaran al parlamento.

Para fines de este informe, se identificaron cuatro categorías profesionales generales,<sup>9</sup> que en su conjunto dan cuenta del 77% de los parlamentarios del mundo. Presentan un cuadro aproximado del perfil profesional de los parlamentarios de todo el mundo según los datos disponibles.

Formación profesional de los parlamentarios, promedio mundial		
Categoría	Número	Porcentaje
Política y sector público	2,830	28%
Sector privado	2,949	19%
Profesiones liberales	4,223	18%
Educación	1,851	12%
Otro	2,852	18%
Se desconoce	750	5%

En los Estados árabes, la categoría "política y sector público" están sobrerrepresentados a costa del sector privado. En la región Asia-Pacífico y el África subsahariana, las profesiones liberales se ubican por debajo del promedio mundial. En el África subsahariana y los Estados árabes, la categoría "educación" está por encima del promedio mundial. Mientras tanto, en el continente americano, solo el 7% de los parlamentarios declaran tener una formación profesional en educación.



# ENCUESTA REALIZADA A PARLAMENTARIOS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LA CIUDADANÍA Y EL PARLAMENTO

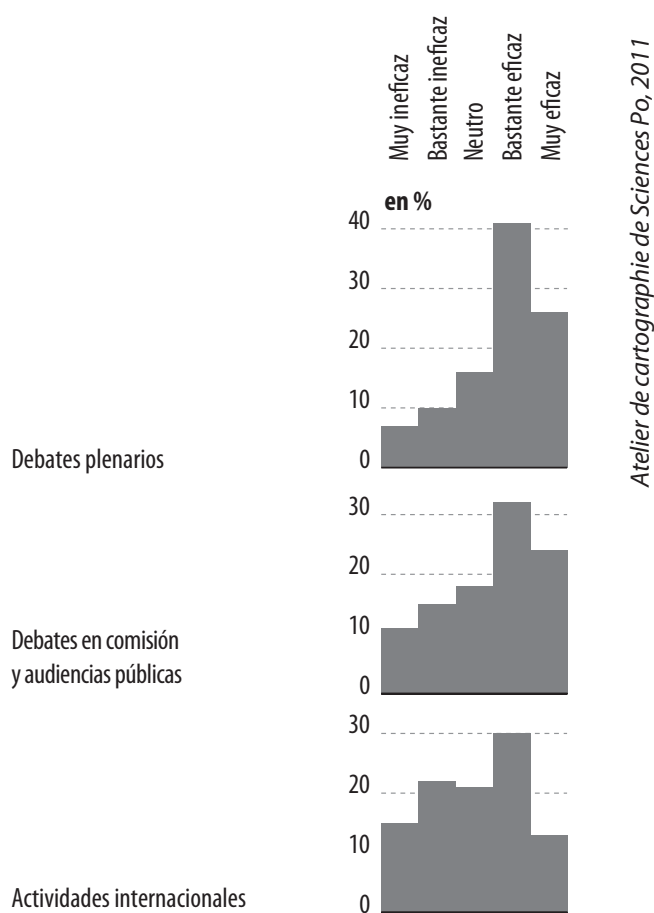
## Acerca de la encuesta

Entre enero y abril de 2011 se realizó una encuesta a 663 parlamentarios seleccionados al azar como parte de la investigación que se llevó a cabo para el Informe Parlamentario Mundial. Las encuestas se realizaron mediante entrevistas personales en los parlamentos y durante conferencias parlamentarias. Los encuestados incluyen a 183 mujeres (27.6%). Un total de 385 (58.1%) de los parlamentarios pertenecen al gobierno, mientras que 228 de ellos, a la oposición. Unos 505 de los encuestados (76.2%) ingresaron al parlamento por primera vez después del año 2000 y 449 (67.8%) dijeron querer postularse nuevamente en las próximas elecciones.

La encuesta constó de nueve preguntas cuyo propósito era dar a conocer las opiniones de los parlamentarios respecto de la relación entre los ciudadanos y el parlamento. Este anexo presenta un resumen de los hallazgos principales.

Se les preguntó a los parlamentarios sobre la eficacia del parlamento para informar al público sobre sus actividades. Por lo general, los encuestados tienen una percepción positiva de la capacidad de los parlamentos de comunicarse de manera efectiva. El 67.6% de los parlamentarios afirmaron que los parlamentos eran muy o bastante eficaces para informar sobre los debates del pleno, comparado con un 56% en el caso del trabajo de las comisiones y un 42.9% en el caso de las actividades internacionales del parlamento.

## ¿Qué tan efectivo es el parlamento para informar al público sobre sus actividades?



Fuente : Unión Interparlamentaria, abril 2011

## ¿Cómo perciben los parlamentarios su función? ¿Cómo piensan que los ciudadanos la perciben?

Se les preguntó a los parlamentarios su opinión respecto de la importancia de las siete funciones detalladas en el cuadro que se presenta a continuación: (1) desde su perspectiva como parlamentarios y (2) en opinión del público.

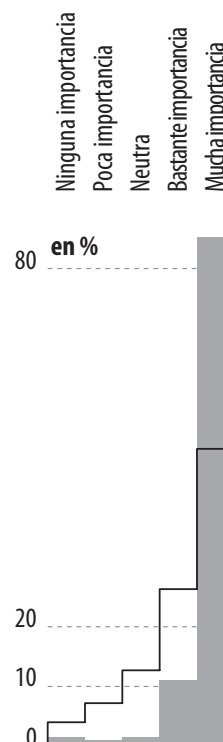
La función donde se observó la mayor discrepancia fue en la de creación de leyes. Mientras que el 85.2% de los diputados dijeron que consideran la creación de leyes como una función muy importante, solo el 49.8% piensan que los ciudadanos comparten esta opinión.

El 60.0% de los parlamentarios calificaron la función de "resolver los problemas de los habitantes de sus distritos electorales" como algo muy importante, mientras que el 71.3% creen que los ciudadanos la consideran muy importante.

La brecha entre estas percepciones es una contradicción que los parlamentarios deben tratar de resolver todos los días. Al centrar sus esfuerzos en lo que consideran su función principal (la creación de leyes), corren el riesgo de desatender las prioridades de quienes votaron por ellos (es decir, su deber de buscar soluciones a los problemas de los electores de sus distritos) y viceversa. La labor de un parlamentario es un malabarismo permanente en su intento por equilibrar intereses y prioridades en competencia.

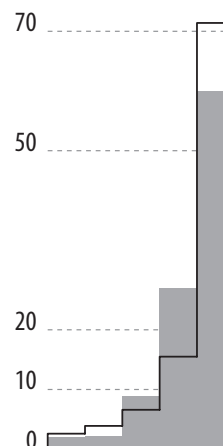
### ¿Qué importancia tiene para Ud. la elaboración de leyes?

■ Como parlamentario  
□ Para la opinión pública



### ¿Qué importancia tiene para Ud. la resolución de los problemas de los electores?

■ Como parlamentario  
□ Para la opinión pública

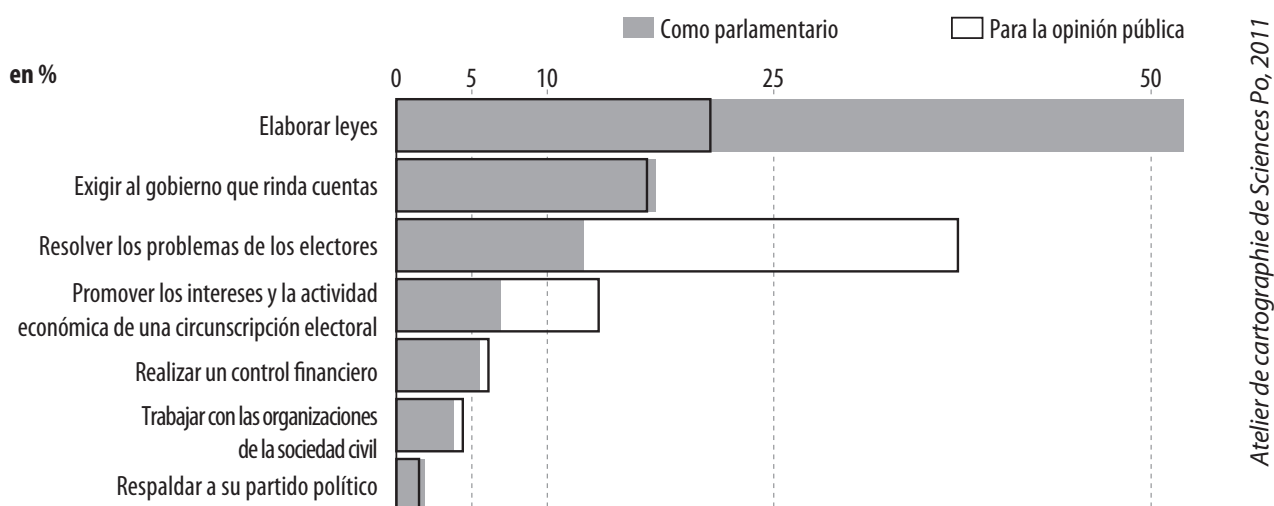


Fuente : Unión Interparlamentaria, abril 2011

## ¿Qué tan importantes son las siguientes funciones?

Función	Como parlamentario		En opinión del público		Diferencia en puntos porcentuales
	Muy importante (1)	Bastante importante	Muy importante (2)	Bastante importante	(1)-(2)
Crear leyes	85.2%	11.0%	49.8%	26.3%	35.4
Exigir al gobierno a que rinda cuentas	71.3%	22.1%	52.8%	28.1%	18.5
Control financiero	66.8%	23.3%	48.1%	27.7%	18.7
Respaldar a su partido político	41.4%	37.0%	25.5%	27.1%	15.9
Resolver los problemas de los habitantes de sus distritos electorales	60.0%	27.0%	71.4%	15.5%	-11.4
Promover los intereses y la economía de su distrito electoral	49.8%	31.2%	56.9%	27.6%	-7.1
Trabajar con organizaciones de la sociedad civil	47.0%	36.1%	33.2%	28.4%	13.8

## ¿Cuál es la función principal de los parlamentarios?



Fuente: Unión Interparlamentaria, abril 2011

Estos gráficos muestra la diferencia entre lo que los parlamentarios consideran su función más importante y lo que piensan que la ciudadanía considera su función principal.

Consideran que la creación de leyes es su función primordial (52.2% de los encuestados), seguida por la de exigir al gobierno a rendir cuentas (17.2%) y resolver los problemas de los electores de sus distritos (12.4%).

Sin embargo, la perspectiva cambia cuando se les pregunta a los parlamentarios cuál creen que es la opinión de los ciudadanos respecto de los roles más importantes de los parlamentarios. Creen que, en opinión de los ciudadanos, resolver los problemas de los electores de sus distritos es la función más importante de los parlamentarios (37.2%), seguida por la creación de leyes (20.8%), obligar al gobierno a que rinda cuentas (16.6%) y promover los intereses y la economía de su distrito electoral (13.4%).

### Impacto de los sistemas electorales

Los resultados de la encuesta muestran que el método para designar a los representantes —el sistema mayoritario o el de representación proporcional (RP)— tiene un impacto en la forma en que los parlamentarios perciben su función. Los parlamentarios que se eligen bajo el sistema mayoritario consideraron que “promover los intereses y la economía de su distrito electoral” y “resolver los problemas” son mucho más importantes, a diferencia de sus contrapartes que se eligieron bajo el sistema de RP. Más parlamentarios elegidos bajo el sistema de RP consideran que “trabajar con organizaciones de la sociedad civil” es importante en la opinión de los ciudadanos.

*Nota: Este análisis excluye los países que tienen un sistema electoral mixto o que usan otro método para designar a sus representantes.*

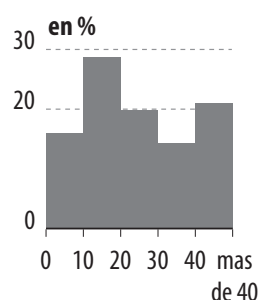
## ¿Cuáles son los obstáculos a la eficacia?

Cuando se les pide a los parlamentarios que identifiquen los factores que obstaculizan su eficacia, señalan la falta de recursos para financiar su labor en los distritos electorales como el reto más importante —independientemente de la forma en que hayan sido designados—. Un número mayor de parlamentarios elegidos bajo el sistema mayoritario considera “los salarios de los parlamentarios” como un reto importante, a diferencia de los que se eligieron bajo el sistema de RP.

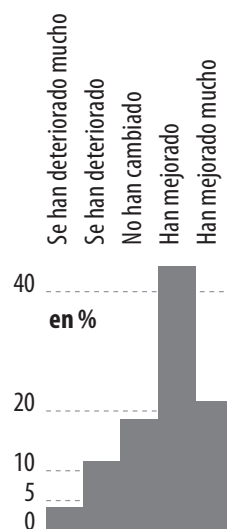
## ¿Hasta qué punto los siguientes problemas afectan la eficacia de los parlamentarios?

	En gran medida	Bastante	En gran medida y bastante (%)
Recursos disponibles para el trabajo en los distritos electorales	37.2%	27.9%	65.1%
Recursos y dotación de personal de los diputados a nivel personal	30.1%	31.7%	61.8%
Recursos y dotación de personal en el parlamento	31.0%	28.7%	59.7%
Falta de experiencia parlamentaria o de conocimientos técnicos	25.4%	30.2%	55.6%
Falta de tiempo para realizar actividades de supervisión	22.5%	30.5%	53.0%
Falta de facultades constitucionales o parlamentarias	30.7%	21.2%	51.9%
El partido político del sistema de grupos parlamentarios	19.9%	28.4%	48.3%
Organización deficiente del proceso legislativo	20.7%	26.1%	46.8%
Salarios de los parlamentarios	16.8%	22.5%	39.3%

¿Cuántas horas por semana dedica a trabajar con los ciudadanos (entrevistas, seguimiento de las cuestiones planteadas por ellos, etc.)?



En comparación a cuando Ud. inició su carrera parlamentaria, ¿las relaciones entre el parlamento y los ciudadanos han mejorado o se han deteriorado?



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

Fuente: Unión Interparlamentaria, abril 2011

Los parlamentarios invierten una parte importante de su tiempo en su trabajo directo con los ciudadanos. El 28.7% pasan de 11 a 20 horas por semana atendiendo los problemas de los ciudadanos, mientras que el 21% pasan más de 40 horas por semana, lo cual es muchísimo tiempo si se consideran todas las responsabilidades que los parlamentarios tienen.

Los recursos disponibles para el trabajo en los distritos electorales influyen en la capacidad de los parlamentarios de cumplir con las expectativas de la ciudadanía, que requiere que dediquen una parte considerable de su tiempo y energía a los asuntos de su distrito, así como en los fondos que los Estados destinan para el funcionamiento efectivo del parlamento.

# GRUPOS REGIONALES

Los parlamentos que proporcionaron datos para el anexo están marcados en **negritas**. En el caso de algunos parlamentos bicamerales, solo se entregaron datos de una cámara.

## Américas

Antigua y Barbuda, **Argentina**, Bahamas, **Barbados**, Belice, Bolivia, **Brasil**, **Canadá**, **Chile**, **Colombia**, **Costa Rica**, **Cuba**, Dominica, Ecuador, El Salvador, **Estados Unidos**, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, **Jamaica**, **México**, **Nicaragua**, Panamá, Paraguay, Perú, **República Dominicana**, San Cristóbal y Nieves, **San Vicente y las Granadinas**, Santa Lucía, **Surinam**, **Trinidad y Tobago**, **Uruguay**, **Venezuela**

## Estados árabes

Arabia Saudita, **Argelia**, Bahréin, Egipto, **Emiratos Árabes Unidos**, Iraq, **Jordania**, **Kuwait**, **Líbano**, Libia, Marruecos, Omán, Qatar, República Árabe Siria, **Sudán**, Túnez, Yemen, **Yibuti**

## Asia-Pacífico

**Afganistán**, **Australia**, **Bangladesh**, **Bután**, **Camboya**, China, **Filipinas**, **India**, **Indonesia**, Irán (República Islámica de), Islas Marshall, Islas Salomón, **Israel**, **Japón**, Kiribati, **Malasia**, **Maldivas**, **Micronesia (Estados Federados de)**, Mongolia, Myanmar, **Nauru**, Nepal, **Nueva Zelanda**, **Pakistán**, **Palau**, Papúa Nueva Guinea, **República de Corea**, **República Democrática Popular de Laos**, República Popular Democrática de Corea, Samoa, **Singapur**, **Sri Lanka**, **Tailandia**, **Timor-Leste**, **Tonga**, **Tuvalu**, Vanuatu, Vietnam

## Europa

**Albania**, **Alemania**, **Andorra**, **Antigua República Yugoslava de Macedonia**, **Armenia**, **Austria**, **Azerbaiyán**, **Bélgica**, **Bielorrusia**, **Bosnia y Herzegovina**, **Bulgaria**, **Chipre**, **Croacia**, **Dinamarca**, **Eslovaquia**, **Eslovenia**, **España**, **Estonia**, **Federación de Rusia**, **Finlandia**, **Francia**, **Georgia**, **Grecia**, **Hungría**, **Islandia**, Irlanda, **Italia**, Kazajistán, Kirguistán, **Letonia**, **Liechtenstein**, **Lituania**, **Luxemburgo**, **Malta**, **Mónaco**, **Montenegro**, **Noruega**, **Países Bajos**, **Polonia**, **Portugal**, **República Checa**, **República de Moldavia**, **Rumania**, San Marino, Serbia, **Suecia**, **Suiza**, **Tayikistán**, Turkmenistán, **Turquía**, **Reino Unido**, **Ucrania**, Uzbekistán

## África subsahariana

**Angola**, **Benín**, Botsuana, **Burkina Faso**, **Burundi**, Cabo Verde, **Camerún**, **Chad**, Comoras, **Congo**, Costa de Marfil, **Guinea Ecuatorial**, Eritrea, **Etiopía**, Gabón, **Gambia**, **Ghana**, Guinea-Bissau, **Kenya**, **Lesoto**, Liberia, **Madagascar**, **Malawi**, **Mali**, **Mauricio**, **Mauritania**, Mozambique, **Namibia**, Níger, **Nigeria**, República Centroafricana, República Democrática del Congo, **República Unida de Tanzania**, **Rwanda**, **Santo Tomé y Príncipe**, **Senegal**, **Seychelles**, **Sierra Leona**, Somalia, **Sudáfrica**, Sudán del Sur, Suazilandia, **Togo**, **Uganda**, **Yibuti**, **Zambia**, **Zimbabue**



## Notas

---

- 1 Base de datos PARLINE sobre parlamentos nacionales: [www.ipu.org/parline](http://www.ipu.org/parline)
- 2 División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (2009). *World Population Prospects: The 2008 Revision*. Highlights. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. [http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008\\_text\\_tables.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008_text_tables.pdf)
- 3 Descargo de responsabilidades: cifras poblacionales de Sudán y Sudán del Sur. En el caso de estos dos países, se emplearon datos preliminares no oficiales que no se han publicado y/o no han sido refrendados por la Organización de las Naciones Unidas.
- 4 Para permitir la comparación a nivel internacional, se convirtió el presupuesto del parlamento de la moneda local a USD en paridad del poder adquisitivo (PPA) con base en las tablas de conversión del Banco Mundial <http://data.worldbank.org/indicador/PA.NUS.PPP>

Para mayor información sobre las paridades del poder adquisitivo, visite el sitio <http://go.worldbank.org/A3R6KFYSR0>. Según el Banco Mundial, "Emplear las PPA en lugar de los tipos de cambio del mercado para hacer conversiones entre monedas permite la comparación del producto de las economías y del bienestar de sus habitantes en términos reales (es decir, al controlar por las diferencias en los niveles de precios)".

- 5 En los casos donde no estaba disponible un factor de conversión en PPA para 2010, se aplicó el factor de conversión de 2009. Se aplicó el factor de conversión de España como sustituto del de Andorra y el de Suiza como sustituto del de Liechtenstein.
- 6 Los diez presupuestos parlamentarios más cuantiosos, según los datos proporcionados, son los de: Estados Unidos, Japón, México, Francia, Alemania, República de Corea, Tailandia, Turquía, Canadá y Polonia.
- 7 Los diez presupuestos parlamentarios más austeros, según los datos proporcionados, son los de: San Vicente y las Granadinas, Tonga, Liechtenstein, Seychelles, Micronesia (Estados Federados de), Gambia, Santo Tomé y Príncipe, Malta, República Popular Democrática de Laos y Yibuti.
- 8 CIA World Factbook <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/xx.html>
- 9 Las categorías empleadas para describir la formación profesional de los parlamentarios son:

"Profesiones liberales", que incluye a abogados, médicos, ingenieros, arquitectos, economistas, etc.

"Sector privado", que incluye a quienes trabajan en negocios, finanzas o administración, empresarios, comerciantes, y granjeros y agricultores.

"Política y sector público", que incluye a los funcionarios de partidos políticos y funcionarios públicos, así como puestos en empresas estatales.

"Educación", que incluye a académicos, investigadores y profesores de todos los niveles educativos. Aunque estas profesiones puedan corresponder al sector público, se creó una categoría independiente para destacar la proporción considerable de parlamentarios que tienen este tipo de formación profesional.

La categoría "otro" incluye todas las demás profesiones y actividades, tales como periodistas, escritores, artistas, trabajadores sociales, activistas de la sociedad civil, funcionarios sindicales, el clero/profesiones religiosas, especialistas en tecnología, el hogar, quienes cuidan a personas dependientes, estudiantes, y personas desempleadas.

Muchos parlamentos reportaron varias actividades profesionales y ocupaciones para cada diputado. En estos casos, se analizó únicamente la primera profesión declarada.





*Mejores parlamentos  
para democracias más fuertes.*

### **Unión Interparlamentaria**

5 chemin du Pommier  
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](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
**[www.ipu.org](http://www.ipu.org)**

Impreso en Dinamarca

Abril 2012—380



*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 45<sup>th</sup> Street, 10<sup>th</sup> Floor  
New York, NY, 10017 Estados Unidos de América  
Teléfono: +1 (212) 906 5000  
Fax: +1 212 906 5857  
**[www.undp.org](http://www.undp.org)**  
**[www.agora-parl.org](http://www.agora-parl.org)**

USD \$25

ISBN 978-92-1-326055-5

