

LA MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA EN AMÉRICA LATINA

Por: José Elice Navarro
Director Ejecutivo de Reflexión Democrática
www.reflexiondemocratica.org.pe

La experiencia de la modernización parlamentaria

Hace más o menos veinte años los parlamentos latinoamericanos iniciaron lo que podríamos denominar una *ola de modernización*. En la mayoría de casos las iniciativas de modernización y reforma llegaron desde el exterior, con perfiles diseñados por agencias de cooperación y entidades financieras internacionales o regionales, a lo que se sumó el aporte de incipientes propuestas y estudios nacionales sobre teoría parlamentaria, derecho parlamentario y gestión parlamentaria.

Aquella modernización hizo avanzar a varios parlamentos hacia un mejor aprovechamiento de las tecnologías de la información y las nuevas teorías en el campo de la administración y gestión de corporaciones, lo que se expresó en:

1. La incorporación masiva de la informática en el trabajo parlamentario, desde el uso de equipos informáticos para el simple proceso de textos, cálculos y presentaciones, hasta la creación e implantación de sistemas de información aplicados a la gestión legislativa y a la administración parlamentaria –sistemas de información legislativa, tableros electrónicos de votación y sistemas integrados de administración–, como también al uso de los recursos disponibles en la Internet, sea para conseguir y compartir información o integrar procesos, experiencias y datos en webs cooperativas –como en el caso del Parlamento Latinoamericano, entonces con sede en Sao Paulo, o la *Global Legal Information Network* (Red Global de Información Legal), con sede en la biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América.
2. La *reingeniería administrativa* e incorporación de modelos y prácticas de gestión que hasta entonces sólo se aplicaban en el sector privado empresarial, así como la reforma de la estructura orgánica parlamentaria por un modelo más dinámico y menos burocrático, la creación de «gerencias» como una de las principales expresiones materiales de la voluntad de ese cambio, la integración de procesos administrativos y contables, la introducción del concepto «ciudadano–cliente» o la revaloración del binomio «parlamentario–representado» y la eliminación progresiva del trámite documentario físico con el uso intensivo del correo electrónico, entre otros.
3. El mejoramiento de la técnica legislativa y la metodología aplicada para el desarrollo de otras funciones parlamentarias, como la investigación y el seguimiento de la actividad del gobierno y su política general, que se reflejó en las reformas de las leyes orgánicas y los reglamentos de los parlamentos, así como en múltiples esfuerzos de capacitación y entrenamiento del personal parlamentario y de los mismos representantes.
4. La remodelación de las sedes parlamentarias o la construcción de nuevas sedes, según novedosas propuestas de mejor uso del espacio y diseño aplicado, con la finalidad de facilitar las actividades de los parlamentos.

Así, la mayoría de parlamentos latinoamericanos se convirtieron en «modernos», en el preciso y limitado sentido de haber incorporado nuevas tecnologías y métodos para apoyar y facilitar sus actividades, pero no se modernizaron en el sentido de promover una *nueva mentalidad* para organizar su trabajo y actuar a partir de una visión clara de su rol en la sociedad y el mundo de hoy.

Por ello, no obstante los cambios experimentados y la voluntad de los propios actores, la mayoría de parlamentos latinoamericanos –si no todos– siguen atravesando una profunda «crisis de representación e identidad» y tienen una poco satisfactoria relación con los ciudadanos a quienes representan.

¿Qué ha fallado?

¿Por qué, a pesar de lo avanzado, los parlamentos latinoamericanos continúan en la búsqueda de un modelo óptimo y, por lo tanto, en ellos también persiste el debate sobre su modernización? Y no es un debate sobre las reformas ya desarrolladas, sino sobre un reiterado «volver a empezar», del que surgen nuevas evaluaciones y proyectos que, en muchos casos, parecen un nuevo inicio, donde no se toma en cuenta o no se dimensiona bien lo que antes se hizo.

Quizá, inclusive, podríamos decir que, hace poco menos de cinco diez años, hubo una *segunda ola de modernización*. Esta vez el tema fue la *refundación institucional*, que incluyó, como si fueran nuevos, elementos o problemas ya trabajados y supuestamente superados o en camino de serlo. La exigencia de incorporación de nuevas tecnologías fue más o menos satisfecha, por lo que restaba incidir sobre el aspecto institucional, es decir –según como se entendió–, sobre la búsqueda de un modelo de organización y funcionamiento del Parlamento que lo convierta en una corporación más eficiente y representativa. Pero si hacemos un balance de esa segunda ola es probable que coincidamos en que fue más de lo mismo, con algunas pequeñas variaciones.

Hay sí un nuevo elemento que ha entró con fuerza y mayor definición en esa etapa: La transparencia, con su complemento de conceptos novedosos como el de *auditoría social*, pariente cercano de otros conceptos promotores como *accountability*, *responsabilidad* y *rendición de cuentas* o *cuantadancia*; sin que ello abone a favor de una percepción distinta a la ya señalada, es decir, que los procesos de modernización y reforma anteriores mostraron un balance inclinado a un veredicto de fracaso.

La sensación de fracaso o inexistencia de procesos de verdaderos saltos de modernización en países donde esta se han desarrollado tiene diversos orígenes. Trataré de precisar los que me parecen más importantes:

1. La falta de continuidad institucional de los parlamentos latinoamericanos. En efecto, no es excepcional observar que en Latinoamérica los cambios de gobierno y de integrantes del Parlamento, luego de un proceso electoral, traen consigo una actitud profundamente crítica con respecto al Parlamento cuyo mandato termina y, entre otras consecuencias, la renovación de una parte importante o de todo el servicio parlamentario, por lo que muchos procesos quedan trancos y se pierde una buena porción de la memoria o el registro de lo avanzado en materia de modernización.

Esto significa que cada nuevo Parlamento –o legislatura– que se constituye, luego de una elección, decide hacer su propia modernización, lo que revelaría un problema que está más

allá del propio Parlamento y tiene que ver con las características del proceso político sinuoso de nuestros países, el sistema político general y el sistema de partidos, como luego trataré de explicar.

2. La modernización en sí ha sido abandonada en su primera etapa y no se ha continuado con las líneas estratégicas y los planes de desarrollo institucional previstos para períodos más extensos que los de duración formal de los proyectos.
3. Los organismos cooperantes y financieros promueven procesos de reforma asumiendo que lo que subyace y antecede a la institución parlamentaria funciona bien o es un aspecto sobre el que no es necesario ni conveniente intervenir. Es más, tanto es cierto ello que descuidaron asegurar el liderazgo de los parlamentarios en los procesos de modernización, dejando el desarrollo de estos a las administraciones parlamentarias que los asumieron como una de sus diversas tareas.
4. El análisis de los sistemas político, de gobierno, de partidos y electoral, por citar cuatro asuntos de vital importancia, no fue suficientemente exhaustivo.

Todo Parlamento es necesariamente parte de un sistema político compuesto por instituciones formales cuya existencia está prevista por la Constitución, así como por organizaciones o instituciones menos formales pero igualmente importantes cuya caracterización es determinada por la historia, las tradiciones y la cultura de cada país. Si obviamos el esfuerzo de comprender el contexto en el que existe y funciona un Parlamento, es muy probable que cualquier intento de reforma institucional fracase.

Un subsistema del sistema político general es el sistema de gobierno. Los sistemas de gobiernos latinoamericanos son mayormente mixtos. Incorporan instituciones extraídas principalmente de los modelos presidencialista y parlamentario que, en muchos casos, colisionan con la cultura y política del país. Al respecto, la pregunta por mucho tiempo ha sido –y aún ahora lo es– ¿nos conviene un sistema presidencial, un sistema parlamentario o un sistema mixto? O quizá ha llegado el momento de preguntarnos simplemente ¿cómo podemos organizar mejor nuestro sistema orgánico–institucional de modo tal que constituya efectivamente la base de nuestra gobernabilidad en la que se apoye nuestro desarrollo político, económico y social?

Otro subsistema es el electoral o el método mediante el cual se ocupan y distribuyen los escaños parlamentarios como resultado del sufragio. ¿Qué método utilizamos para convertir los votos en escaños? ¿Es nuestro sistema electoral el más adecuado para coadyuvar a constituir parlamentos más eficientes, con ciudadanos capaces de tomar decisiones que estén a la altura de las circunstancias y expresen con más certeza la voluntad ciudadana en cada uno de nuestros países?

Solemos satisfacernos con el hecho de organizar elecciones cuya transparencia es garantizada por observadores electorales nacionales e internacionales; creemos que la democracia es una realidad con la sola verificación del desarrollo de los procesos electorales dentro del marco legal, y que es más fuerte aún nuestra democracia si, además, añadimos instituciones de la democracia directa –referéndum, iniciativa legislativa popular, revocación del mandato, demanda de rendición de cuentas, etc. Más quizás, en este último aspecto, no supimos evaluar si estábamos preparados para incorporar en nuestras democracias mecanismos de participación directa.

Es probable que si es preguntado el pueblo se incline hacia la creación de mayores espacios de participación, pero sobre todo sospecho que en Latinoamérica lo que los pueblos desean son resultados concretos de la gestión de sus autoridades, y hoy los ciudadanos están más informado y, por lo tanto, no sólo exigen «más» sino que también han aprendido a exigir «mejor». Y ese «mejor» sin duda incluye que ser escuchado, sentirse parte del debate político y de las decisiones que son tomadas en su nombre.

Pero en realidad poco importa qué sistema de gobierno o electoral prevea la Constitución, si no se cuenta con un sólido sistema de partidos políticos. Y esta es, creo, la clave del problema, por las siguientes razones:

- a) Sin partidos políticos bien organizados y capaces de sumar adherencias y orientar a la ciudadanía y el debate político, es muy difícil crear la sensación favorable de que en el país hay dirigentes o potenciales autoridades que sean capaces de desarrollar una adecuada gestión pública acorde con los intereses ciudadanos.
 - b) La ausencia de partidos políticos sólidos limita la posibilidad de contar con espacios de formación y orientación ciudadana, así como de escuelas de líderes no sólo para fortalecer los partidos mismos sino, además, para preparar a las futuras autoridades con conocimientos y técnicas avanzadas de gestión gubernamental, incluyendo el ejercicio eficaz y eficiente de la función parlamentaria.
 - c) Los partidos débiles y sin convocatoria así como los movimientos electorales eventuales no permiten que, cuando sus integrantes ocupan cargos públicos de elección popular, se pueda determinar con claridad y seriedad los objetivos nacionales y diseñar una política general de gobierno razonable. Peor aún, tal deficiencia provoca que las demandas ciudadanas se dirijan en forma directa hacia las autoridades; no hay mediación y ello es caldo de cultivo para las opciones violentistas y anti sistema.
 - d) La fortaleza o debilidad del sistema de partidos y de los partidos políticos incide en forma directa sobre la organización y la calidad del trabajo parlamentario, debido a que los partidos actúan dentro del Parlamento como grupos parlamentarios que determinan las prioridades y la agenda, así como la metodología de trabajo y el nivel de relación permanente con los electores o ciudadanos. Un ejemplo de este efecto son los procesos de modernización y reforma de los parlamentos. Al no haber partidos asentados y un sistema de partidos sólido, los nuevos parlamentos constituidos –con predominancia de movimientos electorales o partidos en formación, sin prédica ni experiencia– suelen promover y emprender procesos de modernización organizados en módulos de temas que ya han sido desarrollados durante los periodos precedentes, con el consiguiente dispendio o mal uso de los recursos disponibles.
5. Los procesos de modernización y reforma parlamentaria han sido actuados en la periferia institucional y han dejado más o menos intactos los problemas de fondo. En efecto, como ya se dijo el mayor esfuerzo –además verificable– ha sido en la dotación de nuevas tecnologías, pero no ha habido una verdadera transformación en la forma de hacer política y de «hacer Parlamento», que es lo sustancial.
 6. Hay una relación conflictiva entre los medios de comunicación y las instituciones políticas y las autoridades, en especial los parlamentarios. Así, sin medios que induzcan y contribuyan a una relación eficiente e interactiva entre representantes y representados, los parlamentos latinoamericanos tienden a perder legitimidad frente a la ciudadanía,

verificándose un fenómeno de *vidas paralelas*, es decir, donde cada quien se orienta hacia caminos diferentes y hasta contrapuestos.

Este problema es muy complejo y de difícil solución, toda vez que los medios tradicionales (prensa escrita, radio y televisión) atraviesan por una transformación que ha desnudado su naturaleza empresarial y comercial y, poco a poco, quién sabe de manera sutil, son desplazados por aquellos otros medios (herramientas o mecanismos) que corren de un modo más o menos anárquico en Internet. Se trata de las «nuevas redes sociales», que vienen introduciendo una dinámica política distinta y de resultados aún impredecibles, donde las organizaciones de la sociedad civil –también desplazando a los medios tradicionales de un espacio que venían ocupando– han empezado a ser protagonistas para guiar a los ciudadanos en el intrincado mundo parlamentario, a la vez que los capacitan para actuar en forma cada vez más eficiente.

Se impone, quién sabe –y como un tema actual de modernización parlamentaria–, la necesidad de que los parlamentos cuenten con una adecuada política de medios, en la que transparencia, la simplicidad y la interacción ocupan un lugar de primera importancia. Asimismo, ya es tiempo de que nuestras asambleas dejen de ubicar a las organizaciones de la sociedad civil en el espectro de los enemigos y les faciliten un espacio que admita la colaboración en una tarea común: Mejorar la calidad de la representación parlamentaria.

¿Qué hacer?

Se ha avanzado, pero, si hay algo de cierto en lo que antes he señalado, queda mucho por hacer, en el sentido de que no ha habido un cambio profundo en los parlamentos latinoamericanos. Cambio que, además, no se circunscribe sólo al Parlamento, sino que tiene que ver con factores externos a él, que configuran el ambiente natural dentro del cual se desenvuelve.

A continuación me permito exponer algunas ideas generales sobre lo que, desde mi perspectiva, debía hacerse para emprender un verdadero proceso de modernización y reforma parlamentaria en América Latina:

1. Es necesario construir una base de datos de los parlamentos latinoamericanos, que incorpore la información necesaria para evaluarlos desde una perspectiva interna y de contexto:

1.1. Datos del entorno político:

- 1.1.1 Características del sistema político.
- 1.1.2 Características del sistema de gobierno.
- 1.1.3 Características del sistema electoral.
- 1.1.4 Características del sistema de partidos.
- 1.1.5 Estudio de la relación Parlamento–ciudadanía.
- 1.1.6 Estudio de la relación Parlamento–medios de comunicación.
- 1.1.7 Estudio sobre el contexto político y las perspectivas del país.

1.2. Datos internos:

- 1.2.1. Marco jurídico – normativo: Disposiciones constitucionales, leyes orgánicas y reglamentos parlamentarios, reglamentos administrativos, precedentes.

- 1.2.2. Estudio de la organización parlamentaria y del método (o funcionamiento) del Parlamento.
 - 1.2.3. Estudio del proceso legislativo.
 - 1.2.4. Estudio de los procesos de incidencia sobre la política general del gobierno.
 - 1.2.5. Estudio de los procesos de control parlamentario.
 - 1.2.6. Estudio de los procesos de jurisdicción política.
 - 1.2.7. Estudio de los recursos de información disponibles.
 - 1.2.8. Estudio de los procesos de modernización y sus efectos.
 - 1.2.9. Determinación de los problemas actuales.
2. Promoción del fortalecimiento de los partidos políticos y del sistema de partidos. Reto este que excede el ámbito de la modernización parlamentaria, pero que bien puede ser asumido desde el Parlamento mediante la reforma de la legislación electoral y de partidos políticos con fines de fortalecimiento del sistema.
 3. Mejoramiento del sistema de relación Parlamento–gobierno en el contexto de un sistema de gobierno ideal, que probablemente requiera de reformas constitucionales y reglamentarias, además de mucha creatividad y amplitud de criterio, de modo tal que seamos capaces de preguntarnos, casi desde una posición de «*tábula rasa*» ¿qué modelo –propio– es el que nos conviene?
 4. Fortalecimiento de la relación Parlamento–ciudadanía, a través de la aplicación de metodologías de exploración de la voluntad popular y mecanismos de participación eficientes basados en la capacitación ciudadana sobre qué es, cuáles son las funciones y cómo trabaja el Parlamento, con la finalidad de mejorar no sólo su relación con la asambleas representativa sino que también les permita participar mejor.
 5. Diseño de un nuevo esquema de organización y funcionamiento del Parlamento:
 - 5.1. Reforma de las leyes orgánicas o reglamentos parlamentarios, en busca de la simplicidad y la eficiencia.
 - 5.2. Simplificación de la estructura orgánica del Parlamento, reforzamiento de los grupos parlamentarios y reducción gradual de individualismo parlamentario, atacando fenómenos como el transfuguismo.
 - 5.3. Reforma del procedimiento legislativo mediante el establecimiento de agendas legislativas consensuadas y la aplicación de claras reglas de técnica legislativa. Así:
 - 5.3.1. Agenda legislativa (planificación de la actividad legislativa, según prioridades bien definidas).
 - 5.3.2. Elaboración de proposiciones legislativas (examen exhaustivo de necesidad, mayor rigurosidad y prevención y control de efectos).
 - 5.3.3. Reformulación y simplificación del sistema de comisiones ordinarias.
 - 5.3.4. Método de estudio y dictamen de las proposiciones.
 - 5.3.5. Reglas de debate más claras, simples y eficientes.
 - 5.4. Reforma y simplificación de los procedimientos de control parlamentario, revisando todos aquellos procedimientos y las instituciones que son culturalmente ajenas a las características del quehacer político latinoamericano:

- 5.4.1. Interpelaciones.
- 5.4.2. Pedidos de información al gobierno y seguimiento de la política general del gobierno (metodología).
- 5.4.3. Investigaciones (metodología).
- 5.4.4. Acusación constitucional.
- 5.4.5. Participación del Parlamento en las decisiones de política exterior del Estado.

5.5. Reforma del servicio parlamentario.

- 5.5.1. Diseño y validación de un modelo de gestión parlamentaria, considerando las particularidades de los parlamentos como organizaciones o corporaciones.
- 5.5.2. Fortalecimiento de la carrera en el servicio parlamentario.
- 5.5.3. Revaloración del uso de las tecnologías de la información (evaluación para reducir el «subuso» de esas tecnologías).
- 5.5.4. Creación o fortalecimiento de redes de intercambio de información permanente entre los parlamentos latinoamericanos.

Es difícil, sin duda. Se trata una tarea enorme; sin embargo, debemos considerar que se han destinado grandes recursos en busca de la reforma parlamentaria ideal, pero los resultados están muy lejanos de un razonable nivel de satisfacción. Es cierto, también, que en la actualidad resultará bastante más complicado comprometer a las organizaciones cooperantes y a los propios parlamentarios en una cruzada regional para la reforma y mejora sustancial de nuestros parlamentos. Hace veinte años fue el momento propicio, pero los esfuerzos sólo impactaron en la periferia del problema, sin tocar el fondo.