

Gestión por bancadas en el Parlamento

Elsa Bardález
Transparencia

El papel que cumplen los Grupos Parlamentarios o bancadas ha venido cobrando especial importancia en los últimos años especialmente desde que el fenómeno del transfuguismo salió a la luz y causó gran descalabro político a finales de la década del noventa. Los Grupos Parlamentarios –comúnmente conocidos como ‘bancadas– están reconocidos en la Constitución y su organización y atribuciones se establecen en el Reglamento del Congreso. Este reconocimiento es expresión de la importancia y utilidad de las bancadas. Así, la unidad de los partidos políticos o alianzas dentro del Congreso es fundamental no sólo para respetar la decisión de la ciudadanía, sino también para infundir orden y eficiencia en la labor parlamentaria.

De ahí que cobra importancia, también, ordenar y reglar su funcionamiento. La experiencia a nivel internacional se ha creado una gran variedad de mecanismos con la finalidad de promover un rol positivo de las bancadas partidarias en la labor congresal, de modo que se pueda fortalecer la calidad de esta labor a la vez que robustecer el sistema partidario y hacer más ordenada la política. Entre los mecanismos desarrollados figuran los requisitos y reglas que se deben cumplir para diferentes aspectos de la formación, orden y funcionamiento de un Grupo Parlamentario. Por ejemplo, requisitos que se establecen para la constitución de las bancadas, la pertenencia a ellas, el retiro o separación de miembros, procedimientos y modos de organización interna, el acceso y empleo de recursos a que tienen derecho las bancadas. También hay disposiciones sobre cómo deben operar las bancadas en el despacho de sus funciones, como la obligatoriedad de una votación en bloque por bancada y las condiciones y consecuencias de votos discrepantes al interior de una bancada, las formas obligatorias o aceptables de presentación de proyectos de ley, etc.

Conformación y atribuciones de los Grupos Parlamentarios

Algunos requisitos establecidos en legislaturas de diversos países

- Requisitos para la conformación del Grupo Parlamentario
- Obligatoriedad de pertenecer a un Grupo Parlamentario
- Condiciones para la desafiliación de miembros del Grupo Parlamentario
- Organización interna
- Votaciones
- Presentación de proyectos de ley
- Recursos disponibles para las bancadas

Este tipo de normas e incentivos son iniciativas importantes para contribuir a la cohesión de los Grupos Parlamentarios y promover una labor legislativa más ordenada, eficiente y coherente con los programas partidarios; pero son también insuficientes para lograr plenamente esos objetivos. Lo son no debido a la falta de reglamentación (la cual en algunos casos puede ser excesivamente restrictiva) sino porque **la necesaria cohesión, disciplina y correspondencia de ideas** dependen en gran medida de la *dinámica del partido* en sí; y no dependen únicamente de la labor al interior del Congreso ni se forjan solamente dentro de éste.

Acaso más importante es la solidez del sistema partidario. Si los 'partidos' sólo los conforman un grupo de candidatos cuyo único interés en común es obtener un cargo público, se hace casi imposible que como parlamentarios puedan mantener una actuación conjunta. Por tanto, uno de los primeros pasos hacia un sistema de bancadas eficaz es tener partidos sólidos, con miembros que compartan ideas y programas comunes. El establecimiento de un **umbral o valla electoral** es un primer paso en esta dirección, con el cual se admite a un menor número de partidos al parlamento y por lo tanto promueve la creación de un menor número de bancadas. En el impulso a tal fortalecimiento del sistema partidario también aparecen como medidas importantes el establecimiento de **listas parlamentarias cerradas** y el **financiamiento público a partidos** políticos.

Pero el hecho de que una buena labor legislativa y un sistema de bancadas que funcione bien dependan también de factores externos al Congreso no significa que no hay cómo mejorar en todos estos frentes y que, así, todo esté perdido. Se puede aprovechar las normas de fortalecimiento de bancadas para el fortalecimiento del partido (y del sistema partidario), y se puede aprovechar las normas más macro que regulan el sistema político –para el fortalecimiento del sistema de partidos– para que se refuercen mutuamente, propiciando así un círculo virtuoso.



La calidad de la labor congresal y el rol de la bancada

Algunas ideas que capitalizan y fortalecen el rol de la bancada para un buen ejercicio de la labor congresal

La bancada es un recurso para el congresista individual, para la organización política y para la eficacia y eficiencia del Congreso. Se puede ejercer la labor congresal aprovechando a la vez que fortaleciendo la bancada, y así todos ganan.

¿Cómo entonces hacer para actuar en el Congreso en función de la bancada?

Vamos a pasar revista a una serie sugerencias prácticas que promueven modos de fortalecer la calidad de la labor congresal, pero también pueden y debieran aprovecharse y adaptarse para una gestión congresal en base a la bancada.

Una clave general: Una bancada con agenda

Una **clave** para reforzar mutuamente la calidad de la labor congresal y del rol de la bancada radica en tener una **agenda** de bancada (tanto como una agenda como congreso). Se trata de tener una agenda no simplemente como calendario o cronograma sino como un plan razonado de acción, una relación fundamentada de los temas o asuntos que ha de asumir una bancada.

Ello implica tener un **objetivo** (u objetivos) para el accionar de la bancada en un período determinado, con **prioridades** establecidas entre las cosas que la bancada quiere lograr; lo cual conlleva trabajar sobre la base de una **estrategia** trazada y no sobre circunstancias fortuitas o sobre las contingencias y atractivos de la coyuntura (o no sólo atendiendo lo coyuntural, que en política es inviable ignorar sino, en todo caso, atendiéndolo respetando la estrategia). Para operar con una estrategia resulta crucial establecer, al interior de la bancada, **responsabilidades y funciones**. Entre esta puede incluirse la vocería; que puede comprender una vocería global y **vocerías** para temas o asuntos específicos.

No es difícil captar que del actuar con una agenda vienen un orden y claridad que van a redundar en mayor eficacia y eficiencia. Pero además podrá redundar en una mejor comunicación y relación con la ciudadanía u opinión pública. Ello puede entrecerse más fácilmente en función de las mencionadas vocerías, que pueden funcionar como organizadores de la posición u opinión de una bancada hacia la prensa y el público, con el beneficio adicional de hacer más visible el dominio técnico de la bancada en un tema determinado cuando es tratado por el vocero-especialista.

Este tipo de trabajo basado en una agenda es practicable tanto para la labor de la bancada en su función de representación y comunicación, como para el desarrollo de las funciones de legislación y fiscalización. Así, el sentido y utilidad de funcionar con una agenda de bancada los encontraremos nuevamente al tratar, a continuación, estos ámbitos en sus diferentes aspectos.

Representación

Ejercer la **función pública** sobre la premisa de que ella es **eminentemente exigible** – es decir, mostrando *accountability*, o responsabilización– no sólo es la **clave** de la *calidad ética* a mostrarse en la función pública sino también del fortalecimiento del trabajo que se realice como legisladores y fiscalizadores. Actuar bajo esa premisa significa asumir que uno se hace responsable por lo que hace y dice; que uno tiene el deber de asumir esa responsabilidad y de dar cuenta de qué y cómo se realizó bajo esa responsabilidad y de cuáles fueron sus resultados; que uno está en obligación de responder a las expectativas del electorado y de sus necesidades de información, etc.

La autoridad del Congreso viene por representar ciudadanos: es en nombre de la gente que se legisla y fiscaliza. La representación es el sustento de estas otras dos funciones, pero es para la que menos lineamientos de orientación hay en la normativa. ¿Cómo entonces ejercer la función representativa? La representación es como una moneda con dos caras: el representante debe interpretar la voluntad de los representados, pero al mismo tiempo tiene que liderar a la ciudadanía y formar opinión. Uno de los grandes retos es establecer la **comunicación de ida y vuelta** –construir un canal de doble vía– que permita hacer las dos cosas.

Un canal de comunicación de doble vía

Del representado al representante: Permite que lleguen demandas materiales y simbólicas de la ciudadanía, y especialmente de los grupos y colectivos de las respectivas regiones. Tres condiciones:

- Que el canal no dependa de que el congresista pregunte – que el ciudadano lo pueda usar espontáneamente
- Que no hayan intermediarios innecesarios entre representante y representado
- Entender que las demandas no sólo son económicas; muchas veces lo que la gente necesita es reconocimiento, que sus temas estén presentes en la vida pública
- Del representante al representado: Hay el deber de informar al segundo sobre la actuación del primero y explicar también el porqué de las decisiones.
 - La comunicación debe *gerenciarse* en función de los intereses y necesidades de los representados – el canal no debe limitarse a los medios de comunicación ni dejar que el contenido lo impongan ellos
 - Debe potenciar los mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas de la actuación congresal (congreso, bancada, congresista)
 - Debe aprovecharse pero no limitarse a herramientas y tecnologías de la información como la Web e Internet, para uso del congresista y de la bancada; ahí se podría incluir, por ejemplo:
 - **Congresista:** agenda, temas que está trabajando, comisiones a que pertenece, sus principales intervenciones, los pedidos de información que ha realizado y qué se le ha respondido
 - **Bancada:** proyectos presentados, posiciones grupales frente a temas de política nacional / de la agenda nacional, cómo votó la bancada en decisiones importantes del Legislativo, etc. Podría servir además como un enlace con los dirigentes y afiliados del partido.

Así, además de que el/la congresista individualmente gerenciara su labor en la función de representación, sería importante que la bancada liderara la gestión de la representación que ejerce el colectivo de congresistas que la componen. Ello debiera atender al doble carácter de su rol; es decir, en tanto canal partidario y en tanto cara del Congreso de la República. No puede olvidarse que aquello que se hace y la imagen que se muestra al público afectarán tanto a la bancada y sus miembros como al congreso todo. De modo consonante, los aciertos que una bancada tenga no sólo van a influir en una mejor congresal, sino en una mejorada imagen y en una mayor aprobación de la opinión pública. Con ello se contribuye a

que el congreso como institución y la democracia como sistema ganen en legitimidad.

Un elemento importante para la función de representación y cómo se la gestiona es el de la participación, que es una esfera en la que se despliega la relación entre el congreso y la ciudadanía y que da cobijo a la influencia que los representados pueden tener legítimamente. Recuérdesse que la representación, eminentemente, es un sustituto de la participación en las democracias representativas. La participación ciudadana debe, por tanto, ser vista como parte de ese canal de comunicación de doble vía, y aplican a ella las observaciones y condiciones planteadas en este respecto. Ahora bien, nuestro congreso incluye una serie de canales y modos de participación ciudadana que sería importante capitalizar también para el congresista individual y para la bancada, y hacerlo en consonancia con los puntos planteados para construir una comunicación de doble vía. No obstante, para lograrla, habrá indudablemente mejoras que puedan hacerse a los canales existentes y a través de mecanismos adicionales. En este sentido, sintetizamos los planteamientos considerados más saltantes en estos temas.

PARTICIPACIÓN

¿Qué hacer para fortalecer los canales congresales de participación ciudadana?

1. Ligar la labor de *imagen* con el fomento de la cultura cívica, de modo tal que el congreso desarrolle formas institucionales de alcance masivo para conocimiento de la institución parlamentaria y la función congresal.
2. Asegurar mecanismos que trasparen la gestión institucional (del congreso como aparato burocrático) y la labor parlamentaria.
3. Orientarse a la atención de la ciudadanía, sus demandas u opiniones (desde el aspecto funcional hasta el simbólico).
4. Desarrollar mecanismos de respuesta institucional, oportuna y conjunta, ante las difusiones masivas desinformadas, deformantes e inexactas sobre la institución parlamentaria. Las bancadas pueden tener un rol complementario y suplementario –a través, por ejemplo, de sus vocerías de especialización temática–.
5. Instituir mecanismos de difusión alternativos que posibiliten la información de las actividades sustanciales del Congreso, para complementar lo que informan los medios de comunicación. Por ejemplo: foros (temáticos) convocados por Presidente de una Comisión o por 'bloques multipartidarios de interés' (con un Cronograma de bancada).

A estos puntos podemos agregar planteamientos ligados a aspectos más estrictamente comunicacionales.

IMAGEN Y COMUNICACIÓN

En la labor comunicacional y de fortalecimiento de imagen, el tema de fondo es la capacidad de liderar la comunicación con los representados; a nivel del congreso como conjunto, de la bancada, y de la/os congresistas individualmente. Parte de ello es gerenciar la relación con los medios de comunicación, tomada como parte y no como totalidad del vínculo de

comunicación con la ciudadanía. A continuación se grafican y sintetizan los puntos principales referidos a los temas de imagen y comunicación.

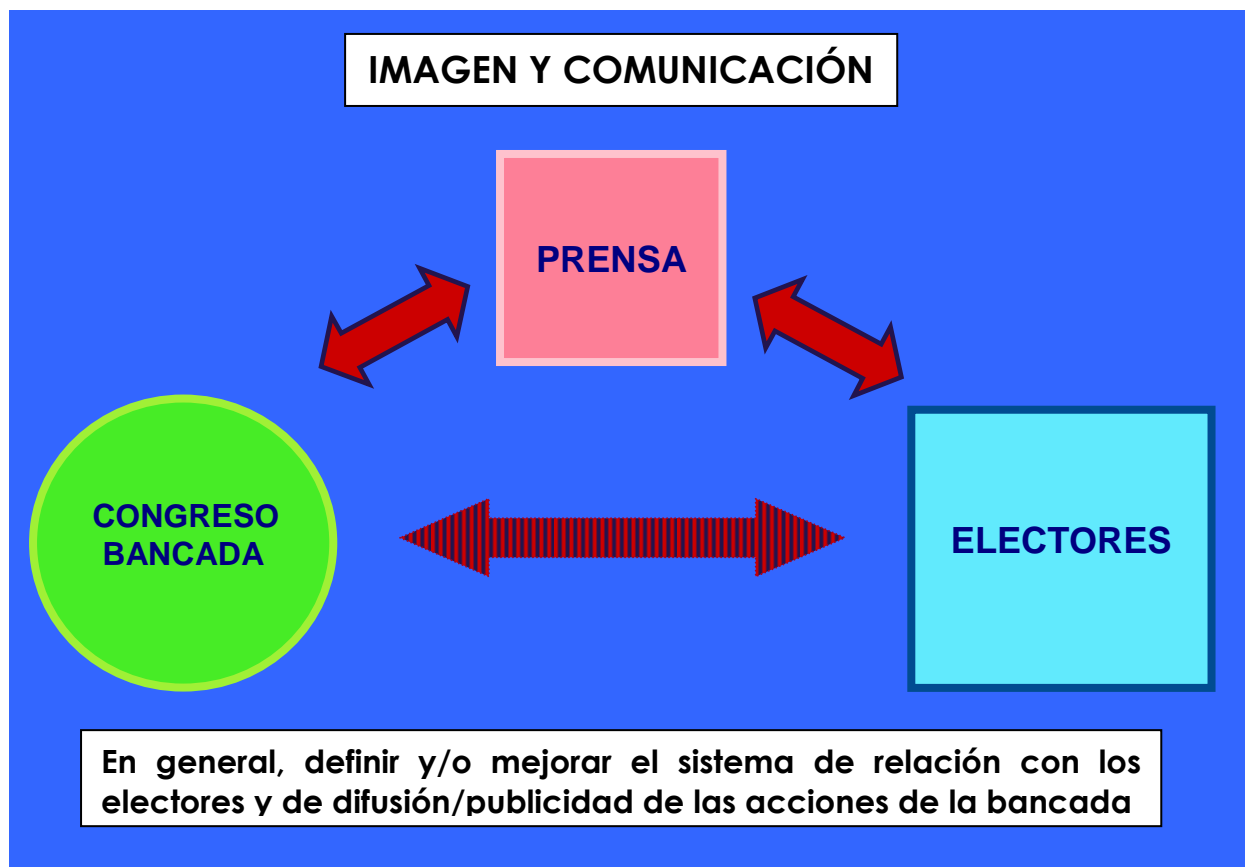


Imagen y comunicación

Sugerencias sobre acciones

1. Definir un plan de trabajo por legislatura o período específico que permita un informe de avances o dificultades más efectivo y transparente.
 - Asegurar que se comunica a la ciudadanía cuál es la agenda, el plan de trabajo del Congreso, la bancada, el congresista.
2. Establecer un sistema de reuniones periódicas con la ciudadanía para recoger inquietudes
 - Por regiones
 - Por temas
3. Definir un vocero de la bancada o voceros por temas
4. Establecer sistemas de reuniones periódicas con la prensa para poder dar a conocer:
 - Avances de lo planificado dentro del congreso por legislatura
 - Informes de gestión claros
 - Proceso de relación/comunicación con la ciudadanía
5. Definir y promocionar los mecanismos que tiene el ciudadano para monitorear las acciones del legislativo más allá de la prensa (página Web y otros)

Adaptado de **EL CONGRESISTA COMO COMUNICADOR ANTE LOS MEDIOS Y LA PRENSA**. La opinión pública y los

Hay que destacar que las sugerencias planteadas en términos de imagen y comunicación son coincidentes con la idea de que tener y trabajar con una agenda es clave. Los puntos planteados pueden hacerse valer tanto para el congreso como para la bancada.

Estas consideraciones traen a colación el asunto específico de cómo tratar con los medios de comunicación, el cual es abordado a continuación.

MANEJO DE MEDIOS

Uno de los puntos clave – aunque no el único – en el aspecto de imagen y comunicación del parlamento alude a gerenciar la relación con los representados y la prensa. Presentamos una síntesis con algunos planteamientos fundamentales.

Organizar la comunicación, la imagen y la información

Este precepto fundamental se asocia con tres puntos explicativos.

1. La comunicación se crea, se planifica, se orienta, se organiza.
 - No es una actividad espontánea. La comunicación moderna es consciente, racional.
 - Los mensajes se elaboran: se pueden manejar.
2. La imagen se construye.
 - Se forma de los mensajes que se van emitiendo.
 - Existen especialistas en imagen institucional y personal.
3. La información se planifica.

Es resultado de una elaboración: debe prepararse, pensarse, idearse.

Cómo organizar la comunicación, la imagen y la información

- **Agenda:** el **QUÉ:** definir y administrar la agenda política de fondo y la agenda de trabajo legislativa.
 - **El mensaje debe reflejar esa agenda; la agenda marca qué mensaje debe privilegiarse**
- **Estrategia:** el **CÓMO:** definir un objetivo preciso y buscar la estrategia más apta para alcanzarlo.
 - Estrategia política define la estrategia de comunicación
 - Requiere coordinación y coherencia en los equipos políticos; si no, comunicación = caos
 - Busca que la comunicación sea proactiva y no reactiva; que ponga la agenda, se adelante a los acontecimientos
 - Especializarse en temas – sin estereotiparse
 - Crear noticia y empaquetar mostrando lo bueno
 - Tener oficina de comunicación incluyendo comunicador social (+ asistentes) y relacionista público

Algunos elementos más operativos que contribuyen a dar concreción a una estrategia se refieren a los recursos humanos a involucrar:

- Tener un equipo de comunicación completo y con experiencia
 - Su organización puede darse como bancada.
 - Buscar personal especializado para que desarrolle relaciones públicas con los medios de comunicación y para que organice la página Web y la comunicación por Internet:

Comunicador social: gestión de la comunicación, información e imagen

Debe poder analizar la información y escribir bien

Relacionista público: contactos con instituciones públicas y privadas; puede hacer la labor de vocero

Requiere distancia, sensatez, equilibrio emocional, capacidad para comunicar. Uno de los peores errores es designar vocero a alguien del entorno partidario, sin considerar la carga emocional que implica el cargo.)

Y resaltamos, finalmente, algunas sugerencias prácticas para el trato con los medios de comunicación:

Recomendaciones sobre cómo actuar ante la prensa

- Preparar entrevistas: Planear mensaje. Organizar información necesaria en forma de ayuda memoria.
- La idea fuerza es la quintaesencia del mensaje que vamos a transmitir: saber argumentarlas.
- La base para una buena comunicación es la empatía: 80% de lo que comunicamos es por nuestro tono de voz, expresión corporal, colores que usamos -- 20 % por nuestro mensaje verbal.
- Recomendaciones específicas previas a una entrevista: estar consciente de qué medio y cuál su público
- Recomendaciones para la prensa escrita: prepararse a fondo.

Legislación y control

Las siguientes recomendaciones valen tanto para el ejercicio de la función de legislar como para el de fiscalizar. Así, para fortalecer la calidad del trabajo hecho en ambas funciones sería importante que el congreso lograra tener estos elementos:

- Especialización temática
- Baja rotación en comisiones
- Asesoría por bancada
- Estudios especializados como soporte de políticas públicas: privilegiar deliberación sobre producción en serie de leyes
- Colaboración con el Ejecutivo: mejores frutos que confrontación
- Calidad en el análisis/evaluación de propuestas (i.e., tanto legislación como control), para lo cual se recomendó:

- Establecer CONTEXTO: problema, objetivo específico
- Establecer alternativas de solución: investigar, medir efectos y predecir consecuencias
- Evaluar resultados de cada alternativa, con un criterio definido como estándar para considerar exitosa la política pública o medida
- Tomar en cuenta plazo temporal, viabilidad cultural, viabilidad (y costo) organizacional, costo-beneficio
- Tener equipos de soporte técnico POR BANCADA para este análisis
- Mejorar normas de requerimiento de análisis cualitativo y económico de propuestas, de acuerdo a naturaleza del problema o tema
- Para el control – fiscalización de políticas públicas y programas sociales, se recomendó:
 - Focalizar esfuerzos, por ejemplo en programas sociales específicos de acuerdo a vulnerabilidad de uso clientelar, tamaño de presupuesto, etc.
 - Definir objetivos específicos de la fiscalización
 - Seguimiento sostenido. Colaboración e intercambio de información con Ejecutivo; opinión de sociedad civil
 - Contar con los especialistas necesarios (equipo multidisciplinario, experto SIAF, etc.)

Para concluir, presentamos algunos cuadros que consolidan ideas para fortalecer la labor legislativa y de control del congreso, lo mismo que la implementación de la función representativa, como conjunto, pero sobre la base de un rol activo y positivo de las bancadas.

Ideas clave para fortalecer la labor congresal

- **Especialización de funciones**
 - Grupos de trabajo de congresistas y asesores concentrados en temas y comisiones específicas.
 - Evitar la rotación en cada legislatura de congresistas y asesores a distintas comisiones para permitirles adquirir experiencia e información en determinados temas.
 - Instituir un cuerpo permanente de especialistas/asesores dentro partido que sirvan como apoyo.
 - Aprovechar las fortalezas y experiencia previa de los legisladores al momento de asignar responsabilidades.
- **Coordinación y contactos**
 - Establecer redes de apoyo/comunicación con el Ejecutivo, sectores académicos y de la sociedad civil. Tener listas de contactos por temas y especialidades.
 - Establecer un interlocutor de la bancada con el Ejecutivo (o uno por sector/grupo de comisiones) para asegurar labores de coordinación ordenadas y coherentes.
 - Usar más y mejor mecanismos existentes de control para mantener una coordinación permanente y orgánica con Ejecutivo (v.g., solicitudes de información, bien definida y argumentada)
- **Elección de asesores**
 - Priorizar un enfoque basado en mérito, así como experiencia en la labor legislativa.
 - Asegurarse de contar con un equipo multidisciplinario (y formarlo), dada la gran variedad de temas que se tratan en el Congreso.
 - Organizar el cuerpo de asesores alrededor de las comisiones y temas de interés de la bancada en lugar de hacerlo de manera individual, para priorizar la especialización y

eficiencia. Esto a su vez repercutirá en una labor más eficiente de cada Congresista.

- **Comisiones**
 - Establecer una agenda en las comisiones en las que se intervenga con objetivos definidos y mecanismos de seguimiento a los mismos.
 - Seguimiento a la implementación de políticas públicas (en conjunto con el Ejecutivo).
 - Organizar un cuerpo de asesores que asegure que la relación técnica con el Ejecutivo sea en igualdad de condiciones.
- **Proyectos de ley**
 - Establecer un filtro previo a los proyectos de ley dentro de la bancada para evitar propuestas similares y no recargar la labor de las comisiones.
 - Esto permite además una discusión previa sobre la posición o distintas posiciones que puedan existir dentro de la bancada.

Recomendaciones generales

1. Fortalecimiento del sistema de comisiones:
 - Menor número, en función de eficacia y eficiencia. Disminuir número de comisiones investigadoras.
 - Menor rotación y mayor especialización
2. Fortalecimiento de la gestión institucional
 - Planificación estratégica **de bancada**
3. Fortalecimiento de la relación medios de comunicación-Congreso
 - Gestión de la relación **por bancada**
 - Grupo multipartidario para acuerdo sobre el tema.
 - Aprovechar mejor, en línea con las recomendaciones hechas, el Canal