

PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA
DESDE PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y
PRÁCTICAS

GRUPOS PARLAMENTARIOS

NORM KELLY Y SEFAKOR ASHIAGBOR

El Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) es una organización sin fines de lucro, no partidaria, no gubernamental que responde a las aspiraciones de los pueblos alrededor del mundo para vivir en sociedades democráticas que reconozcan y promuevan derechos humanos básicos.

Desde su fundación en 1983, NDI y sus socios locales han trabajado para apoyar y fortalecer a las instituciones y las prácticas democráticas mediante la consolidación de los partidos políticos, organizaciones civiles y parlamento; la salvaguarda de las elecciones; la promoción de la participación ciudadana, la apertura y la rendición de cuentas en el gobierno.

Con empleados y voluntarios políticos provenientes de más de 100 naciones, NDI agrupa a personas y organizaciones con el fin de compartir ideas, conocimientos, experiencia y “expertise”. Nuestros socios obtienen experiencia y se familiarizan con las mejores prácticas en desarrollo democrático internacional que pueden ser adaptadas a las necesidades de sus propios países. El enfoque multinacional del NDI refuerza el mensaje de que si bien no existe un solo modelo democrático, ciertos principios clave son compartidos por todas las democracias.

El trabajo del Instituto apoya y defiende los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asimismo, promueve el desarrollo de canales institucionalizados de comunicaciones entre los ciudadanos, instituciones políticas y funcionarios electos, y fortalece su capacidad de mejorar la vida de todos los ciudadanos. Para mayor información sobre NDI, sírvase visitar www.ndi.org.

Copyright © Instituto Nacional Demócrata (NDI) 2011. Todos los derechos reservados. Algunas partes de este trabajo pueden ser reproducidas y/o traducidas para propósitos no comerciales siempre y cuando NDI sea reconocido como la fuente del material y reciba copias de cualquier traducción realizada.

455 Massachusetts Ave, NW, 8th Piso
Washington, DC 20001
Teléfono: 202-728-5500

La impresión de esta publicación fue posible gracias al apoyo brindado por la Oficina de Democracia y Gobernabilidad, Oficina para la Democracia, Conflicto y Asistencia Humanitaria, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, bajo los términos del Contrato No. DFD-A-00-08-00350-00. Las opiniones expresadas en el presente documento son aquellas de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia para el Desarrollo Internacional.

ISBN: 978-1-880134-38-2



PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA DESDE PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y PRÁCTICAS

El Instituto Nacional Demócrata (NDI o el Instituto) está agradecido con todas las personas que contribuyeron en la elaboración de este documento. Especialmente, el Instituto está agradecido con aquéllos que compartieron sus experiencias personales como miembros de grupos parlamentarios, ya que este documento no hubiera sido posible sin su apoyo. NDI agradece a las siguientes personas por sus comentarios a los borradores de esta publicación: Meg Munn, Miembro del Parlamento por Sheffield Heeley Partido Laborista del Reino Unido; Nora Owen, Vicepresidenta de Fine Gael, República de Irlanda; Judy Van Rest, Vicepresidenta Ejecutiva del Instituto Republicano Internacional; y Angela Wilkins. Además, los miembros del personal de NDI como Francesca Binda, Matyas Eorsi y Lisa McLean proporcionaron valiosas perspectivas. Elvis Zutic elaboró el anteproyecto sobre los reglamentos para las bancadas incluidas en el Anexo 2. El personal del Instituto que trabaja en los equipos regionales en Washington DC así como en el campo contribuyeron con una investigación sobre las prácticas parlamentarias regionales en Bangladesh, Benín, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Camboya, Colombia, Indonesia, Irak, Kosovo, Mali, Montenegro, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Perú, Serbia, Sudáfrica, Uganda y Yemen. Por otro lado, las siguientes personas, trabajadores actuales y ex trabajadores, de NDI hicieron diversas contribuciones a este documento: Nicholas Benson, Sophie Fry, Zachary Goldstein, Meredith Katz y Zach Pusch. El Instituto también quisiera reconocer a Ian Delmonte por su trabajo en el diseño y la presentación de este documento.

Mediante la investigación de temas tales como la ley de partidos, selección de candidatos y finanzas de los partidos, NDI brinda información comparativa sobre diferentes aspectos de la plataforma política de los partidos, arrojando cierta luz sobre los obstáculos y los posibles enfoques para crear partidos más efectivos e inclusivos. A partir de análisis académicos así como de experiencias prácticas con partidos, la serie *Partidos Políticos y Democracia desde Perspectivas Prácticas y Teóricas* del Instituto evalúa los temas centrales para el rol y la función que desempeñan los partidos políticos. Esta serie incluye:

Grupos Parlamentarios

Dr. Norm Kelly, Centro para Instituciones Democráticas y Sefakor Ashiagbor, Instituto Nacional Demócrata

Selección de Candidatos para Cargos Legislativos

Sefakor Ashiagbor, Instituto Nacional Demócrata

Adoptando la Ley de Partidos

Dr. Kenneth Janda, Universidad Northwestern

Política de Finanzas, Partidos y Desarrollo Democrático

Dr. Michael Johnston, Universidad Colgate

Desarrollo en las Comunicaciones Intrapartidarias

Dr. Pippa Norris, John F. Kennedy School of Government, Universidad Harvard

Implementando la Democracia Intrapartidaria

Dr. Susan Scarrow, Universidad de Houston

Para mayor información sobre los programas de partidos políticos de NDI o para obtener copias electrónicas de estas publicaciones, sírvase visitar el sitio web del Instituto en www.ndi.org.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| PRÓLOGO..... | 6 |
| SOBRE LOS AUTORES..... | 7 |
| INTRODUCCIÓN | 8 |
| REPRESENTACIÓN | 12 |
| REGLAS INFLUYEN EL COMPORTAMIENTO | 17 |
| Sistemas Electorales..... | 17 |
| Reglas Parlamentarias..... | 19 |
| Medidas Anti-deserción..... | 26 |
| GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SUS PARTIDOS | 31 |
| Mecanismos de Coordinación, Información y Rendición de Cuentas | 31 |
| Formulación de Políticas..... | 32 |
| Reglas de la Bancada..... | 34 |
| Selección del Liderazgo | 36 |
| Coordinadores (<i>Whips</i>) | 37 |
| División del Trabajo en Grupos Parlamentarios | 40 |
| Reuniones de Bancada..... | 43 |
| Libertad Individual vs Cohesión de Partido | 44 |
| Disciplina | 50 |
| CONCLUSIÓN..... | 52 |
| ANEXOS | 55 |
| Anexo 1: Extractos de los Puntos De Referencia para las Legislaturas Democráticas..... | 56 |
| Anexo 2: Reglas Modelo de Bancada..... | 62 |
| BIBLIOGRAFÍA | 71 |
| NOTAS DE PIE | 75 |

LISTA DE FIGURAS

1. Pre-selección para la Legislatura
2. La Dinámica de la Elaboración de Reglas Electorales y Parlamentarias

LISTA DE RECUADROS DE TEXTO

1. Acción Afirmativa en el Partido Laborista Australiano
2. Ejemplos de Ingeniería Política
3. ¿Se identifican los votantes con partidos o con candidatos individuales?
4. Grupos Multipartidistas del Reino Unido
5. Intereses de las Mujeres y Bancadas Regionales – Región Autónoma de Bougainville
6. Ley OLIPPAC de Papúa Nueva Guinea
7. Coordinadores (*Whips*)

LISTA DE CUADROS

1. Importancia de la Afiliación Partidista
2. Número de Partidos Parlamentarios en Países Encuestados por NDI
3. Umbrales para el Estatus de Grupo Parlamentario
4. Derechos Procesales de Grupos Parlamentarios y Miembros Individuales en Colombia
5. Libertad para Ejercer el ‘Voto de Conciencia’

PRÓLOGO

La credibilidad de la democracia depende, en gran parte, de la manera en que funcionan en la práctica las instituciones. Sin embargo, en algunas nuevas democracias, los ciudadanos han experimentado beneficios mínimos o no perceptibles por parte de sus nuevos gobiernos: por ejemplo, los niveles de pobreza han permanecido igual; los servicios públicos siguen siendo ineficaces, y los ciudadanos continúan sintiéndose desconectados de sus gobiernos. Por más de 25 años, el Instituto Nacional Demócrata (NDI) ha trabajado con ciudadanos alrededor del mundo con el fin de crear entornos políticos más abiertos, en los cuales estos mismos ciudadanos puedan participar activamente en el proceso democrático. El enfoque del Instituto incluye el trabajo con parlamentos y partidos políticos, instituciones intermediarias que desempeñan roles esenciales para vincular a los ciudadanos con el gobierno.

Cuando funcionan de manera eficaz, los partidos políticos suman intereses, promoviendo así las inquietudes locales de los ciudadanos en un contexto nacional. Mediante sus esfuerzos por controlar e influir en las políticas públicas, los partidos políticos desempeñan un papel intermediario, vinculando así a las instituciones del gobierno con los grupos de la sociedad. Estos partidos políticos reúnen apoyo para una legislación importante, abogando a favor de posturas que el bienestar público y fomenten los intereses de los ciudadanos. Del mismo modo, los parlamentos desempeñan un papel crucial en la gobernabilidad democrática al comunicarse con los ciudadanos y responder a sus inquietudes, diseñar leyes y políticas que reflejen los intereses nacionales y de los electores, y supervisar el trabajo de la rama ejecutiva. Las reglas institucionales, negociaciones y agendas políticas en los parlamentos normalmente se elaboran y se diseñan alrededor y por los grupos o bancadas parlamentarias. Las normas y estándares formales e informales para los respectivos papeles y responsabilidades de los grupos parlamentarios oficialistas así como de la oposición ayudan a determinar hasta qué punto los ciudadanos y partidos perciben al poder legislativo como un foro legítimo para un debate significativo sobre temas de gobernabilidad. Además, los grupos parlamentarios a menudo se convierten en el medio principal por el cual los partidos promueven y reivindican las políticas que apoyaron durante la campaña, trabajan para solucionar los problemas de los electores, y hacen públicos sus logros. Cabe destacar que un número cada vez mayor de programas de NDI se encuentran ayudando a los grupos parlamentarios a organizarse internamente, desarrollar e implementar agendas legislativas, llegar al público de manera efectiva y comunicarse de igual manera con las estructuras partidistas fuera del parlamento.

Ante las sensibilidades políticas que ello supone, la información respecto al funcionamiento interno de los grupos parlamentarios, especialmente las interrogantes que se tienen sobre los procesos de toma de decisiones internas, la cohesión y la disciplina normalmente se mantienen en secreto. La adición más reciente a la serie *Partidos Políticos y Democracia desde Perspectivas Teóricas y Prácticas* del Instituto ha empezado a esclarecer el funcionamiento de los grupos parlamentarios mediante el debate sobre las reglas y procedimientos que los afectan, las relaciones entre los partidos y sus representantes en el Parlamento y cómo los representantes electos se organizan dentro de las legislaturas.

El Instituto agradece a aquéllos que contribuyeron a la investigación que se llevó a cabo para este documento y proporcionaron sus comentarios a los borradores iniciales.

Kenneth Wollack
Asociado Senior,
Director de Programas de Partidos Políticos

Ivan Doherty

SOBRE LOS AUTORES

Norm Kelly, Ph.D., es un Asociado del Centro para Instituciones Democráticas, con sede en la Universidad Nacional Australiana. El Dr. Kelly dicta cursos sobre capacitación política, incluyendo desarrollo de partidos políticos y capacitación de candidatos, y ha trabajado en esta área en Afganistán, las Islas Salomón, Papúa Nueva Guinea e Indonesia. Reside en Wellington, Nueva Zelanda. Previamente, el Dr. Kelly ha sido un miembro de la Asamblea Legislativa de Australia Occidental, representando a los Demócratas Australianos de 1997 a 2001. Después de dejar el Parlamento, el Dr. Kelly fue electo al Comité Ejecutivo Nacional de Demócratas, de 2001 a 2003, incluyendo un periodo en el cual fungió como Vice Presidente Nacional. El Dr. Kelly también ha sido Director de Campaña de los Demócratas para Australia Occidental durante la elección federal de 2001. Finalizó sus estudios de Doctorado con el tema sobre las Reformas del Sistema Electoral Australiano dentro del Programa de Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Australiana.

Sefakor Ashiagbor es una Asesora Senior en la Oficina de Programas de Partidos Políticos del Instituto Nacional Demócrata (NDI). Ella ofrece apoyo técnico para ayudar a informar sobre el diseño e implementación de los programas de partidos políticos a nivel mundial y conduce investigaciones sobre temas que afectan el desarrollo de los partidos políticos en democracias emergentes. Ha contribuido a los Estándares Mínimos para el Funcionamiento Democrático de los Partidos Políticos del Instituto y fue la autora de un estudio comparativo sobre los procesos de selección de candidatos dentro de los partidos políticos. La carrera de la Sra. Ashiagbor en NDI se inició en torno a su interés sobre el África Subsahariana. Ella ostentó cargos en Ghana y Malawi, además de haber viajado extensivamente por todo el continente, supervisando diferentes programas sobre fortalecimiento de capacidades y de investigación en áreas como desarrollo de partidos políticos, gestión de industrias extractivas, participación política de las mujeres, monitoreo de elecciones y desarrollo legislativo. Asimismo, también supervisó un importante estudio sobre temas relacionados con finanzas de partidos, y fue autora de un reporte sobre los esfuerzos para promover las reformas en este tema en cuatro países africanos.

INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos son la piedra angular de la sociedad democrática. Éstos suman los intereses del público, los articulan en forma de opciones de política y brindan estructuras para la participación política. Adicionalmente, dichos partidos capacitan a líderes políticos e impugnan elecciones para contar con un mecanismo de control sobre las instituciones públicas. Cuando son mayoría, los partidos son la base organizacional para dar forma al gobierno, y cuando son minoría, representan una oposición viable o una alternativa al gobierno. Cuando son electos, los candidatos buscan impulsar los intereses de su partido en la legislatura, representando agendas políticas específicas que tienen la legitimidad de un mandato electoral popular. En el poder legislativo, los miembros del Parlamento (MP) ¹ del mismo partido, a menudo se organizan en grupos o bancadas parlamentarias, siendo éste el medio principal por el cual los partidos se organizan en la legislatura.² Por ende, los grupos parlamentarios efectivos son esenciales para la creación de partidos políticos más representativos y más efectivos así como para establecer una organización y una gestión eficientes de los asuntos legislativos.

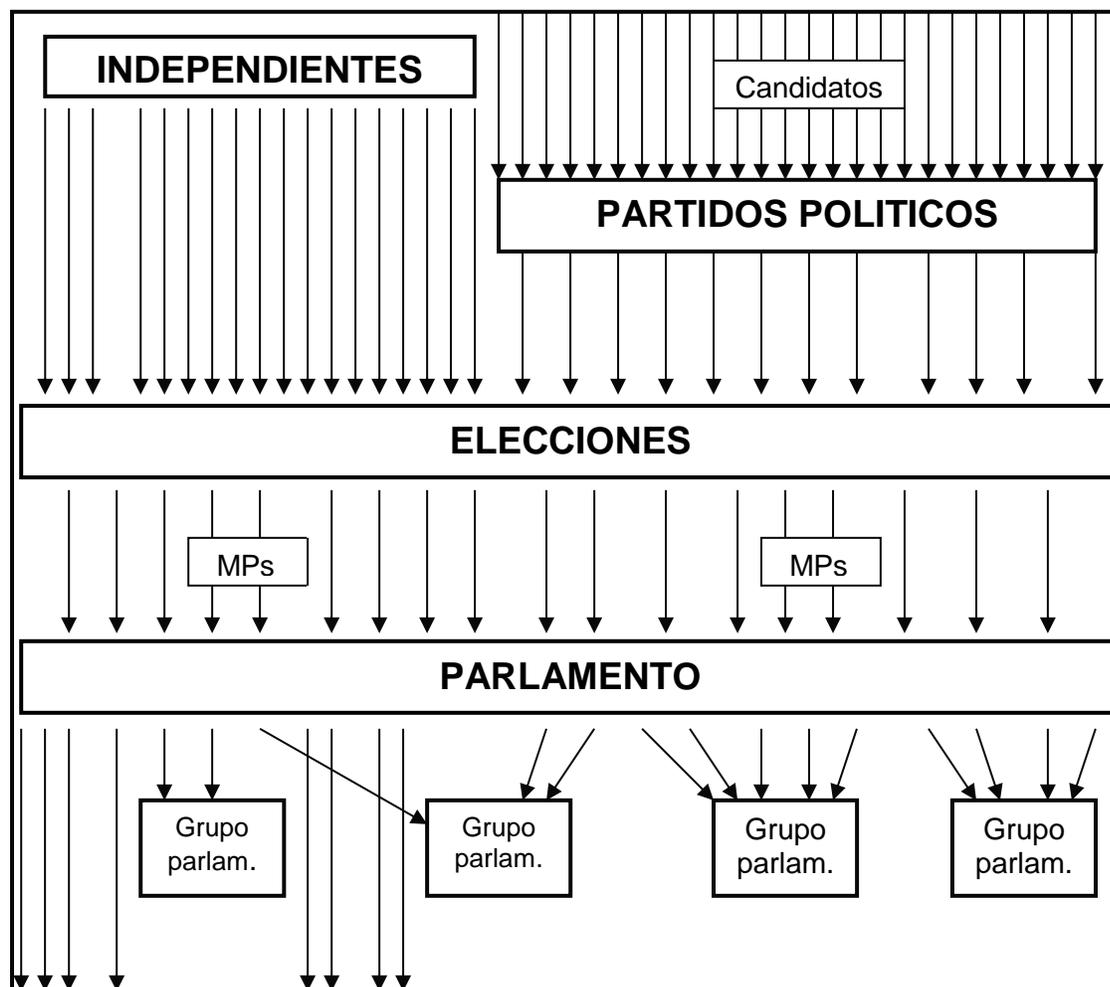
A pesar del importante papel que las bancadas de partidos desempeñan en el desarrollo institucional de los parlamentos, sus reuniones necesariamente se llevan a cabo en privado, y por ende, normalmente no están sujetas al escrutinio público. Del mismo modo, las reglas que rigen los procedimientos de las bancadas son generalmente documentos internos del partido, aunque a veces se ponen a disposición del público. Adicionalmente, las reglas escritas sobre los procedimientos podrían no reflejar de manera exacta la práctica real, especialmente cuando existen grupos dominantes en el liderazgo o tradiciones establecidas para organizar el trabajo dentro de un grupo parlamentario.

Dadas las sensibilidades políticas que ello supone, la información respecto al funcionamiento interno de los grupos parlamentarios, especialmente las interrogantes respecto a los procesos de toma de decisiones internas, cohesión y disciplina normalmente se mantienen en secreto. Esta falta de información y análisis se refiere específicamente a cómo estos grupos se organizan internamente y también a cómo se relacionan entre ellos con las respectivas oficinas centrales de sus partidos. Con base en una revisión de la literatura académica, de los cuestionarios distribuidos a ciertas oficinas locales de NDI y de entrevistas con ex funcionarios electos y funcionarios de algunos partidos, este documento esclarece el funcionamiento de los grupos parlamentarios. Además, también evalúa las relaciones entre los partidos y sus representantes en el parlamento y cómo los representantes electos se organizan dentro de la legislatura.

Una comparación de los procesos que tienen que ver con el hecho de ser electo a una asamblea legislativa, ya sea como independiente o como representante de un partido, ayuda a comprender los factores que motivan a los candidatos a postularse para un cargo, y la organización posterior de los miembros del Parlamento dentro de la legislatura. Como muestra la Gráfica 1, los partidos políticos proporcionan un proceso de filtrado para la selección de los candidatos idóneos para las elecciones. En un sólido sistema sólido de partidos éstos típicamente representan a diferentes tendencias ideológicas – izquierda, centro, y derecha en el espectro político; feminista, ambientalista- de los cuales se desarrollan los manifiestos de los partidos. Lo anterior brinda a los votantes opciones claras, con base en sus propios principios y valores personales. Adicionalmente, los candidatos con éxito se incorporan rápidamente a bancadas de partidos

dentro de la legislatura, con base en su identificación partidista. Esto facilita una coordinada acción parlamentaria y provee a los ciudadanos con un entendimiento claro sobre cómo su voto se tradujo en representación. En contraste, los candidatos independientes no pasan por un proceso de pre-selección, y una vez electos, no están necesariamente en la posición de incorporarse a bancadas parlamentarias con ideas afines.

Gráfica 1: Pre selección para la legislatura³



En este modelo, la presencia de partidos políticos en el proceso de elección provee al menos tres beneficios claros.

Primero, la selección de candidatos del partido – también conocida como pre-selección – se caracteriza por un nivel de rigor que no se encuentra en el proceso de selección de los independientes y que además teóricamente mejora la calidad de los candidatos que se postulan a la elección. Este proceso también puede mejorar la diversidad de las entidades legislativas. Por ejemplo, en un número cada vez mayor de democracias, las personas ahora están a favor de mayores niveles de participación de las mujeres en la política, ya sea por medio de escaños parlamentarios reservados, o solicitando a los partidos cumplir con un porcentaje mínimo de

candidatas mujeres. Por ejemplo, durante las elecciones legislativas de 2006 en Cisjordania y Gaza, por ley, cada lista nacional de los partidos debía incluir un mínimo de una mujer entre los primeros tres nombres, una segunda mujer dentro de los siguientes cuatro nombres y una mujer adicional por cada cinco nombres más. Las cuotas establecidas por estatuto también existen en Afganistán, Bélgica, Irak, Indonesia y Serbia, sólo por mencionar algunos ejemplos.

Cuando no existen requerimientos de ley, los partidos podrían voluntariamente adoptar políticas que fomenten la participación de las mujeres, mediante ramas femeninas del partido, cuotas, posiciones de co-liderazgo y reglas de pre-selección. En el Reino Unido, una legislación más amplia permite a los partidos políticos implementar medidas para aumentar la participación de las mujeres. Las medidas de los partidos tales como las listas de sólo mujeres del Partido Laborista del Reino Unido, mediante las cuales se designan a candidatas mujeres en ciertos distritos electorales, en otras circunstancias serían ilegales bajo la ley de discriminación por género. En Australia, la política de acción afirmativa del Partido Laborista requiere que las mujeres sean pre-seleccionadas para competir por al menos 40 por ciento de los escaños “que se pueden ganar” en una elección (ver Recuadro 1). El Congreso Nacional Africano de Sudáfrica cuenta con una cuota interna del partido que requiere que las mujeres constituyan al menos 50 por ciento de todas las listas de candidatos. Adicionalmente, los candidatos hombres y mujeres deben colocarse alternadamente en toda la lista, asegurando que ambos géneros cuenten con igualdad de oportunidades para ser elegidos al Parlamento.

Recuadro 1: Acción afirmativa en el Partido Laborista Australiano

Con el fin de aumentar el nivel de representación de las mujeres en los parlamentos australianos, el Partido Laborista Australiano (ALP, por sus siglas en inglés) ha implementado una política de acción afirmativa como parte de sus estatutos nacionales. Dicha política, tal como se señala en la Constitución Nacional del partido,⁴ se especifica a continuación.

10. El ALP está comprometido con los hombres y mujeres del Partido que trabajan en igualdad de condiciones. Es nuestro objetivo contar con el mismo número de hombres y mujeres en todos los niveles de la organización del partido así como en cargos públicos que ostenta el partido. Para lograr lo anterior el partido utiliza un modelo integral de acción afirmativa 40:40:20, como se establece a continuación, por el cual un mínimo del 40 por ciento de los puestos importantes deben ser ocupados por cualquiera de los dos géneros.

Posiciones del Partido

(a) Todas las elecciones, excepto las pre-selecciones para cargos públicos que las unidades del Partido a nivel nacional y estatal llevan a cabo para tres o más cargos, deben cumplir con el modelo de acción afirmativa. No menos del 40% de dichos cargos deben ser ocupados por mujeres, y no menos del 40% por hombres, siempre y cuando se postulen candidatos suficientes del género relevante (“la cuota básica”). Si el cálculo para determinar los resultados de la cuota básica es una fracción de la mitad o más, entonces la cuota básica deberá ser el siguiente número entero mayor, y si resulta en una fracción menor a la mitad entonces debe ser el número anterior.

Pre-selección para Cargos Públicos

(c) Las pre-selecciones para cargos públicos a nivel estatal o federal deben cumplir con el modelo de acción afirmativa de acuerdo a esta regla 10(c).

PRINCIPIOS

- (i) La intención de esta regla es producir un resultado en el cual no menos del 40 por ciento de los escaños del Laborista sean ocupados por mujeres, y no menos del 40 por ciento, por hombres (la meta mínima).
- (ii) Esta meta mínima debe aplicarse a cualquier ronda de pre-selección que se lleve a cabo después del 1 de enero de 2012.
- (iii) El 20 por ciento restante de los escaños del Partido Laborista pueden ser ocupados por candidatos de cualquier género.

Segundo, durante la campaña electoral, los candidatos afiliados a partidos se benefician de los recursos que sus mismos partidos proveen durante las campañas electorales. Con base en la plataforma o manifiesto del partido, estos candidatos deben ofrecer una voz consistente sobre la política, y mantener una posición clara, en caso de ser elegidos al gobierno. Cuando se presentan a nombre de partidos establecidos, ellos pueden asumir que los votantes ya conocen su partido y su plataforma ideológica, y pueden así enfocarse en temas actuales y adaptar su mensaje, mientras que los candidatos independientes a menudo necesitan dar mayor información sobre sí mismos.

Tercero, cuando son electos a la legislatura, los candidatos de un partido tienen una mayor probabilidad de unirse entre sí en sus propios grupos, y posiblemente formar alianzas con otros grupos de partidos. En un entorno parlamentario, estos grupos, bajo una representación partidista, son la base de un gobierno fuerte y estable. Mientras tanto, un miembro del Parlamento independiente debe decidir si permanece fuera de alguna agrupación parlamentaria, se une a otros parlamentarios independientes para formar su propia agrupación, o se adhiere a una agrupación partidista existente. Tal incertidumbre, combinada con la constante flexibilidad de poder unirse, separarse y reformarse, contribuye a la inestabilidad que los independientes traen consigo a los parlamentos.

Por definición, los parlamentarios independientes no se preocupan sobre temas de disciplina y cohesión, y no necesitan comprometer su postura por el bien de las políticas u objetivos del partido. Si los procedimientos legislativos lo permiten, los legisladores independientes pueden abanderar iniciativas legislativas con el apoyo de miembros de otros partidos políticos. Además, en legislaturas en las cuales el margen entre los diferentes partidos es relativamente pequeño, los independientes pueden tener un impacto más significativo en el trabajo legislativo negociando acuerdos con grupos parlamentarios. Por ejemplo, el resultado de las elecciones parlamentarias de 2010 en Australia culminó en un Parlamento sin mayoría: el Partido Laborista y la Coalición Liberal/Nacional ganó cada uno 72 escaños, cuatro escaños menos de los 76 necesarios para una mayoría en el Parlamento. El Partido Laborista eventualmente negoció una serie de acuerdos con tres miembros independientes y un representante del Partido Verde para formar un gobierno, otorgándoles a estos miembros (cuatro de los 150 en la Cámara de Representantes de Australia) un grado inusual de influencia sobre los procesos políticos, considerando su número. Sin embargo, como la mayoría toma las decisiones en los comités legislativos, las oportunidades para tener un éxito legislativo tangible o una importante influencia en el parlamento son muy limitadas para los independientes.

Por el contrario, cuando funcionan de manera adecuada, las bancadas parlamentarias son el “motor escondido” de la política parlamentaria en las cuales a menudo se elaboran las políticas y

las leyes. Los grupos parlamentarios formalmente reconocidos a menudo cuentan con privilegios particulares, incluyendo el acceso a fondos públicos para sus operaciones así como oportunidades para influir en el trabajo parlamentario, a los cuales los parlamentarios independientes o grupos pequeños no tienen acceso. A nombre de su partido, las funciones de la bancada podrían incluir: seleccionar a la cúpula parlamentaria del partido así como designar para cargos ministeriales y en comisiones; formular políticas detalladas, y decidir estrategias para la acción parlamentaria. En la mayoría de los casos, los miembros de la bancada se convierten en la voz pública del partido y son a menudo los voceros del partido en el día a día. Para muchos votantes, su primer y, frecuentemente, único contacto con un partido político es con la bancada o con un miembro individual de la bancada. Como resultado del importante papel que desempeñan a nombre de un partido político, los miembros de una bancada tienen un rol esencial en el desarrollo de la política – junto con otras estructuras del partido a cargo de esta responsabilidad – pero también se ven forzados a defender dicha política una vez que es aprobada por el partido. Dado su papel de guardián entre el partido y los votantes, la bancada debe mantener vínculos cercanos con los funcionarios y los miembros del partido fuera del parlamento, consultándoles sobre temas que se debaten en el seno de la legislatura.

Las decisiones de la bancada típicamente influyen en la manera cómo actúan los parlamentarios, lo cual plantea temas sobre rendición de cuentas y control del partido sobre los miembros del Parlamento, quienes han sido elegidos democráticamente por una gran cantidad de votantes. Por lo tanto, la siguiente sección de este documento se enfoca en los modelos de representación (delegado, fiduciario e ideológica) que los miembros utilizan para explicar su comportamiento en la legislatura, y los posibles conflictos que esto podría presentar para un parlamentario.

REPRESENTACIÓN

Dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los votantes es una opinión de peso y respetable, que un representante debe siempre alegrarse al escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención. Pero [son] instrucciones imperativas, mandatos que el parlamentario está obligado ciega e implícitamente, a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia; éstas son cosas totalmente desconocidas para las leyes de este país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y tenor de nuestra constitución.

-E. Burke, Discurso a los Votantes de Bristol, 3 de noviembre de 1774

En la España medieval, los pueblos orientaban de manera detallada a sus representantes antes de reunirse con las Cortes o el Parlamento. Asimismo, solicitaban a sus representantes que hicieran un juramento, ante notario público, de que no se desviarían de sus instrucciones ni sobrepasarían los límites de su mandato. Esta práctica se conoció como el “mandato imperativo”. Lo anterior ejemplifica el modelo de representación por delegado, el cual requiere que el legislador refleje los deseos de sus votantes, sin tomar en cuenta sus creencias, juicios o valores personales. Este modelo, en el cual el miembro parlamentario es simplemente el conducto de los deseos del pueblo, usualmente es un medio necesario cuando el tamaño de la población es demasiado grande como para permitir un modelo de democracia directa. Aún cuando muchos parlamentarios podrían argumentar actualmente que ellos ‘reflejan los deseos de su electorado’,

esto normalmente se utiliza en aras de la conveniencia política más que en un sentido de actuar de manera delegatoria.

A medida que los estados nación modernos surgieron, las teorías sobre la representación evolucionaron. La teoría democrática liberal, que con tan fuerza encarnó Edmund Burke en su discurso ante los votantes de Bristol, sostuvo que los representantes, incluso si han sido elegidos, no sólo representan a su circunscripción sino a toda la nación, cuyos intereses son superiores y muchas veces distintos a aquéllos de electorados específicos. Por consiguiente, el mandato imperativo, anteriormente mencionado se convirtió en algo cada vez más incompatible con la democracia y con el mandato representativo que Burke y otros proponían.

Edmund Burke dio su discurso a los votantes de Bristol en una época anterior a la existencia de los partidos políticos modernos. Por lo tanto, Burke sólo necesitaba diferenciar entre los modelos de representación por delegado y por fiduciario. El modelo de representación por fiduciario, que Burke promovía, requiere que los votantes encomienden la responsabilidad de tomar decisiones a los miembros del Parlamento que eligieron. Una vez electo, el legislador debe utilizar sus propias habilidades y conciencia para actuar a favor de los intereses del pueblo. Como Burke señaló en su famoso discurso, “eligen a un miembro, efectivamente; pero cuando lo escogen, no es un miembro por Bristol, sino que es un miembro del Parlamento”.

El desarrollo de la política de partidos añadió una dimensión más a las formas de representación. En lugar de elegir a un representante local, ya sea como delegado o fiduciario, actualmente en muchas democracias los votantes eligen entre partidos políticos que les ofrezcan dicha representación. Dependiendo de la fuerza del sistema de partidos y del tipo de sistema electoral vigente, el candidato individual podría desempeñar un papel con poca importancia en la elección, ya que las campañas se libran entre los líderes del partido y las políticas de sus partidos. En dicho contexto, los votantes podrían elegir entre las bases ideológicas y las plataformas de los partidos que compiten, y en sistemas de partidos sólidos, queda muy claro lo que cada partido defiende. Por ende, los partidos políticos electos con base en su plataforma política, deben ser juzgados en la medida en que puedan implementar la plataforma que ofrecieron durante la campaña. Bajo este modelo ideológico de representación, la cohesión de los grupos parlamentarios es particularmente importante ya que ésta afecta en qué medida podrá el partido presionar para obtener sus metas políticas.

Evidentemente, en muchas democracias, los partidos políticos se forjan alrededor de líderes carismáticos, o pequeñas élites, frecuentemente con políticas menos desarrolladas. En dichos casos, los votantes se verán más influenciados por factores no ideológicos, tales como el interés propio, la popularidad del líder y la publicidad, y no tanto por la política. Además, en algunos contextos, se espera que los partidos representen grupos sociales específicos de la sociedad, con base en factores como etnicidad y religión. Bajo este modelo, un partido cuenta con una clara base demográfica de apoyo y se espera que represente a dichos intereses particulares. De manera típica, el apoyo que se otorga a un partido es mayor por parte de sus principales seguidores, pero más bajo entre otros grupos demográficos (también conocido como el modelo consociacional). Lo anterior lleva a que el desarrollo de campañas y de políticas que atraen a un grupo central de apoyo sea más sencillo. La legislatura se considera entonces la institución en la cual estas

divisiones de la sociedad se funden en un objetivo nacional, mediante el debate y la posible formación de alianzas.

De manera alternativa, se podría alentar o forzar a los partidos a superar estos clivajes sociales internamente (conocido como ingeniería política o “*centripetalism*”).⁵ Los mecanismos utilizados para llevar a cabo lo anterior incluyen solicitar que la membresía de un partido provenga de un número específico de regiones de un país, o contar con candidatos que representen los diversos clivajes de la sociedad (ver Recuadro 2).⁶ La finalidad de dichos requerimientos es reducir las tensiones étnicas, religiosas o regionales a nivel comunitario, con lo cual se evitan conflictos a nivel nacional que pueden ocurrir cuando los partidos se centran en representar intereses particulares limitados. Los partidos que trabajan en tales sistemas típicamente necesitan forjar bases de apoyo más amplias en áreas que normalmente no se consideran como territorio “amistoso”, y desarrollar políticas que tomen en cuenta las diferencias regionales e internas. Sin embargo, toda sociedad y comunidad necesariamente incluye diversos intereses, opiniones, valores e ideas. Debido a esta diversidad, es casi imposible para que un partido o líder en particular represente a toda una sociedad.

Recuadro 2: Ejemplos de Ingeniería Política

Indonesia – Se requiere que los partidos cuenten con filiales en al menos dos tercios de las provincias y en dos tercios de las municipalidades en dichas provincias. Cada filial municipal del partido debe tener al menos 1000 miembros.⁷

Nigeria – Los miembros de los órganos dirigentes de los partidos deben ‘pertenecer a diferentes estados en un número no menor a dos tercios de todos los estados de la Federación’.⁸

Rusia – Los partidos políticos deben mantener oficinas regionales con al menos 500 miembros en al menos 45 de las 89 regiones del país.⁹

Tailandia – Se debe establecer una estructura de filiales, con al menos 5,000 miembros, en cada una de las cuatro regiones designadas.¹⁰

El diseño del sistema electoral puede también fomentar diferentes enfoques para la organización de un partido.¹¹ En democracias donde los votantes básicamente se identifican con partidos y/o donde existe una sistema electoral mediante listas de partidos, otorgándole el poder a dicho partido de clasificar a sus candidatos, la campaña más importante para un posible candidato puede ser el proceso de preselección, ya que tiene el objetivo de asegurar su preselección para competir dentro de una circunscripción ‘fácil’, o colocarse en una posición ganadora dentro de la lista del partido en circunscripciones de representación plurinominal. En estos casos, los votantes básicamente votan a favor de un dirigente del partido y la plataforma política, en lugar de un individuo (especialmente en un sistema de lista cerrada). Entonces, puede argumentarse que un MP representa al partido, y no a un grupo de votantes, y definitivamente no como un fiduciario en el sentido que Burke menciona. Si un parlamentario en un sistema de representación proporcional vota posteriormente contra una política del partido, los votantes podrían sentirse, agraviados, y con derecho, ya que el MP no está representando de manera apropiada al partido por el cual votaron a favor.

En la encuesta realizada por NDI en 19 países,¹² quedó claro que las reglas electorales desempeñan un papel importante en decidir si los votantes se identifican básicamente con un partido (generalmente apoyando al candidato que el partido designe), o con candidatos individuales (ya sea como independientes o como candidatos de partidos), como ilustran algunas de las respuestas en el Recuadro 3. Temas como el diseño de la boleta (por ejemplo, si el símbolo del partido se muestra junto al nombre del candidato) y el estilo de campaña, son factores que determinan si se promueven con mayor énfasis a los partidos o a los candidatos individuales. Sin embargo, no hubo correlación entre los tipos de sistemas electorales y la importancia de la militancia en un partido, como se muestra en el Cuadro 1.

Recuadro 3: ¿Se identifican los votantes con partidos o con candidatos individuales?

Irak – Uno puede concluir que los votantes iraquíes aun se identifican más con un partido. Pero con un sistema de lista cerrada vigente, vale la pena mencionar que los electores sí votan por candidatos individuales dentro de las listas de partidos.

Montenegro – Los electores votan por listas de partidos y no por candidatos individuales, y los votantes se identifican básicamente con un partido y/o con un líder/es de peso en el partido. El que presenta la lista electoral, que en la mayoría de los casos es un partido político, podría determinar libremente el orden de los candidatos en la lista.

Marruecos – Es importante para los candidatos/miembros del Parlamento que sean identificados con un partido ya que no se incluyen nombres en las cédulas, solo los símbolos de los partidos.

Nigeria – Debido a que muchos votantes nigerianos no saben mucho de los manifiestos ni los programas de los partidos antes de votar, suelen votar por candidatos que ya conocen.

Pakistán – Generalmente el partido es el identificador más importante, pero no siempre.

Perú – Los votantes generalmente se identifican más con candidatos que con partidos. Los partidos han optado por incluir a artistas, deportistas, y otras figuras públicas en la lista de candidatos para capturar votos.

Sudáfrica – Dado que existe un sistema de lista de partidos para las elecciones, los votantes generalmente apoyan a candidatos postulados por su partido político de preferencia.

Cuadro 1: Importancia de la Afiliación Partidista

| País | ¿Se identifican los votantes con un partido o un candidato? | Para los candidatos, ¿cuál es la importancia de la afiliación partidista? | Tipo de sistema electoral ¹³ |
|-----------------------------|---|---|---|
| Bangladesh | Ambos | Extremadamente importante | FPTP (Sistema mayoritario uninominal) |
| Bosnia y Herzegovina | Partido | Extremadamente importante | -Lista abierta-RP |
| Bulgaria | Partido | Extremadamente importante | MMP ¹⁴ |
| Camboya | Partido | Esencial- obligatorio | MMP |
| Colombia | Ambos | Muy importante | RP |
| Hungría | Partido | Extremadamente importante | MMP |
| Irlanda | Partido | Extremadamente importante | RP-SVUT ¹⁵ |
| Irak | Ambos | Importante | Lista abierta RP |
| Kosovo | Partido | Extremadamente importante | Lista abierta RP |
| Mali | Candidatos | Muy importante | RP - 2 vueltas |
| Montenegro | Partido | Extremadamente importante | RP |
| Marruecos | Candidatos | Muy importante | RP |
| Nigeria | Candidatos | Esencial – obligatorio | FPTP |
| Pakistán | Ambos | Importante | FPTP |
| Perú | Candidatos | No importante | RP |
| Serbia | Ambos | Muy importante | RP |
| Sudáfrica | Partido | Extremadamente importante | RP |
| Reino Unido | Partido | Extremadamente importante | FPTP |
| Yemen | Partido | Importante | FPTP |

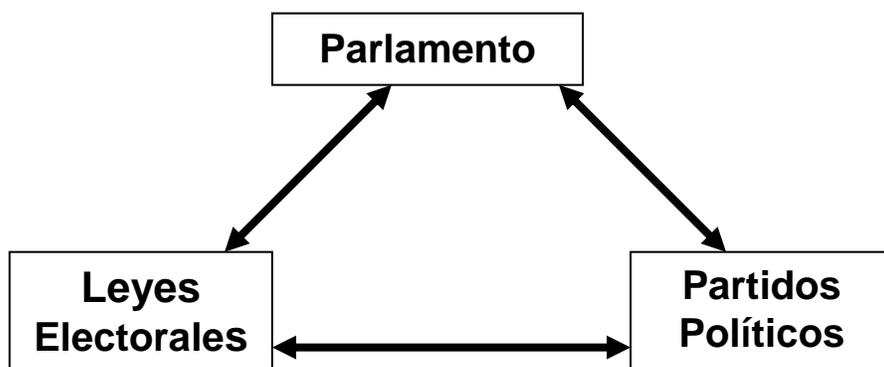
En el sentido técnico, bajo el modelo de representación fiduciaria, la participación de los votantes sólo ocurre durante las elecciones, cuando los votantes tienen una oportunidad para juzgar el desempeño de su MP (en caso de su reelección), y elegir al candidato de su preferencia para que actúe a favor de sus intereses. (Evidentemente, en partes de Canadá, Suiza y Estados Unidos, los votantes tienen la opción de revocatoria: un tipo de referéndum por el cual los votantes pueden destituir a sus representantes electos fuera de los ciclos electorales regulares.¹⁶) Sin embargo, la práctica democrática moderna reconoce la importancia de que los parlamentarios establezcan una sólida comunicación bidireccional con sus votantes y con su partido. Los miembros del Parlamento deben estar al tanto de las preocupaciones de sus votantes así como de sus opiniones sobre temas particulares. Del mismo modo, los parlamentarios deben buscar

informar a los votantes sobre sus acciones en la legislatura y sobre la manera en que han dado respuesta a sus inquietudes. Idealmente, se establece un diálogo constante entre parlamentarios y votantes – posiblemente mediante boletines, medios, internet u horas de oficina para recibir a los votantes.¹⁷ Puede ser obvio que un miembro del Parlamento debe mantener una sólida comunicación con su partido, pero esto a menudo se olvida dadas las presiones del contexto parlamentario. Con frecuencia, los legisladores se ven como representantes tanto de su circunscripción como de su partido: estos dos papeles normalmente no entran en conflicto. La relación también dependerá del equilibrio de poderes entre el MP y el partido – si el partido depende de sus parlamentarios para sobrevivir o si el mismo parlamentario depende del partido para una futura pre-selección.

REGLAS INFLUYEN EL COMPORTAMIENTO

Las relaciones de poder entre partidos políticos, sus representantes parlamentarios, y los parlamentos se ven fuertemente influenciadas por las reglas bajo las cuales operan, así como los recursos que proveen las legislaturas a los grupos parlamentarios. Estas reglas frecuentemente son determinadas por los partidos y sus legisladores y no necesariamente por un árbitro independiente. Las teorías políticas intentan explicar la interrelación entre los partidos políticos y los sistemas electorales. Los parlamentos, que típicamente son la principal autoridad encargada de formular las reglas, son también esenciales en estas relaciones. (ver Figura 2).

Figura 2: La Dinámica de la Elaboración de las Reglas Electorales y Parlamentarias



SISTEMAS ELECTORALES

Existen dos escuelas principales de pensamiento con respecto a la relación entre los sistemas electorales y sistemas de partidos. Algunas argumentan que los partidos y los sistemas de partidos se forman a partir del entorno electoral en el cual operan: es decir, el sistema de partidos es un producto del sistema electoral.¹⁸ En este sentido, señalan que los sistemas mayoritarios uninominales suelen crear sistemas bipartidistas, mientras que los sistemas de representación proporcional con circunscripciones electorales plurinominales tienen la tendencia de producir sistemas multipartidistas, debido a la capacidad que tienen los partidos de cumplir con el umbral

de representación para acceder al Parlamento. Esta es una razón por la que los sistemas proporcionales, que tienen un umbral más bajo para lograr el éxito, suelen ser los preferidos por parte de los partidos más pequeños. Por ejemplo, un partido que logra el 15 por ciento del voto en un sistema mayoritario uninominal (FPTP, por sus siglas en inglés) rara vez ganará un escaño. Sin embargo, bajo un sistema de representación proporcional, un partido con 14.3 por ciento del voto en una circunscripción de seis legisladores verá que su candidato será electo. De esa manera, la sabiduría convencional indica que los sistemas mayoritarios favorecen desproporcionadamente a los partidos más grandes y limitan la existencia de un sinnúmero de partidos. Por el contrario, los sistemas proporcionales que fijan un umbral más bajo para el ingreso permiten que más partidos compartan la representación que se les niega en los sistemas mayoritarios.¹⁹

Otros argumentan que este enfoque es muy simplista y no toma en cuenta las influencias políticas e históricas, particularmente en los países en transición. Su argumento en contra de esta visión es que las democracias estables y con mayor antigüedad generalmente cuentan con menos partidos que las democracias emergentes que tienen un sistema electoral que desempeña un rol secundario o menor. Algunos señalan que aunque el sistema electoral puede ejercer una influencia dominante durante el desarrollo inicial de una democracia, con el tiempo, son los partidos políticos en el gobierno que diseñan el sistema electoral. Al hacer lo anterior, señalan, que los partidos políticos más influyentes en un país reforzarán el sistema electoral que ha creado las relaciones de poder entre ellos.²⁰ Evidentemente, cuando no hay un solo partido dominante, es difícil cambiar las leyes electorales sin acomodar los intereses de diversos partidos. Cuando un partido no es capaz de controlar el contexto electoral por completo, la siguiente mejor opción es limitar a sus contendientes políticos, en cuanto a su número, a sus recursos o ambos. Por ejemplo, a principios del siglo XX, los partidos políticos ya establecidos y las agrupaciones políticas en Europa Occidental introdujeron la representación proporcional para asegurar su propia supervivencia en contra del surgimiento de los grupos de trabajadores de izquierda, como resultado de la extensión del derecho al voto.²¹ A estos partidos les preocupaba que el movimiento de trabajadores bien organizado tendría éxito en dividir el voto conservador-liberal, haciéndoles más difícil mantenerse en el poder.

Cuadro 2: Número de Partidos Parlamentarios en Países Encuestados por NDI

| | Sistema Mayoritario | Representación Proporcional |
|------------------------------------|---|---|
| Número de países | 5 | 14 |
| Países | Bangladesh, Nigeria, Pakistán, Reino Unido, Yemen | Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Camboya, Colombia, Hungría, Irlanda, Irak, Kosovo, Mali, Montenegro, Marruecos, Perú, Serbia, Sudáfrica |
| Número de Partidos | 5 a 10 | 5 a 23 |
| Número promedio de Partidos | 7.8 | 11.1 |

La encuesta de NDI mostró una correlación entre el sistema electoral y el número de partidos en la legislatura (Cuadra 2). Sin embargo, estas cifras brutas no indican necesariamente el poder relativo de los partidos. Por ejemplo, en el Reino Unido, donde existen 10 partidos representados en la Cámara de los Comunes, son tres partidos (Conservador, Laborista y Demócratas Liberales) que ocupan casi el 90 por ciento de los escaños.²² Las reglas electorales influyen en las campañas de los partidos así como en las relaciones de poder relativo entre los diferentes partidos, y entre los partidos y sus candidatos. La siguiente sección explora en mayor detalle estos temas.

En los sistemas de representación proporcional, los votantes típicamente eligen entre los partidos que se encuentran enumerados en la boleta electoral. En un sistema de lista cerrada – donde el partido presenta un ranking de candidatos y los votantes no pueden alterar dicha lista - los dirigentes de los partidos tienen un enorme poder sobre los miembros que buscan ocupar un escaño parlamentario. Cuando los electores votan por un partido, y no por un candidato en particular, podría existir la expectativa de que los miembros del Parlamento de un partido voten en bloque de acuerdo a la línea del partido. Algunos parlamentos estipulan en sus reglamentos permanentes que los partidos votarán en bloque. En dichos casos, como en Nueva Zelanda por ejemplo, el Coordinador o *Whip* del partido generalmente anunciará como será la votación de los parlamentarios del partido.

En un sistema de lista abierta – donde los votantes indican sus propias preferencias dentro de una lista de partido o entre diversos partidos – existe un mayor margen para que los candidatos lleven a cabo su campaña de acuerdo a su plataforma individual con el fin de ganar más votos que sus colegas del partido. En sistemas mayoritarios – FPTP o de voto alternativo- los partidos a menudo se identifican en la boleta electoral pero van junto con los candidatos individuales. En ese sentido, los votantes eligen a un partido y también a un candidato en particular.

Al momento de considerar cómo funcionan las agrupaciones parlamentarias, es importante recordar las relaciones que existen - entre los partidos y el sistema electoral, y entre los partidos mismos – ya que éstas influirán significativamente en la relación de poder entre cada MP y su partido.

REGLAS PARLAMENTARIAS

Umbrales para el Estatus de Grupo Parlamentario

Los parlamentos a menudo establecen umbrales para que los partidos sean oficialmente reconocidos como agrupaciones parlamentarias. El estatus oficial de un “partido parlamentario” o “grupo parlamentario” puede ser necesario para tener acceso a oficinas, personal u otro material de apoyo. Hasta puede ser incluso necesario para iniciar sus acciones parlamentarias como presentar mociones y proyectos de ley. De los 19 países encuestados por NDI, 10 indicaron que existen umbrales para lograr el estatus de “partido o grupo parlamentario”, en el cual el umbral es un rango que va de 2.0 a 8.4 por ciento del total de los escaños parlamentarios (ver Cuadro 3). Este umbral razonablemente bajo es necesario para permitir que los representantes electos lleven a cabo sus labores parlamentarias, pero también alienta a que los

parlamentarios actúen de manera coherente y coordinada. Los umbrales extremadamente bajos, por otro lado, pueden reducir los incentivos que tienen diferentes grupos políticos para unirse en la legislatura y, si bien hacen que ciertos procedimientos legislativos sean más participativos, también pueden hacerlos poco manejables.

Cuadro 3: Umbrales para el Estatus de Grupo Parlamentario

| País | Número requerido para formar un 'partido' o grupo | Total de miembros parlamentarios en la legislatura | % del total requerido para formar un grupo |
|----------------------|---|--|--|
| Bangladesh | 25 (partido) | 299 | 8.4 |
| | 10 (agrupación) | | 3.3 |
| Bosnia y Herzegovina | 3 | 42 | 7.1 |
| Bulgaria | 10 | 240 | 4.2 |
| Camboya | 10 | 123 | 8.1 |
| Hungría | 10 | 386 | 2.6 |
| Irlanda | 7 | 166 | 4.2 |
| Montenegro | 2 | 81 | 3.7 |
| Marruecos | 20 | 325 | 6.2 |
| Perú | 6 | 120 | 5.0 |
| Serbia | 5 | 250 | 2.0 |

Algunas legislaturas tendrán disposiciones especiales para independientes y otros miembros del Parlamento, que no cumplan con los criterios estándar de una agrupación parlamentaria, se reúnan y formen un grupo técnico. Por ejemplo, en el Parlamento irlandés, el umbral para obtener el estatus de grupo parlamentario es siete miembros del mismo partido político. No obstante, de acuerdo al artículo 116 de los Reglamentos Permanentes, aquellos representantes electos que no cumplan con el umbral podrían buscar ser reconocidos formalmente por el Presidente como un grupo técnico. Una mayoría de los representantes que por lo demás tampoco cumplan con los criterios para un grupo parlamentario deben respaldar dicha solicitud. En efecto, esta regla limita el número de grupos técnicos a uno, evitando la proliferación de grupos que podrían obstaculizar la implementación de los procedimientos legislativos.

Derechos de los Grupos Parlamentarios

En la mayoría de los casos, los grupos parlamentarios oficialmente reconocidos disfrutan de derechos o privilegios. La encuesta de NDI identificó sólo a algunos países – incluyendo Camboya, Irak y Nigeria – en los cuales no hay un reconocimiento formal de las bancadas ni un beneficio asociado con dicho estado. Aún en los países donde existen dichos beneficios, éstos varían ampliamente y normalmente recaen en dos grandes categorías. La primera categoría incluye espacios de oficina y acceso a fondos y/o personal. Estos y otros recursos públicos son designados para ayudar a los miembros del Parlamento y sus partidos a que lleven a cabo sus labores legislativas, y normalmente se asignan de acuerdo a la proporción de la representación de cada partido en la legislatura. Dependiendo de las disposiciones específicas de cada país, los partidos podrían utilizar estos fondos para contratar personal, acercarse a otros miembros o para fines organizacionales. El tema central de este documento gira en torno a la financiación

específicamente diseñada para ayudar a los miembros o grupos parlamentarios en su trabajo legislativo. No todos los países ofrecen financiación para las operaciones del partido fuera del Parlamento así como para la organización del grupo parlamentario, ni hay siempre una clara distinción entre los dos. Habiendo mencionado lo anterior, la mayoría de los puntos de referencia para las legislaturas democráticas identifican la asignación de recursos a los grupos parlamentarios como un estándar importante. (El Anexo 1 incluye extractos de cuatro puntos de referencia para las legislaturas democráticas que abordan la financiación de los grupos parlamentarios, deserción y otros temas). El segundo grupo de beneficios que se ofrecen a las bancadas oficialmente reconocidas son los derechos procesales en la administración y procedimientos parlamentarios. La siguiente sección ofrece algunos ejemplos de ambas categorías de beneficios alrededor del mundo.

En algunos casos, el partido de oposición más numeroso en la legislatura tiene derecho a elegir al líder de la oposición. Este cargo incluye beneficios específicos, especialmente en términos de personal o protocolo de estado. Estos también incluyen derechos diseñados para facilitar el escrutinio del gobierno incluyendo el acceso a información clasificada, días asignados a la oposición para seleccionar a las personas a cargo del debate parlamentario y el derecho que tienen los parlamentarios de la oposición y oficialistas a presentar el mismo número de preguntas orales a los Ministros. En Bangladesh, el Presidente del parlamento asigna beneficios administrativos en consulta con los líderes de los partidos en la legislatura de acuerdo a la tradición. Los líderes oficialistas y de la oposición reciben espacios de oficina en la legislatura, así como sus respectivos Coordinadores. Por ejemplo, el Coordinador General (*Chief Whip*) cuenta con una secretaria privada, una secretaria asistente privada, un funcionario de relaciones públicas, un asistente privado y un mensajero. Cada *Whip* o coordinador oficialista cuenta con una secretaria privada, una secretaria asistente privada, un asistente privado y un mensajero. El líder y sublíder de la oposición reciben privilegios similares a aquellos disfrutados por el Coordinador General oficialista. Por ejemplo, el Coordinador General de la oposición tiene una secretaria privada.

En Uganda, el líder de la oposición tiene el derecho a tener personal, mientras que los partidos más pequeños en la oposición obtienen sólo oficinas para los jefes de bancada, pero no personal. En el Reino Unido, los partidos de oposición reciben fondos para cubrir los costos de su participación en los asuntos parlamentarios. Esto incluye los costos operativos para la oficina del líder de la oposición.²³ En Marruecos, los partidos parlamentarios tienen acceso a personal y otros beneficios, incluyendo oficinas en la Cámara de Representantes.²⁴ De acuerdo a las Reglas de Procedimiento del Parlamento Montenegrino, los grupos parlamentarios tienen derecho a espacios de oficina, un beneficio que es común en otros lugares. Asimismo, un grupo de más de cinco parlamentarios pueden contratar un asesor, y por cada 15 parlamentarios adicionales, un asesor adicional, también a expensas del Parlamento.²⁵ Uno de los principales beneficios de formar un grupo parlamentario en Montenegro es el derecho a participar en el trabajo de la Mesa Parlamentaria del Presidente, la cual incluye al Presidente y al Vicepresidente del Parlamento así como a los jefes de los grupos parlamentarios. La Mesa Parlamentaria evalúa los asuntos relacionados con la organización y trabajo del Parlamento y sus comisiones; aplica las reglas y procedimientos parlamentarios; planea el trabajo para las sesiones y plenarias del Parlamento; fija las fechas y agenda así como convoca a las sesiones parlamentarias; y administra los fondos públicos para los grupos parlamentarios. Los Secretarios Generales y los presidentes de las

comisiones pueden participar también en el trabajo de este ente legislativo. Aún cuando la Mesa Parlamentaria es puramente consultiva, dicho foro les otorga cierta oportunidad a los grupos parlamentarios de influir en la toma de decisiones del Presidente del Parlamento. Del mismo modo, en Mali y en Bosnia y Herzegovina (BiH), los grupos oficialmente reconocidos son representados en la ‘conferencia de los presidentes’, reunión de los dirigentes de los grupos parlamentarios en la cual se toman las decisiones con respecto a la asamblea (candidaturas, organización interna, etc.).

En Perú, los grupos parlamentarios “tienen el derecho a contar con personal, fondos y oficinas para llevar a cabo sus funciones, en proporción al número de sus miembros.”²⁶ Sólo los grupos parlamentarios pueden presentar legislación – no existe una disposición para que miembros independientes presenten legislación. No obstante, las reglas permiten que un grupo de legisladores que de otro modo no cumplen con los criterios para ser reconocido oficialmente como un grupo parlamentario, formen un grupo especial únicamente con el fin de presentar un proyecto de ley. En Hungría, al inicio de cada sesión, cada bancada puede dirigirse al pleno hasta por cinco minutos en temas que sean “de importancia nacional, urgentes y extraordinarios”, y que no se encuentren en la agenda. Cada uno de los miembros parlamentarios cuentan con un derecho similar, pero sólo pueden dirigirse al Parlamento después de finalizar con los debates en la agenda.²⁷ En el Parlamento irlandés, los beneficios que tiene la bancada incluyen: formular preguntas prioritarias, recibir tiempo adicional para el uso de la palabra en los debates legislativos, y que se le permita hacer declaraciones después de una declaración ministerial.²⁸ Los miembros independientes del Parlamento no cuentan con estos beneficios.

Dependiendo de las reglas y la práctica tradicional en una legislatura específica, las bancadas, frecuentemente mediante sus Coordinadores (*whips*), pueden controlar completamente las oportunidades para formular preguntas o participar en el debate parlamentario. Además, en el Parlamento Canadiense, los independientes, o parlamentarios de partidos que no cumplen con el umbral para grupos parlamentarios, no pueden oficialmente ser miembros de las comisiones permanentes. Por ejemplo, un estudio observó que en Canadá:

Los procedimientos de la Cámara y sus comisiones se basan exclusivamente en partidos. Se está establecido, aún cuando no siempre por escrito en los reglamentos permanentes, que las oportunidades para formular preguntas o participar en los debates estén controlados por los coordinadores de la bancada, y el Presidente no tiene discreción alguna para reconocer a miembros que no sean parte de las listas aprobadas de los partidos.²⁹

De acuerdo a la Ley sobre bancadas de Colombia de 2005, un grupo parlamentario consiste únicamente en los miembros del órgano legislativo que sean del mismo partido, movimiento político o grupo considerable de votantes. Ya que la ley no reconoce las bancadas multipartidistas, si un partido específico sólo lograra llegar a incluir a un miembro al Congreso, dicho miembro sería considerado como una bancada. El Cuadro 4 compara los derechos de los grupos legislativos y de los miembros individuales en los procedimientos legislativos de Colombia. Como se muestra, sólo las bancadas pueden convocar y participar en audiencias y debates o postular a individuos para posiciones de liderazgo en los entes legislativos. Además, la

ley requiere que las bancadas actúen en unísono, excepto en asuntos que el grupo parlamentario considere como cuestiones de conciencia, obstaculizando que los legisladores rompan filas con el resto de su bancada. El Tribunal Constitucional resolvió que un congresista en particular sólo puede ejercer los derechos enumerados a continuación, cuando sus acciones se alineen con las decisiones de su grupo parlamentario, a menos que la bancada haya determinado que el tema en cuestión es un asunto de conciencia.

Tabla 4: Derechos Procesales de los Grupos Parlamentarios y Miembros Individuales en Colombia³⁰

| Derechos procesales | Grupos parlamentarios | Miembros individuales (sujetos a decisiones de la bancada) |
|---|--|--|
| Convocar a audiencias y debates | √ | x |
| Participar en audiencias y debates | √ | x |
| Hacer uso de la palabra en sesiones plenarias | √ | √ |
| Participar durante la votación de reglas | √ Con prioridad sobre miembros individuales | √ |
| Presentar cualquier tipo de moción | √ | √ |
| Formular preguntas | √ | √ |
| Solicitar votación nominal | √ | √ |
| Solicitar votación por separado para distintas partes de un proyecto de ley | √ | √ |
| Postular candidatos | √ | x |
| Solicitar verificación de quórum | x | √ |
| Presentar mociones de orden y otros asuntos de procedimiento estipulados en los reglamentos permanentes | x | √ |

Bancadas temáticas

En ocasiones, legisladores forman alianzas multipartidistas con parlamentarios de otros partidos para promover agendas legislativas y otras acciones. Dependiendo del nivel de disciplina en el partido, y la naturaleza del tema, dichas alianzas pueden conformarse con base en la amistad, ya sea por intereses religiosos y/o sociales o de origen geográfico, hasta en agrupaciones temáticas formalizadas (como en el sistema británico de Grupos Parlamentarios Multipartidistas, ver

Recuadro 4). Estas iniciativas proveen al congresista con una manera de adquirir mayor conocimiento e influencia, fuera de las estructuras formales de su propia bancada y más allá del sistema de comisiones parlamentarias.

Recuadro 4: Grupos Multipartidistas del Reino Unido³¹

El Parlamento del Reino Unido tiene un importante sistema de Grupos Multipartidistas que permite a los miembros del Parlamento de diferentes partidos políticos reunirse para trabajar a favor de intereses específicos. Estos grupos cuentan con una membresía voluntaria. En agosto de 2010, se organizaron 250 grupos temáticos y 88 grupos nacionales o regionales. Dado que éstos son principalmente agrupaciones de *backbenchers* (parlamentarios juniors principalmente), y que se requieren al menos 20 parlamentarios para formar un Grupo Multipartidista (en un Parlamento de aproximadamente 1,400 parlamentarios y Lores), existen evidentemente muchas membresías múltiples, y el nivel de actividad varía enormemente. Tal como ilustran los siguientes ejemplos, los Grupos Multipartidistas cubren toda una gama de intereses políticos, técnicos y sociales.

El Grupo Parlamentario Británico-Americano busca ‘promover las relaciones amistosas y de entendimiento mutuo entre los miembros del Congreso de EUA y los Miembros del Parlamento; organizar el intercambio de visitas e información así como brindar oportunidades para el debate’. El Grupo incluye al actual Primer Ministro y al Vice Primer Ministro, y recibe un importante financiamiento por parte de la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores.

El Grupo sobre Derechos Humanos está encargado de ‘incrementar la visibilidad de los asuntos sobre derechos humanos internacionales dentro del Parlamento e investigar y difundir los abusos de derechos humanos que ocurren fuera del Reino Unido’.

El Grupo sobre Fibromialgia (trastorno muscular y de tejidos) tiene como objetivo ‘incrementar el conocimiento sobre la fibromialgia entre los parlamentarios y proveer un foro multipartidista para hablar sobre la enfermedad’.

Temas sobre política también se debaten dentro de muchos grupos, por ejemplo la Reforma Electoral, Seguridad Interna, Población, Desarrollo y Salud Reproductiva. El Grupo Transporte Bajo en Carbono tiene el objetivo para ‘que la industria del transporte bajo en carbono, parlamentarios y otros partidos interesados cuenten con un foro de diálogo sobre los temas clave que afectan al transporte bajo en carbono’, y el Grupo sobre Zoológicos y Acuarios, trabaja a favor de la ‘conservación mediante la educación y el entendimiento’.

Muchos grupos tienen una base más social tal como: el Grupo de Tenis, para ‘que los parlamentarios y sus iguales puedan jugar tenis juntos y competir contra otros equipos de tenis externos’.

Además, los miembros del Parlamento a menudo desarrollan afinidades regionales con base en los intereses comunes de su electorado. En algunas democracias post-conflicto, sin embargo, la búsqueda de intereses regionales puede exacerbar hostilidades remanentes del periodo de conflicto. En Bougainville, durante el terrible conflicto interno a finales del siglo XX, existió una clara división entre las regiones del Sur y del Centro por un lado, y la región del Norte, por otro. Como respuesta a la posibilidad de futuros conflictos, el Acuerdo de Paz de 2001 estipuló una forma de compartir el poder mediante el cual, por ejemplo, el Presidente y Vice Presidente deben provenir de diferentes regiones del país (ver Recuadro 5).

Recuadro 5: Intereses de las Mujeres y Bancadas Regionales – Región Autónoma de Bougainville

Durante las décadas de los ochenta y noventa, Bougainville, la isla más oriental de Papúa Nueva Guinea sufrió un conflicto interno el cual fue resuelto mediante un acuerdo de paz y la firma de la Constitución para la nueva Región Autónoma de Bougainville. La Sección 80 de la Constitución de Bougainville señala que el Presidente debe nombrar a su Consejo Ejecutivo, a partir de las bancadas regionales y de mujeres. . Después de las elecciones de 2010, el nuevo Presidente John Momis nombró a Joan Jerome como la Ministra de la Mujer. Sin embargo, cuando Jerome no obtuvo el apoyo de la bancada de mujeres, compuesta por tres parlamentarias, el Presidente tuvo que nombrar a la candidata propuesta por dicha bancada, Rose Pihei, como la nueva ministra. Las bancadas regionales (compuestas por todos los parlamentarios de cada una de las tres regiones – norte, centro y sur) también presentan candidatos entre los cuales el Presidente debe elegir a dos Ministros de cada región.

Sección 80. Composición del Consejo Ejecutivo de Bougainville.

(1) Sujeto a la Sección 82 (Consejo Ejecutivo provisional de Bougainville), el Consejo Ejecutivo de Bougainville deberá estar integrado por:

(a) el Presidente; y

(b) el Vice-Presidente; y

(c) sujeto a la Sección 101 (destitución de miembros del Consejo Ejecutivo de Bougainville), una parlamentaria de la Cámara de Representantes nombrada por el Presidente, siendo esta legisladora postulada por las parlamentarias (tanto aquellas electas para representar los intereses de las mujeres como cualquier otra parlamentaria de circunscripciones electorales uninominales);

(d) seis miembros nombrados de conformidad con la Sección 81 (representación de regiones); y

(e) un miembro nombrado por el Presidente; y

(f) cuatro miembros nombrados por el Presidente bajo la Sección 83 (nombramiento de otros miembros).

MEDIDAS ANTI-DESERCIÓN

En muchos países, la disciplina del partido es un tema privado o voluntario que se resuelve con base en una combinación de opiniones o prioridades individuales de los parlamentarios (incluyendo su conciencia) y la lealtad al partido. Según este modelo ‘voluntario’, la disciplina debe surgir en función de la lealtad que tenga el parlamentario a las ideologías, políticas y programas de su partido y su interés en los beneficios de la reelección y el desarrollo de su carrera. Si bien dichas aspiraciones de lealtad voluntaria al partido son a menudo deseables, se ha comprobado que no siempre son alcanzables, ya que los partidos carecen de una base ideológica sólida y/o de suficiente democracia interna. Además, los representantes electos pueden enfrentarse a un conflicto de intereses. Dada la amenaza de deserciones inescrupulosas³² motivadas por oportunismo político y soborno, algunos países han recurrido al sistema legal para imponer la disciplina.

Los méritos y desventajas de las leyes anti-deserción – disposiciones legales que limitan la capacidad que tiene un representante de abandonar el partido bajo el cual fue electo – han generado debate entre académicos, expertos constitucionales y de derechos humanos, así como especialistas en democracia y políticos. Dichas leyes pueden desde prohibir las deserciones por completo, haciendo que un parlamentario pierda su escaño por desertar, o pueden estipular ciertas condiciones bajo las cuales es posible la desercción sin que un parlamentario pierda su curul. Los que proponen dichas leyes argumentan que éstas ayudan a asegurar que se mantenga

la voluntad del pueblo, como se expresó en las elecciones democráticas. Especialmente en los sistemas de representación proporcional, estas leyes mantienen la proporcionalidad de la legislatura electa y promueven la estabilidad al prevenir las deserciones que podrían alterar el equilibrio de poder. Estas también apoyan el desarrollo de partidos políticos coherentes. Ya que los partidos oficialistas frecuentemente tienen mayor capacidad de incitar a los parlamentarios de la oposición a desertar con ofertas de nombramientos y clientelismo, los defensores de dichas medidas argumentan también que las leyes ayudan a sostener una democracia multipartidista. Por lo tanto, las medidas anti-deserción pueden ayudar a luchar contra la corrupción restringiendo las oportunidades que tienen los parlamentarios de vender sus escaños. Asimismo, estas medidas pueden desalentar el transfuguismo basado en desacuerdos dentro del partido o de índole personal.

Otros argumentan que las medidas anti-deserción coartan la libertad de expresión y la libertad de asociación y, por ende, son inherentemente anti-democráticas. Al concentrar el poder en manos de los dirigentes del partido, estas leyes podrían coartar el proceso de deliberación dentro de los partidos. Los críticos señalan también que en casos en los cuales un partido no logra representar a sus propios miembros o votantes, o se desvía de los principios y políticas previamente acordadas, un representante debería tener la opción de continuar representando dichas opiniones mediante la deserción. Las Constituciones de diferentes democracias occidentales – incluyendo Andorra, Croacia, Francia, Alemania, Italia, Lituania, Rumania y España – explícitamente protegen los derechos del parlamentario de votar con base en su conciencia y ejercer su propio criterio. En las Constituciones de Montenegro, Nigeria, Perú y Serbia existen disposiciones similares. No obstante, una mayor cantidad de democracias emergentes han promulgado leyes anti-deserción o han introducido medidas constitucionales en años recientes.

Solo unas cuantas democracias establecidas tienen medidas anti-deserción. En 1996, Nueva Zelanda reformó su sistema electoral, reemplazando el sistema mayoritario (FPTP) por un sistema de Representación Proporcional Mixta (MMP). Entre 2001 y 2005, de acuerdo a la Ley de Enmienda (Integridad) Electoral de 2001, un miembro parlamentario electo bajo el sistema FPTP que renuncia a su partido enfrentaría una elección extraordinaria inmediatamente. Sin embargo, los miembros del Parlamento electos por listas de representación proporcional que dejan a sus partidos perderían sus escaños y serían reemplazados por la siguiente persona en la lista del partido. En los días previos a la aprobación del proyecto de ley, los proponentes señalaron que el país había sido testigo ya de un número sin precedentes de deserciones desde que se decidió reformar el sistema electoral. Por lo tanto, consideraron esta iniciativa como una medida posiblemente temporal para ayudar al país a adaptarse a los impactos de la reforma electoral. A los pocos meses de que dicha ley entró en vigor, la Alianza Democrática (*Alliance Party*) se dividió a raíz de la interrogante si permanecían o no dentro de la coalición con el Partido Laborista. A pesar de que anunció que encabezaría un nuevo partido para la siguiente elección, Jim Anderton pudo mantener su cargo como líder del grupo con el apoyo de los parlamentarios de la Alianza Democrática que lo apoyaron durante la división del partido. De acuerdo a la ley, un grupo parlamentario podría también votar a favor de expulsar, por mayoría de dos tercios, a un parlamentario por distorsionar la proporcionalidad de la representación de un partido político como se determinó al momento de la elección. Los críticos de Anderton consideraron lo anterior como una manipulación de la Ley. Su indignación eventualmente llevó a que se condenara la legislación como un fracaso. En todo caso, estaba previsto que dicha ley

dejara de estar en vigor después de dos periodos parlamentarios. En 2005, durante los días finales de la Ley, el Procurador General expresó su preocupación por las limitaciones que la Ley imponía al “legítimo desacuerdo” y sugirió que hasta incluso pudo haber ido en contra de la Carta de Derechos del país.³³

Papúa Nueva Guinea promulgó una ley a comienzos de la década del 2000 con el fin de crear un sistema de partidos más sólido con una mayor integridad y un gobierno más estable (ver Recuadro 6). Esta legislación, que incluía una combinación de reglamentos sobre el registro de partidos, el financiamiento público de los partidos políticos y el desempeño parlamentario fue un reconocimiento de la relación que existe entre un partido político en campaña electoral, y los parlamentarios que luego representan al partido en la legislatura. Aún cuando la Suprema Corte de Papúa Nueva Guinea derogó la legislación con base en el comportamiento de los miembros en el Parlamento en 2010, este ambicioso intento a favor de una reingeniería electoral merece ser considerado como una manera posible de desarrollar democracias mediante el fortalecimiento de sus sistemas de partidos.

Recuadro 6: Ley OLIPPAC de Papúa Nueva Guinea

Desde que obtuvo su independencia en 1975, Papúa Nueva Guinea se vio afectada por una gran inestabilidad política incluyendo numerosas mociones de censura, frecuente transfuguismo y cambios en el gobierno y de Primer Ministros. Hasta 2002, ningún gobierno sobrevivió un periodo completo de 5 años. Desde 2001 hasta 2003, se presentaron nuevas leyes para dar cierta estabilidad. La Ley Orgánica sobre Integridad de Partidos Políticos y Candidatos (OLIPPAC, por sus siglas en inglés)³⁴ fue un intento ambicioso y de gran alcance por llevar a cabo una ingeniería política. OLIPPAC incluía el registro de partidos, y el financiamiento de las administraciones de los partidos (con base en la inscripción y al número de parlamentarios). En un intento por crear una mayor estabilidad política, OLIPPAC también estipulaba que:

- Miembros parlamentarios independientes permanezcan con el estatus de independiente o se unan a un partido político antes de la elección del Presidente del Parlamento después de elecciones generales;
- Miembros parlamentarios independientes que votaron por el Primer Ministro cuando se eligió al Primer Ministro, deben apoyar al Primer Ministro en cualquier moción de censura posterior;
- Miembros parlamentarios no cambien de partido durante el periodo de la legislatura; y
- Miembros parlamentarios que estuvieron afiliados a partidos voten de acuerdo a la decisión de su partido sobre: la elección del Primer Ministro; mociones de censura; presupuesto; y cambios a la Constitución y Leyes Orgánicas (los parlamentarios podrán ser destituidos del Parlamento en caso de no hacerlo).

Estas reformas parecieron ser exitosas, ya que el gobierno de Sir Michael Somare, de 2002 a 2007, se convirtió en el primer gobierno en sobrevivir un periodo completo. Cabe resaltar que el gobierno de Somare fue reelecto en 2007. A finales de 2010, el Sr. Somare dio un paso al costado debido a su resquebrajada salud, pero su coalición permaneció en el poder hasta finales de 2011. Esta aparente estabilidad puede ser considerada como un éxito de la Ley OLIPPAC. Sin embargo, si bien Somare sobrevivió ocho años como Primer Ministro, de manera regular reemplazó a sus diputados, y en julio de 2010, el Presidente del Parlamento suspendió el poder legislativo durante cuatro meses para evitar un posible desafío a Somare.³⁵

El desafío para remover al Primer Ministro Somare fue suscitado por una resolución de la Suprema Corte en julio de 2010. El poder judicial resolvió que las secciones de OLIPPAC que obligaban a los

parlamentarios a no cambiar de partidos, y votar según la línea del mismo partido, eran restricciones inconstitucionales que afectaban la libertad de asociación de los ciudadanos.³⁶

Como resultado, los parlamentarios ahora tienen la libertad de cambiar de partido, votar en contra de las decisiones de su bancada y apoyar a quien ellos quieran como Primer Ministro. No fue sorpresa que en las semanas siguientes a la resolución de la Suprema Corte surgieran reportajes en los medios que hablaban sobre nuevas alianzas así como esfuerzos para remover al Primer Ministro del poder.³⁷

En Sudáfrica, una enmienda constitucional de 2003 estipuló que, bajo ciertas condiciones, los miembros de la Asamblea Nacional podían unirse a otro partido sin perder sus escaños parlamentarios. Por ejemplo, el número de representantes electos que deseaban desertar tenían que representar al menos 10 por ciento del número total de escaños ocupados por su partido. En la práctica, esto significaba que desertar de un grupo parlamentario numeroso era mucho más difícil que dejar una bancada pequeña. En segundo, las deserciones sólo podían ocurrir durante periodos definidos de 15 días durante el segundo y cuarto año de la legislatura. A pesar de su constitucionalidad, estas disposiciones fueron controvertidas: grupos de la sociedad civil así como líderes políticos expresaron su preocupación por dicha práctica. En 2006, Mangosuthu Buthelezi, del Partido de Libertad Inkatha, señaló que el transfuguismo “le roba al sistema político todo el honor, tomando a los partidos políticos como rehenes al volverlos incapaces de disciplinar a sus propios miembros”. Además culpó a esta práctica de promover “el surgimiento de arribistas, políticos egocéntricos, los cuales son una camada muy extraña al no honrar el carácter sagrado de los votos emitidos en las urnas.”³⁸ Adicionalmente, dentro del Congreso Nacional Africano, el cual se benefició de manera desproporcionada de las deserciones, empezaron a surgir preocupaciones con respecto a que se tenía mayor preferencias por los desertores que por los miembros parlamentarios más antiguos. En 2009, una enmienda constitucional adicional puso fin a esta disposición.³⁹ Como resultado, actualmente los parlamentarios que dejan a su partido, pierden automáticamente sus escaños parlamentarios.

Las definiciones de lo que constituye una deserción varía de un país a otro. Según el Capítulo 63 de la Constitución de Pakistán, se considera que un parlamentario ha desertado si él/ella: renuncia al partido que lo/la postuló; o vota o se abstiene de votar yendo en contra de las instrucciones de su partido con respecto a la elección de un Primer Ministro o Jefe de Gabinete, en votos de confianza o censura, y en enmiendas de proyectos de leyes financieras y de la Constitución. Los dirigentes de partidos, definidos como cualquier persona nombrada por el mismo partido, pueden declarar que un parlamentario ha desertado informando al funcionario que preside y a la comisión electoral, por escrito, después de darle al legislador en cuestión la oportunidad de defenderse.⁴⁰

La Constitución de Sierra Leona⁴¹ cuenta con disposiciones similares sin restringir la deserción a tipos de votos en particular. Según el Artículo 77, el escaño de un parlamentario puede declararse como vacante “si por la conducta de dicho parlamentario en la legislatura que se haya sentado y votado con miembros de un partido distinto, el Presidente de la Cámara se siente con confianza después de consultar con el líder del partido de dicho miembro, y decide que éste ya no es parlamentario del partido político por el cual fue electo.”⁴² La Constitución de Bangladesh simplemente estipula que “una persona electa como miembro del Parlamento en una elección en la cual fue postulada por un partido político deberá dejar su escaño si decide renunciar a dicho

partido o vota en contra de éste en el Parlamento.”⁴³ Una disposición adicional permite al Presidente del Parlamento ayudar a resolver las controversias internas relacionadas a la designación del líder del grupo parlamentario. Belice, India, Namibia, Nepal, Nigeria, las Islas Seychelles, y Zimbabwe también cuentan con disposiciones constitucionales que obligan a los legisladores que renunciaron a sus partidos a dejar sus escaños parlamentarios.

En algunos casos, la deserción es legal pero aplican ciertas restricciones legales. En Hungría, los miembros que dejan su grupo parlamentario no pueden unirse a otra bancada por lo menos en seis meses. Esta disposición otorga un periodo de “enfriamiento” que puede ayudar a evitar deserciones de último minuto como reacción a un evento específico o a una acción legislativa en particular. Si un miembro parlamentario tiene un desacuerdo importante y fundamental con su partido, él/ella puede dejar a éste, pero pierde acceso a algunos privilegios acordados con los miembros de su bancada. En ese sentido, el miembro debe pensar sobre la importancia de dicho desacuerdo con su partido. Del mismo modo, en España, los parlamentarios que dejan su bancada deben unirse a un *grupo mixto* desde el cual pueden unirse a un grupo parlamentario diferente durante la siguiente sesión parlamentaria.⁴⁴

En años recientes, como parte del proceso para contar con criterios mínimos para legislaturas democráticas, existe cada vez más apoyo para distinguir entre los procedimientos de deserción para parlamentarios electos bajo listas de representación proporcional y aquellos elegidos bajo el sistema mayoritario FPTP. En general, se piensa que los miembros parlamentarios electos bajo sistemas FPTP tienen el derecho de mantener sus escaños, incluso después de su deserción, mientras que aquellos elegidos mediante sistemas de representación proporcional se espera que renuncien a su curul. . Por ejemplo, en el documento de NDI, *Hacia el Desarrollo de Estándares Internacionales Mínimos para el Funcionamiento de las Legislaturas Democráticas* se señala que: “en un sistema electoral sin listas de partidos, la participación en un grupo parlamentario debe ser voluntaria y un legislador no deberá perder su escaño sólo por dejar a la bancada de su partido.”⁴⁵

Los sistemas y leyes electorales así como las reglas parlamentarias mencionadas anteriormente pueden ser consideradas como los factores externos que influyen en el comportamiento y el desempeño de los partidos políticos y sus parlamentarios. Sin embargo, es importante recordar que dichas leyes y reglas normalmente han evolucionado a partir de las acciones de los partidos políticos que ya sea se encuentren en el gobierno o que de algún modo sean capaces de ejercer su influencia sobre la formulación de leyes en la legislatura. Independientemente de las leyes electorales y parlamentarias bajo las cuales operan, los partidos exitosos también requieren estructuras, estatutos y reglas internas sólidas. Las siguientes secciones abordan de qué forma los partidos políticos y grupos parlamentarios se organizan internamente en áreas tales como: coordinación entre los funcionarios de partidos fuera y dentro del parlamento; roles y responsabilidades respectivas en el desarrollo político; selección de líderes de grupos parlamentarios; y cohesión y disciplina dentro de la bancada.

GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SUS PARTIDOS

MECANISMOS DE COORDINACIÓN, INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Tal como se indicara anteriormente, los partidos políticos ejercen influencia sobre sus candidatos y parlamentarios de distintas maneras. Esto, a su vez, afecta cómo los parlamentarios se adhieren a las políticas del partido y a las decisiones de la bancada. La mayoría de los estatutos de los partidos mencionan en cierto modo a los grupos parlamentarios. Sin embargo, estas referencias pueden ser desde muy breves hasta muy extensas. Los temas que se tratan en los estatutos de los partidos incluyen composición del grupo parlamentario, desarrollo de reglas, selección de la dirigencia, requerimientos de información, confidencialidad, asistencia y votación.

Es común que se lleven a cabo declaraciones generales que resalten la necesidad de tener comunicación y coordinación estrechas entre el partido fuera de la legislatura y los representantes electos. Por ejemplo, los estatutos del Partido Liberal Australiano señalan que el grupo parlamentario y los funcionarios del partido fuera del Parlamento tienen el deber de mantenerse informados entre sí sobre acontecimientos políticos así como cooperar de manera estrecha. Asimismo, insta a convocar a reuniones regulares entre los líderes del partido en el Parlamento, y el presidente y vice presidentes nacionales del partido.⁴⁶

Además, algunos partidos requieren que la bancada presente reportes formales al partido extra-parlamentario. En el partido Social Demócrata Sueco, la bancada es responsable en última instancia ante el partido y tiene la obligación de presentar un informe sobre su trabajo durante la reunión anual general del partido nacional. Adicionalmente, los estatutos del partido señalan:

Es de gran importancia que los representantes electos del partido y otros miembros del partido mantengan un contacto firme e ininterrumpido. Igualmente, se deben crear condiciones para que haya un buen contacto entre los representantes electos y el electorado al que representan. Los representantes electos son nombrados para tomar sus propias decisiones sobre medidas que son importantes para los ciudadanos, y hacerlo de manera libre e incondicional, pero a la vez son representantes de los votantes y del partido, y por esta razón deben participar en reuniones y otras asambleas del partido para estar informados de las opiniones y propuestas de los miembros y votantes, y para dar información sobre las políticas del partido.⁴⁷

En el Partido Liberal Canadiense, el líder nombra a un jefe de rendición de cuentas de la bancada, quien debe también ser parte de la Comisión Política Nacional del partido (y si el partido está en el gobierno, un miembro del gabinete). Este jefe de rendición de cuentas debe informar al Consejo de Presidentes del partido en cada conferencia sobre los esfuerzos de la bancada por implementar la política de dicho partido.

Podrían también existir disposiciones para la inclusión de representantes del grupo parlamentario en los órganos de toma de decisiones del partido. En el Partido Fine Gael de Irlanda, por ejemplo, los miembros del grupo parlamentario eligen a representantes que son parte del consejo ejecutivo del partido. Estos representantes deben compartir el trabajo del Consejo Ejecutivo y las decisiones tomadas con sus colegas en el Parlamento así como informar al Consejo Ejecutivo sobre las perspectivas del partido respecto a temas organizacionales.

En el Nuevo Partido Patriótico de Ghana, el líder del grupo parlamentario, el sub líder, el coordinador general (*Chief Whip*), y el sub coordinador general (*Deputy Chief Whip*) son elegidos por el Consejo Nacional del partido en consulta con el Presidente, cuando el partido está en el poder. La dirigencia del grupo parlamentario, junto con el Comité Ejecutivo Nacional, nombra a un portavoz parlamentario. Del mismo modo, el Consejo Nacional y la Comisión Ejecutiva Nacional, cada uno por su parte evalúan, una vez al año, el desempeño de la dirigencia parlamentaria y del portavoz.⁴⁸

La Constitución de la Alianza Democrática de Sudáfrica señala que:

Los miembros deben en todo momento adherirse a y apoyar las decisiones de la bancada relevante y no diferir públicamente de ninguna decisión que se haya tomado, excepto cuando la bancada haya decidido que un miembro puede ejercer un voto libre en un asunto de conciencia.⁴⁹

Además, el Código para los Representantes Públicos del Partido detalla las expectativas del partido en lo que se refiere a la asistencia, conocimiento del tema y preparación, votación, disciplina, relaciones con la sociedad civil y la promoción de la imagen del partido y los intereses de los votantes. Por otro lado, este código también se refiere a los deberes de los parlamentarios en sus circunscripciones, incluyendo: visitas, participación en reuniones de las filiales, recaudación de fondos y metas en cuanto al reclutamiento de nuevos miembros.⁵⁰

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

Normalmente, los estatutos de un partido señalan cómo se desarrollan y adoptan las políticas. En algunos casos, una conferencia nacional de delegados del partido vota a favor de una política, requiriendo que los parlamentarios se adhieran a dicha política. Otra forma de elaborar políticas es permitiendo a todos los miembros del partido que den su voz o voto sobre una política. Una tercera forma de desarrollar políticas se logra dejando que la bancada del partido determine la política.⁵¹ Cuando la dirigencia o los ejecutivos de un partido determinan la política sin la contribución genuina de los parlamentarios del partido, puede ser difícil que los mismos parlamentarios acepten la postura del partido. Lo anterior aumenta la probabilidad de que los miembros parlamentarios voten en contra de su propio partido. Por el contrario, si es la bancada del partido la que determina la política, esto podría otorgarle mucho poder a los parlamentarios, y los demás miembros del partido pueden sentirse desconectados del proceso de desarrollo de políticas.

En el Partido Conservador de Canadá, un Comité Político Nacional supervisa el proceso de redacción de políticas y presenta dichas políticas a la convención nacional para su aprobación. No obstante, los estatutos del partido señalan también que, entre cada convención nacional, la bancada parlamentaria y el líder podrían determinar políticas provisionales del partido. La bancada parlamentaria y el líder podrían llevar a cabo enmiendas provisionales a la declaración política del partido, con una ratificación provisional por parte del Comité Político Nacional.⁵²

Las reglas del Partido Liberal Australiano contemplan diversas provisiones sobre las funciones y responsabilidades respectivas de la bancada así como la organización fuera de la legislatura en cuanto a la elaboración de políticas. Éstas confieren la responsabilidad de determinar y revisar la plataforma federal del partido, en lo que se refiere al partido fuera del Parlamento. Sin embargo, por medio de su líder, el partido representado en el Parlamento puede solicitar que el mismo partido revise su plataforma. Además, los estatutos le otorgan al partido en el Parlamento la responsabilidad final de determinar los medios y programas detallados por los cuales se cumplirá la plataforma del partido. La dirigencia del grupo parlamentario – ministros, ministros en la sombra o portavoces electos o nombrados por el partido con representación parlamentaria – tienen la responsabilidad principal de elaborar estos detalles, pero deben consultar con parlamentarios de menor rango o *junior*, así como con las estructuras del partido fuera del Parlamento, incluyendo grupos de mujeres, jóvenes y ejecutivos del partido.⁵³

Independientemente del método de elaboración de políticas adoptado por el partido, la bancada de dicho partido desempeña un papel en la decisión sobre cómo promover las políticas del partido mediante la acción parlamentaria. Sin embargo, en la política, tal como en la vida, las cosas pueden cambiar rápidamente. Hay temas que surgen diariamente que requieren que el partido tome una postura sin poder llevar a cabo una consulta total y abierta con los demás militantes del partido. Es inevitable que las políticas del partido no cubran todos los detalles que están contenidos en la legislación. Los miembros parlamentarios deben ser capaces de responder ante proyectos y enmiendas, a menudo utilizando únicamente la política del partido como guía. Evidentemente, esto es más sencillo cuando la política se basa en alguna identidad ideológica o basada en valores. Cuando surgen temas que no están cubiertos explícitamente por la política del partido, los parlamentarios deben ser capaces de articular la postura del partido en los debates parlamentarios y ante los medios de prensa con la confianza de que realmente están representando al partido. En situaciones como éstas, a menudo es la responsabilidad de la bancada de decidir sobre una respuesta detallada para una legislación así como la postura del partido sobre ciertos temas de actualidad.

En Hungría, según las experiencias compartidas por un encuestado, las estructuras de su partido fuera del Parlamento determinaron de manera formal la plataforma del partido, y la bancada decidió la postura del partido en el Parlamento. Sin embargo, a través del Consejo Nacional del partido, la bancada y los miembros del partido fuera del Parlamento se reunían para debatir sobre los temas. Durante estas consultas, como es apropiado el líder de la bancada defendía la postura del grupo parlamentario mientras que los otros miembros del partido la criticaban. Los debates concluían con una votación. No obstante, en caso de que la bancada no pudiera convencer a la dirigencia del partido, el Consejo Nacional no tenía mecanismos formales para sancionar al grupo parlamentario.

En Bangladesh, según la respuesta dada a la encuesta de NDI, las bancadas parlamentarias rara vez se reúnen para debatir sobre la política. Dicha política se determina en gran parte por las estructuras del partido o, en el caso del partido en el poder, por los mismos Ministros del gabinete en consulta con el Primer Ministro y sus asesores. Ocasionalmente, se sostienen reuniones ad hoc para tratar temas de dirección de la política y el partido con representación parlamentaria sigue dichos edictos. Sin embargo, los partidos sí consultan los estatutos del partido durante los debates parlamentarios.

A pesar de las disposiciones que tienen muchos partidos en sus estatutos en cuanto a una estrecha coordinación entre sus miembros parlamentarios así como entre la bancada y la dirigencia del partido fuera del Parlamento, la realidad es muchas veces bastante diferente. Las siguientes respuestas dadas en la encuesta de NDI explican este concepto.

Creo que es una pregunta difícil desde cualquier ángulo. Siempre hay una gran lucha entre la bancada y el gobierno. La bancada siempre quisiera poder contribuir mucho más a la legislación pero al gobierno no le gusta. El gobierno prefiere que la administración prepare los anteproyectos, por lo cual siempre hay conflicto. Nuestra estructura era que la bancada tenía derecho a invitar a cualquier ministro, no sólo a nuestros ministros, si no a los ministros de la coalición, para dar informes sobre temas en cuestión, y luego se entablaría un debate político sobre ese mismo tema. En ocasiones, quedaba claro que los Ministros no contaban con el apoyo de la bancada para apoyar su posición sobre un tema en particular. Esta era la manera en que la bancada ejercía cierta presión política para influir en la legislación. Esto era difícil; siempre era una lucha constante.

-Hungría

En la práctica, particularmente cuando un partido está en el gobierno y especialmente en coalición, a la bancada del partido no se le consulta a menudo ni se le da la oportunidad de decidir realmente cuál legislación o política se implementará. Los ministros y sus departamentos proceden y LUEGO anuncian lo que harán... La teoría [de la participación de la bancada en la elaboración de políticas] funciona, pero en la práctica puede ser muy frustrante para los miembros que no forman parte del gabinete.

-Irlanda

Los ministros participan en las reuniones de la bancada. Normalmente tenemos un gobierno de coalición. La mayoría de estos debates ocurren entre los miembros de la coalición. Los ministros se reúnan con mi bancada y con la bancada de los miembros de los partidos de la coalición. Francamente, muy poca legislación proviene del Parlamento. En los últimos diez años, la bancada ha presentado cuatro o cinco proyectos de ley. Todos los demás proyectos han sido presentados por el gobierno. Honestamente, no hay debates serios sobre la legislación. Hemos promulgado rápidamente cientos de leyes, lo cual es el requerimiento de la comunidad internacional.

-Kosovo

REGLAS DE LA BANCADA

Normalmente, el alcance y contenido de las reglas de la bancada normalmente se dejan a la discreción de los grupos parlamentarios o sus partidos. Sin embargo, la ley sobre bancadas de Colombia requiere que los partidos políticos incluyan provisiones en sus estatutos sobre el funcionamiento de las bancadas incluyendo: mecanismos para el debate, toma de decisiones y disciplina interna. Asimismo, también establece que las bancadas se reúnan al menos una vez al mes.⁵⁴

En el contexto parlamentario, el comportamiento de los parlamentarios dentro de la bancada se rige por las reglas que gobiernan los procesos de la bancada. Sin embargo, los líderes fuertes del partido que se sienten seguros en su posición podrían escoger ignorar los procedimientos escritos y conducir las reuniones a su manera. En ocasiones estas reglas se formalizan por escrito, aunque éstas son protegidas celosamente por los miembros más antiguos de la bancada, y usualmente no están a disposición del público. A menudo las reglas no son escritas, se basan en la tradición y los precedentes, y están bajo la tutela de la dirigencia *senior* del partido. Los parlamentarios que respondieron a la encuesta de NDI en Indonesia, Kosovo y Nueva Zelandia describieron una variedad de enfoques:

Cuando asumí el cargo de líder... me dí cuenta que la bancada no cuenta con reglas, sistemas ni procedimientos en absoluto.

-Indonesia

No hemos sentido la necesidad de tener reglas escritas, ya que acordamos las cosas de manera informal.

-Kosovo

Por [más de 20 años] he venido participando en la bancada, y no pienso que haya un manual de reglas en absoluto. [Las tradiciones] han evolucionado con el tiempo.

-Nueva Zelandia

Los conflictos son parte inevitable de la vida política: habrá momentos en los que los miembros de la bancada no podrán llegar a un acuerdo sobre la postura a tomar respecto a un tema o ley específico/a. Es en estos momentos que pueden surgir problemas al no existir reglas claras sobre cómo tomar las decisiones. ¿Cómo votar cuando no hay consenso sobre un tema? ¿Cómo se presentan las mociones dentro de la bancada? Sin reglas claras, las bancadas pueden ser incapaces de ejercer una voz efectiva en el Parlamento: muchas controversias se podrían evitar con reglas claras respecto a las responsabilidades y competencias de los diferentes miembros de la bancada.

Mientras algunos partidos dejan la elaboración de reglas a la completa discreción de sus grupos parlamentarios, otros requieren que las reglas sean aprobadas por la organización partidista fuera de la legislatura. En la Alianza Democrática de Sudáfrica, por ejemplo, los grupos parlamentarios deben presentar las reglas de la bancada a la comisión legal del partido, la cual certifica que las disposiciones sean consistentes con los estatutos del partido. Posteriormente, el consejo federal del partido debe aprobar dichas reglas.⁵⁵

Escritas o no, las reglas de la bancada pueden ser complejas o sencillas. Independientemente de eso, dichas reglas deben ser conocidas y seguidas al pie de la letra por todos los parlamentarios. Es responsabilidad de la dirigencia de mayor antigüedad del partido, incluyendo al líder, coordinador, y en algunos casos, al secretario de la bancada, asegurar que todos los parlamentarios conozcan las reglas y procedimientos de la bancada, y que éstas se sigan correctamente. Cuando los miembros parlamentarios del partido no cumplen las reglas, deben ser disciplinados de conformidad con las sanciones estipuladas en las reglas de la bancada. Éstas

típicamente establecen: selección de la dirigencia de la bancada; programación, conducción y minutas de las reuniones de la bancada; procedimientos para determinar las posturas de la bancada; y procedimientos disciplinarios. En el Anexo 2 se incluye un ejemplo de un conjunto de reglas de un grupo parlamentario.

SELECCIÓN DEL LIDERAZGO

Las estructuras de liderazgo varían de un partido político a otro, así como el equilibrio relativo del poder entre los grupos parlamentarios y el partido fuera de la legislatura. En algunos casos, los representantes electos del partido desempeñan un papel predominante; en otros, es el partido fuera de la legislatura. Una vez más, los dos grupos estarían en relativa igualdad de condiciones, desempeñando roles distintos pero complementarios. En los partidos políticos británicos, por ejemplo, el poder real típicamente yace en el partido parlamentario, mientras que en Francia, la sede central del partido es la dominante. En Estados Unidos, los líderes del partido dentro y fuera de la legislatura tienen sus respectivos roles y poderes, y ninguno tiene una posición dominante sobre el otro. Los procedimientos para seleccionar al líder de un grupo parlamentario y el perfil típico de dicho individuo dependen de en donde recaiga el poder real dentro del partido.

En los sistemas de representación proporcional, los dirigentes del partido a menudo encabezan la lista de candidatos del partido para “garantizar” su elección al Parlamento, y por lo tanto así mantener el liderazgo del grupo parlamentario. En países con fuertes tradiciones tipo “Westminster”, el líder del grupo parlamentario, con frecuencia, es también el líder del partido. Las reglas del partido podrían incluso especificar que el líder tiene que ser electo entre los representantes electos del partido. En los partidos principales del Reino Unido, por ejemplo, el líder del partido es automáticamente el líder del partido parlamentario. Del mismo modo, cuando Sonia Gandhi llevó al triunfo a su partido, el Congreso Nacional de India en las elecciones de 2004, ella fue electa por unanimidad como líder del partido parlamentario. Sonia Gandhi ya había ocupado previamente el cargo de presidenta del partido así como líder de la oposición. Sin embargo, ella rechazó el cargo y propuso a Manmohan Singh como Primer Ministro, reteniendo su propio puesto como presidenta del partido. Esta separación entre las dos posiciones de liderazgo fue relativamente inusual dentro del contexto de la India.

Cuando el líder del partido es el líder *de facto* del partido parlamentario, los partidos con frecuencia instituyen mecanismos para asegurar que los candidatos cuenten con la confianza y el apoyo del grupo parlamentario. Esto ayuda a asegurar que la persona seleccionada goce de un amplio respaldo por parte de todo el partido, pero que también mantenga la confianza del partido en el Parlamento. En el Partido Conservador del Reino Unido, cada contendiente a la posición de líder del partido debe ser respaldado por al menos dos miembros parlamentarios. En caso de que sólo hayan dos candidatos, sus nombres deben ser presentados directamente a todos los miembros del partido para una votación secreta. El candidato que obtenga la mayor cantidad de votos se convierte en el líder del partido. Si hay más de dos candidatos, los parlamentarios emiten sus votos, eliminando al candidato con el número más bajo de votos en cada ronda hasta que sólo queden dos candidatos. Los dos finalistas luego son presentados ante todos los miembros del partido para una votación final. El Partido Laborista del Reino Unido selecciona a su líder mediante un colegio electoral tripartito. Los votos emitidos por: parlamentarios y miembros del Parlamento Europeo; la membresía general del partido; y organizaciones afiliadas

(incluyendo sindicatos), representan un tercio cada uno del total para cada candidato. Sin dichas disposiciones que contribuyen a tener un apoyo equilibrado, podrían surgir problemas cuando los deseos de los miembros del partido no coincidan con las opiniones de los miembros de la bancada. Por ejemplo, los Demócratas Australianos seleccionan a su líder parlamentario mediante el voto de todos los miembros del partido. En 2001, se eligió a la Senadora Natasha Stott-Despoja como líder parlamentaria por una clara mayoría de los miembros del partido, pero no pudo lograr el apoyo mayoritario de su bancada parlamentaria. Lo anterior creó divisiones internas y públicas en el partido, lo cual resultó en la renuncia de Stott-Despoja un año después.

En la mayoría de países incluidos en la encuesta de NDI, el liderazgo parlamentario es, si no directamente elegido, altamente influido por el partido fuera de la legislatura. En casos en los cuales los parlamentarios eligen a su propio líder, como en Bangladesh, Bosnia y Herzegovina (BiH), Camboya, Irak y Nigeria, se debe negociar a puertas cerradas, y las estructuras del partido eligen al líder; aún cuando, en algunos casos, la bancada vote o decida aprobar al líder como una formalidad. En Bulgaria, en todos los partidos excepto la Unión de Fuerzas Democráticas, el más alto organismo ejecutivo nacional de este partido elige al líder, pero es raro que el líder del partido parlamentario sea alguien que no sea el líder del partido. En el partido SZDSZ de Hungría, los miembros parlamentarios eligen al líder de la bancada con una mayoría de dos tercios. El partido fuera de la legislatura puede hacer sólo recomendaciones con respecto a quien debe ocupar dicho cargo. En la mayoría de los partidos montenegrinos, el presidente del grupo parlamentario es elegido en una sesión conjunta de parlamentarios y miembros de la presidencia del partido o por la bancada, según las propuestas de los principales órganos del partido. En un partido, el presidente nombra al presidente del grupo parlamentario. En Uganda, los ejecutivos del partido eligen a los líderes parlamentarios. En la Alianza Democrática de Sudáfrica, si el líder general del partido es un parlamentario, él/ella se convierte automáticamente en el líder del grupo parlamentario. En caso contrario, el grupo parlamentario elige un líder entre sus miembros. Aún cuando los miembros de la bancada pueden elegir a su propio líder y coordinador, a cualquiera de los coordinadores generales (*Chief Whip*) se les debe escoger utilizando un sistema que el Consejo Federal del partido apruebe.⁵⁶

Ocasionalmente, existen impugnaciones en contra de los líderes parlamentarios, y las reglas de la bancada deben señalar cómo y cuándo un parlamentario puede impugnar la dirigencia. Las reglas deben ser lo suficientemente exigentes como para desalentar impugnaciones frívolas que pueden dividir al partido o desviar su atención de otras tareas más apremiantes, pero no tan rigurosas que sea imposible destituir a líderes problemáticos. Otros cargos, como ministros y ministros en la sombra, presidentes de comisiones parlamentarias y miembros y coordinadores de partido, los miembros de la bancada o los dirigentes del partido pueden elegirlos. Nuevamente, los procedimientos para seleccionar dichos cargos deben estar claramente estipulados en las reglas de la bancada.

COORDINADORES (*WHIPS*)

Los partidos parlamentarios a menudo cuentan con uno o más coordinadores (*whips*) que desempeñan un importante papel para organizar a los parlamentarios del mismo partido político. El coordinador es elegido entre los miembros parlamentarios del partido, y es el gerente de los asuntos del partido dentro de la legislatura. En agrupaciones parlamentarias más numerosas, se

puede nombrar a un subcoordinador con el fin de manejar deberes específicos. Los detalles específicos varían de una legislatura a otra. En general, sin embargo, los coordinadores desempeñan las siguientes funciones.

Dentro de su propio grupo parlamentario, los coordinadores organizan las listas de miembros de partido que desean hacer uso de la palabra en torno a legislación y mociones específicas, además de organizar qué miembros desean hablar durante el periodo de cuestionamiento. A medida que se va redactando la legislación, los coordinadores desempeñan un papel esencial en determinar la postura de los miembros sobre temas particulares y facilitar los compromisos que puedan ampliar el apoyo para proyectos de ley. Cuando se vota en la legislatura, normalmente es la responsabilidad del coordinador de contar los votos, a favor y en contra, en el grupo parlamentario y así asegurar que los miembros asistan a votar. Esto es particularmente importante cuando los márgenes de votos sobre leyes específicas son muy estrechos.

Del mismo modo, los coordinadores desempeñan un papel importante en la difusión de la información. En Estados Unidos, por ejemplo, los coordinadores preparan asesorías para determinar las agendas legislativas, incluyendo los periodos de votación. Adicionalmente, en el periodo previo a acercarse a los votantes en los distritos electorales, también preparan paquetes de recesos en los cuales se señalan los puntos más importantes que el partido desea que sus representantes resalten ante los votantes y los medios. Como señaló un experto de NDI, “los coordinadores facilitan tanto una relación de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba entre los líderes y los parlamentarios que no tienen un cargo en el gabinete. Los coordinadores no sólo promueven la línea del partido en nombre de los líderes, sino que también expresan las quejas de los parlamentarios que no forman parte del gabinete respecto a la política del partido. Los coordinadores sirven como buenos termómetros del sentir de los partidos en el Parlamento.”⁵⁷

A menudo, los coordinadores llevan a cabo funciones similares al papel que los departamentos de recursos humanos desempeñan en muchas organizaciones. Por ejemplo, los parlamentarios estarán en contacto cercano con los coordinadores para que puedan recibir permisos prioritarios para ausencias u horarios diferentes, de acuerdo a necesidades como licencias por maternidad/paternidad o para cuidar a parientes con enfermedades graves. A menudo, los coordinadores ayudan al desarrollo y desenvolvimiento de los nuevos parlamentarios. En Westminster, por ejemplo, cada coordinador es responsable de los parlamentarios de ciertas regiones, además de contactar a nuevos legisladores para ofrecerles asesoría, asegurar que tengan experiencias adecuadas y ayudarlos a analizar los conflictos que surjan al momento de la votación. Como señaló un estudio, “amigables y asequibles, estos coordinadores están preparados para transmitir información, saber escuchar, ayudar a los miembros que no son parte del gabinete a superar inconvenientes, y ayudarlos con problemas personales.”⁵⁸ Ya que los coordinadores asisten a la Cámara regularmente, éstos pueden observar cómo los parlamentarios se desarrollan y se desempeñan con el tiempo. Estos procesos ayudan a los coordinadores a identificar nuevos miembros parlamentarios que tengan potencial de líderes como ministros o ministros en la sombra.

Además de sus responsabilidades dentro de los grupos parlamentarios, el gobierno y la oposición frecuentemente usan una combinación de comunicaciones formales e informales para facilitar el funcionamiento del Parlamento. Lo anterior podría incluir reuniones semanales para discutir y

coordinar los asuntos parlamentarios así como el contacto diario para tratar los asuntos rutinarios de agenda y posibles modificaciones a la legislación pendiente. En los días de sesión de la legislatura, los coordinadores de los diferentes partidos se reúnen para debatir y planificar los procedimientos del día, y mantener una estrecha relación con el presidente del pleno con respecto al orden del uso de la palabra. El emparejamiento (*pairing*) es un acuerdo utilizado en el Reino Unido, Australia y otras legislaturas mediante el cual un parlamentario de un partido se pone de acuerdo con otro parlamentario de otro partido para abstenerse de votar. Esto permite que ambos parlamentarios se abstengan temporalmente de los procedimientos parlamentarios - por ejemplo, debido a una enfermedad, responsabilidades ministeriales, alguna actividad importante con votantes- sin afectar el equilibrio general de los votos en la legislatura. Frecuentemente, los coordinadores negocian estos ‘emparejamiento’ y supervisan la operación continua de la legislatura para asegurar que las decisiones del partido se implementen mediante una votación correcta y un uso ordenado de la palabra.

En el Congreso Nacional Africano de Sudáfrica, los coordinadores principales de las legislaturas nacionales y provinciales son parte del foro que trabaja para asegurar una efectiva gestión política y coordinación de las actividades de la bancada. Adicionalmente, durante las reuniones semanales, los coordinadores del partido en la Asamblea Nacional y en el Consejo Nacional de Provincias evalúan la implementación del plan estratégico del partido, debaten sobre las actividades de las diferentes unidades políticas y administrativas, emiten informes y toman decisiones sobre la estrategia y otros asuntos.⁵⁹

Un estudio sobre el sistema “Westminster” describe a los coordinadores como “los engranajes de la maquinaria parlamentaria”, resaltando que, aún cuando seguido se asocia el cargo con coerción y control, en la práctica, es mucho más sobre desarrollar una autoridad informal con base en la idea del endeudamiento moral y la gratitud. El estudio añade que “muchos coordinadores... han descrito que algunos parlamentarios sin cargo alguno en el gabinete se les han acercado para pedir ‘orientación, consejo, ayuda o apoyo’” y que “la oficina de los coordinadores está organizada justamente para darlo. Sus obsequios, o inversiones, incluyen favores menores, excepciones a reglas y tolerancia a la morosidad.”⁶⁰

Dadas estas responsabilidades, los coordinadores son generalmente parlamentarios de mayor antigüedad que cuentan con una considerable influencia en la dirigencia del partido y una amplia red entre los parlamentarios de menor antigüedad, también conocidos como parlamentarios ordinarios o *backbenchers*. La puerta del líder siempre debe estar abierta para el coordinador y la puerta del coordinador siempre debe estar abierta para los *backbenchers*. La capacidad que tiene el coordinador para persuadir proviene de su manejo de las recompensas y sanciones, repartiéndolas estratégicamente entre los miembros del partido. Si bien las recompensas pueden incluir cargos ministeriales, participación y presidencia en diferentes comisiones y nombramientos en delegaciones extranjeras, las sanciones pueden oscilar desde retener dichos beneficios hasta la expulsión del partido. En algunos países, se aduce que los partidos tienen registros donde documentan diversos secretos sobre sus miembros, y se sospecha que las oficinas de los coordinadores son repositorios de estos “libros oscuros”, que luego pueden ser utilizados para inducir la lealtad del parlamentario.⁶¹

Los partidos y los grupos parlamentarios puede que elijan o nombren a sus coordinadores pero las cualidades deseables son las mismas (ver Recuadro 7). Estos deben ser miembros experimentados de la legislatura que cuenten con un amplio conocimiento de las órdenes permanentes y costumbres parlamentarias; la confianza de sus colegas y la confianza de los líderes del partido; sólidas conexiones con el brazo organizacional del partido; y buenas habilidades de comunicación y negociación.

Recuadro 7: Coordinadores

Responsabilidades

- Organizar la lista de oradores del partido
- Asignar preguntas para la ronda de preguntas
- Asegurar que los parlamentarios asistan a las votaciones
- Reunirse con coordinadores de otros partidos con el fin de planificar los asuntos parlamentarios
- Negociar los “emparejamientos” (*pairings*) (donde dos o más grupos parlamentarios acuerdan tener el mismo número de miembros ausentes, con lo que se mantiene el balance de los votos en la legislatura)
- Forjar relaciones con la dirigencia y los miembros del partido
- Forjar relaciones con los presidentes, personal administrativo y coordinadores de otros partidos
- Asegurar que la acción legislativa sea consistente con la plataforma del partido y las decisiones de la bancada
- Actuar como un vocero del partido ante los medios de comunicación.

Atributos deseables

- Experiencia parlamentaria y en partidos
- Conocimiento de las órdenes permanentes y de los procedimientos parlamentarios
- Reconocimiento, respeto y confianza dentro del partido, con su liderazgo y entre los parlamentarios
- Buenas habilidades de comunicación y negociación

DIVISIÓN DEL TRABAJO EN GRUPOS PARLAMENTARIOS

Existen numerosas cuestiones normativas que surgirán en una legislatura – salud, reforma agraria, educación, etc. No suele ser posible que los miembros de la legislatura puedan cubrir de manera efectiva todos los temas en la agenda. Una manera de asegurar que las bancadas usen su tiempo de manera efectiva es mediante la división del trabajo que asigna a cada parlamentario la responsabilidad principal por temas específicos. A través de esta división de trabajo, los miembros del Parlamento pueden desarrollar cierto grado de confianza mutua en el conocimiento y experiencia con los demás sobre áreas específicas. Este acuerdo recíproco no va en perjuicio de la responsabilidad que tiene el legislador – dicho parlamentario aún debe tener confianza en su voto en la legislatura; esto simplemente permite que un miembro del Parlamento utilice su tiempo de manera más efectiva, trabajando de manera cooperativa con otros miembros de la bancada.

El primer método, y el más común, es dividir el trabajo con base en áreas temáticas: en muchos casos los temas o áreas de preocupación reflejan los ministerios en el gobierno. El segundo método es asignar el trabajo geográficamente. Cada miembro de la bancada es responsable por un distrito o comunidad específica dentro de la municipalidad (posiblemente un área en la cual residan o con la cual tengan alguna relación). Los votantes en dicha área sienten una fuerte conexión con el parlamentario, y posteriormente con el partido y la bancada, debido a que el parlamentario se interesa en los temas que les preocupan a los votantes en la comunidad. Los grupos parlamentarios que operan en los sistemas de listas de representación proporcional frecuentemente eligen organizar sus programas de acercamiento a sus votantes con base en este enfoque.

En bancadas más numerosas, grupos de parlamentarios pueden ser asignados a áreas temáticas específicas. En el Parlamento de Finlandia, las bancadas que tienen varios parlamentarios asignados a cada comisión seleccionan a un miembro para presidir al grupo de representantes del partido en dicha comisión. Cada grupo de la comisión se reúne según fuera necesario. El vicepresidente de la bancada facilita las reuniones semanales en las cuales los presidentes de cada uno de estos grupos se reúnen para coordinar y actualizarse respecto a los avances en las comisiones y determinar los asuntos que deben enviarse al grupo parlamentario más amplio para su discusión. Por lo tanto, los presidentes de las comisiones desempeñan un papel preponderante en moldear la postura del partido respecto a diferentes proyectos analizados por la comisión.⁶²

Del mismo modo, en el Congreso Nacional Africano de Sudáfrica (ANC, por sus siglas en inglés), todos los parlamentarios son asignados a grupos de estudio que sirven como subcomisiones especializadas de la bancada. Un presidente encabeza cada grupo de estudio y es auxiliado por un coordinador. Cada grupo de estudio aporta información a las comisiones parlamentarias específicas y propone la política parlamentaria del ANC con respecto al área relevante de estudio. Este arreglo es posible, en gran parte, debido a la dimensión de la bancada del ANC (264 de 400 parlamentarios, como resultado de las elecciones en la Asamblea Nacional de 2009). Sin embargo, incluso las bancadas más pequeñas instituyen, formal o informalmente, una división de trabajo nombrando a voceros o expertos en diferentes áreas de política.

Los gabinetes en la sombra, antes comunes dentro del partido de oposición dominante en las legislaturas del estilo “Westminster”, son otro ejemplo de la división del trabajo dentro de los grupos parlamentarios. El grupo – un subgrupo del grupo parlamentario o bancada – es constituido para reflejar la estructura del gabinete, donde cada miembro del gabinete en la sombra es asignado a una o más carteras ministeriales. El líder de la oposición normalmente es el Primer Ministro en la sombra. Los gabinetes en la sombra típicamente incluyen a los dirigentes de mayor antigüedad del grupo parlamentario o bancada, nombrados por el liderazgo parlamentario (normalmente con base en su experiencia y conocimiento experto sobre los temas) o elegidos por la bancada. En algunos casos, los partidos de oposición también seleccionan Ministros en la sombra para las áreas de la cartera donde no hay un ministro equivalente del gobierno, como una manera de mostrar las distintas prioridades políticas de la oposición. Los gabinetes en la sombra permiten a la oposición en la legislatura: profundizar el conocimiento especializado, trabajar de manera efectiva y transmitir la imagen de un “gobierno en espera”.

Los ministros en la sombra establecen relaciones de pares con los ministros del gobierno. Por ejemplo, el Ministro de Economía y Finanzas en la sombra típicamente responde al presupuesto presentado por el Ministro de Economía y Finanzas; del mismo modo, el Ministro del Medio Ambiente en la sombra normalmente responde a las iniciativas presentadas por el Ministro del Medio Ambiente. Estas relaciones entre pares permiten al líder de la oposición enfocarse en responder directamente al Primer Ministro. Como tal, el tiempo y la influencia del líder de la oposición pueden usarse de manera más estratégica.

Un experto en un taller de NDI habló sobre algunos de los desafíos que enfrentó en su papel de Ministro de Justicia en la sombra, y de qué forma los abordó. Su oponente, el Ministro de Justicia, tenía 3,000 funcionarios públicos a su cargo, mientras que él no contaba con personal asalariado. Además, él tenía una agenda muy ocupada con las actividades regulares de ser legislador: trabajar en una comisión, mantener contacto con sus votantes y cumplir con sus solicitudes. “No es sencillo mantenerse informado ... no tenemos muchos recursos” dijo. Él logró cumplir con su función de Ministro de Justicia en la sombra manteniendo un equipo de expertos voluntarios: un profesor de derecho, dos abogados, un ex juez, dos oficiales de policía, un trabajador social, un experto en reforma penal y otra persona del sector de seguridad privada. Este equipo realizaba investigación, redactaba discursos, preparaba proyectos de ley y ofrecía asesoría legal. Para su propia investigación hacía uso de la biblioteca disponible en el Parlamento Irlandés.⁶³

Los gabinetes en la sombra típicamente se reúnen semanalmente – separados del resto del grupo parlamentario – tal como los gabinetes reales. Además de estas reuniones del gabinete en la sombra, las reuniones del grupo parlamentario más amplio proveen al gabinete en la sombra la oportunidad de informar y hacer participar a sus colegas. Aún cuando los ministros en la sombra pueden pedir a grupos de miembros del resto del grupo parlamentario (*backbenchers* o parlamentarios ordinarios) que investiguen y presenten propuestas sobre temas particulares, el gabinete en la sombra es normalmente responsable de las decisiones finales sobre políticas.

Frecuentemente, los ministros en la sombra son los miembros con mayor rango de la minoría en las comisiones especializadas, lo cual les permite contribuir al sistema de comisiones y cultivar relaciones con diferentes actores en su sector, lo cual fortalece el desarrollo de políticas. Adicionalmente, la asignación de responsabilidades deja claro cuál miembro de la oposición comunicará la posición del partido sobre un tema en específico. También facilita las solicitudes de los medios, quienes pueden fácilmente referirse a la lista de los miembros del gabinete en la sombra para solicitarles declaraciones sobre temas particulares.

Los gabinetes en la sombra son generalmente más efectivos bajo los sistemas del estilo “Westminster”, porque los miembros del gabinete son también parlamentarios en activo. Sin embargo, también se han intentado establecer gabinetes en la sombra extraparlamentarios – por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina, – como una manera de contrarrestar los parlamentos ineficaces o el control autoritario sobre la agenda política.

REUNIONES DE BANCADA

Ninguna bancada será capaz de obtener un consenso sobre todos los temas. Sin embargo, es más probable que los miembros respeten la decisión de una bancada si hubo un intento de lograr un compromiso. Desde el punto de vista de los líderes, un debate franco y abierto a puertas cerradas permitiría que los miembros hablaran sobre sus preocupaciones y eventualmente terminaran apoyando la opinión del partido. Los estilos de liderazgo también afectan el grado en el cual los miembros podrían sentir que ésta es una opción disponible para ellos. Tal como señala un estudio sobre el Partido Laborista Parlamentario del Reino Unido:

El liderazgo de Smith no tenía problemas con ventilar los temas controvertidos de manera colectiva en [el Partido Laborista Parlamentario (PLP)] con la esperanza de que si los *backbenchers* se desfogaban en privado, entonces sería menos probable que maldijeran públicamente y votaran en contra de la línea del partido... Una lección valiosa aprendida del periodo de Smith es que darse un poco de tiempo para escuchar las quejas de los parlamentarios ordinarios permite que se desahoguen, y así se logra un PLP más satisfecho y un liderazgo más efectivo.⁶⁴

El tamaño de una bancada puede limitar hasta que punto sus reuniones pueden servir como foro de debate, sin importar el estilo de su liderazgo: en grupos más pequeños, es mucho más fácil escuchar todos los puntos de vista y llegar a un acuerdo.

Debido a que los [Grupos Parlamentarios de Partido (PPG, por sus siglas en inglés)] belgas son pequeños, la reunión de los PPG se convierte en un foro flexible donde se liman asperezas que existen por diferencias de opinión, donde los temas contenciosos pueden regresar a la agenda por varias semanas. Además, una sólida división del trabajo hace que sea poco común que un miembro se inmiscuya en el campo de la política de otro y, de ese modo, se reduce la posibilidad del disenso... en Gran Bretaña y Francia, por otro lado, por su mayor tamaño hace que dichas reuniones sean menos apropiadas.⁶⁵

Las reuniones de la bancada se celebran semanalmente y se realizan a una hora fija durante los días de sesión. Las reglas de la bancada típicamente estipulan esos detalles, así como los mecanismos para convocar a reuniones de emergencia, las cuales pueden que sean necesarias para analizar legislación de urgencia, adaptar la estrategia en respuesta a nuevos desarrollos, o considerar impugnar a la dirigencia.

Las agendas para la reunión de la bancada normalmente siguen un formato predeterminado para considerar acciones parlamentarias. Una agenda típica podría incluir: palabras del líder, comentarios de los coordinadores, proyectos presentados por el gobierno para su debate, estrategia para el periodo de preguntas, mociones de la oposición y asuntos generales. Si bien son los asuntos parlamentarios los que tienen la prioridad durante las reuniones de las bancadas, hay disposiciones que permiten a los parlamentarios plantear temas adicionales. Por ejemplo, un miembro parlamentario podría tener una preocupación que sea relevante para su electorado, y desea ver si otros miembros tienen inquietudes similares. A partir de dicho debate, el partido podría identificar la necesidad de tomar acciones o modificar una política.

Las reglas de la bancada deben incluir procedimientos estándar que regulen el desarrollo de los debates, cuánto tiempo pueden hablar las personas, cómo deben concluir los debates y el procedimiento para llevar a cabo una votación (por ejemplo, a mano alzada, voto secreto o con voz). Las reuniones de la bancada podrían en ocasiones incluir miembros ejecutivos no parlamentarios del partido, tal como el secretario general del partido y miembros del gobierno – ministros, por ejemplo- que no son parlamentarios activos. Durante los debates sobre política, la bancada puede también desear escuchar a los expertos no militantes del partido sobre un tema de la agenda. Además, las reglas de la bancada deben estipular claramente quién tiene derecho a asistir a las reuniones de la bancada.

El registro de las actas de la sesión generalmente es responsabilidad del coordinador o del secretario de la bancada. Esto es importante para evitar futuros conflictos sobre la línea del partido. A medida que la bancada cambia de miembros de elección a elección, estas actas se convertirán en la memoria institucional de la bancada, con lo cual se asegura que el partido sea consistente con respecto a temas específicos. Al mismo tiempo, dada la sensible naturaleza de los debates en las sesiones, los grupos parlamentarios pueden ser reticentes a grabar ciertos detalles y pueden decidir simplemente anotar que se llevó a cabo la reunión y registrar sólo las decisiones que se tomaron. Aún cuando es inusual que las reuniones de la bancada sean reguladas por ley, según la ley colombiana, las bancadas deben llevar minutas de las reuniones en las cuales se trate la estrategia legislativa y se tomen decisiones por voto. Las minutas deben servir como evidencia en el caso de que los partidos tomen acciones disciplinarias contra sus parlamentarios.⁶⁶

LIBERTAD INDIVIDUAL VS COHESIÓN DE PARTIDO

En la teoría y práctica, la mayor presión que existe con frecuencia para un parlamentario es determinar en qué momento se opone a su partido sobre un tema en particular, y cuándo renunciar a su libertad individual sobre un tema específico por el bien de la lealtad, solidaridad y cohesión del partido. Un estudio acuñó el término “dilema del legislador” para explicar esta presión:

Los legisladores enfrentan las siguientes opciones cuando votan sobre decisiones de política. En primer lugar, pueden escoger apoyar a sus votantes y contar así con una buena posibilidad de ser reelectos. En segundo lugar, pueden apoyar consistentemente a su partido y votar con su partido sobre temas de políticas, con lo que asegura su capacidad de ascender dentro del partido, obtener una candidatura para la siguiente elección y buscar otros beneficios como resultado de su lealtad y estatus en el partido.⁶⁷

Si bien las dos opciones anteriores no son siempre mutuamente excluyentes, existen conflictos que enfrentan los legisladores. Por ejemplo, sus creencias personales pueden chocar con las opiniones de sus votantes, sin importar la posición del partido, o pueden verse tentados a abandonar el partido por otro a cambio de nombramientos públicos o para beneficio personal.⁶⁸ Normalmente, estos dilemas se dirimen dentro de las bancadas del partido, y es este conflicto potencial que deben considerar los parlamentarios – ya sea que representen los intereses de sus votantes, actúen a favor de los intereses de su partido o se dejen llevar por sus creencias y valores personales. Estos intereses a menudo estarán alineados, pero en los casos en los que no lo

están, la pregunta es: ¿debe un partido dirigir cómo deben actuar y votar sus parlamentarios en el Parlamento?

El grado hasta el cual las plataformas políticas son específicas y basadas en valores ideológicos influye en esta dinámica. Según un estudio, en el periodo posterior a la revolución de 1989 en Eslovaquia, con la excepción del Partido Comunista, los grupos parlamentarios fueron “básicamente un poco más que grupos informales de parlamentarios con ideas afines”. Algunos de estos grupos informales eventualmente se convirtieron en partidos políticos. Pero en los años siguientes, varios grupos forjaron alianzas conociendo muy poco a sus socios. Si bien los grupos parlamentarios no sufrieron deserciones entre 1990 y 1997, otros se dividieron debido a una variedad de razones. Estas divisiones eventualmente ayudaron a crear partidos más cohesionados.⁶⁹ Por ende, el desarrollo de estos grupos parlamentarios unificados puede evolucionar con el tiempo cuando los partidos políticos y sus parlamentarios empiezan a asociarse con base en valores similares.

Parlamentarios de partidos con un fundamento ideológico claro tendrán mayor probabilidad de seguir la línea del partido que aquellos representantes de partido que tienen metas ambiguas para mejorar sus países. Esencialmente, como se indica en otra parte de este documento, cuando los parlamentarios han sido elegidos usando la ‘marca’ del partido (como por ejemplo, ser identificado como un candidato del partido en la cédula electoral, o asociarse con el material del partido durante su campaña), los votantes esperan que el parlamentario actúe según los preceptos y plataforma del partido. Los partidos políticos típicamente desarrollan una plataforma política para una elección, y cuando logran obtener el poder, este apoyo popular se le considera un mandato para implementar dichas políticas. Según la ‘teoría del mandato’ de la democracia, los parlamentarios de un partido deben apoyar posteriormente la posición del partido en los votos parlamentarios, con el fin de reflejar verdaderamente los deseos de los votantes en la acción parlamentaria.⁷⁰ Por lo tanto, otorgar al legislador una libertad total de voto, una vez que han sido elegidos bajo la afiliación a un partido, plataforma o especialmente, si fueron parte de la lista de un partido, socavaría el objetivo de contar con un sólido sistema de partidos. En dichos casos, los parlamentos pueden volverse caóticos y verse abrumados por las alianzas cambiantes, teniendo a parlamentarios cada vez más preocupados por sus propios intereses que por la cohesión del partido o el interés nacional. Los votantes rápidamente se desilusionan de sus parlamentarios y aumenta la rotación de los parlamentarios durante las elecciones.

Por el contrario, si los partidos cuentan con un control completo sobre sus parlamentarios, los votantes podrían percibir que su parlamentario local no los representa. Se vuelve cada vez más difícil para los parlamentarios argumentar que están escuchando a sus votantes, cuando los mismos electores se dan cuenta que los miembros tienen que aceptar órdenes del partido. Lo ideal es lograr llegar a un punto intermedio entre los dos extremos: el desafío es encontrar el equilibrio entre la libertad individual y la cohesión partidista.

Ya que la interrelación entre los votantes y los parlamentarios es vital en una democracia representativa, así como que también es una manera clave de asegurar que los partidos políticos no pierdan contacto con la opinión pública, es importante que los miembros del Parlamento mantengan una conexión con sus comunidades locales. Mediante las audiencias públicas de las comisiones, propuestas de los grupos civiles y otras actividades similares, los parlamentarios

pueden solicitar e incorporar una gama de perspectivas a sus funciones legisladoras. A la vez, las limitaciones a menudo impiden que los parlamentarios consulten a sus votantes sobre cada tema en particular, ya que si lo hicieran, sería imposible que el parlamentario actúe de manera ágil en torno a los temas pendientes o urgentes. Además, si los parlamentarios actuaran únicamente con base en las opiniones de sus votantes, nunca se promulgarían leyes impopulares pero necesarias. Por lo tanto, el funcionamiento efectivo de los parlamentos muchas veces requiere que los legisladores juzguen estos asuntos y tomen decisiones que sean informadas con base en una combinación equilibrada de las perspectivas de los votantes y los valores del partido, así como también con un conocimiento del tema.

Las reglas del partido deben abordar claramente el posible conflicto entre la libertad individual y la solidaridad con el partido. Los estatutos de los Demócratas Sociales Suecos reconocen parte de esta tensión contemplando una combinación de derechos y responsabilidades de los representantes electos. Si bien mencionan el “derecho ilimitado de los parlamentarios, de conformidad con los principios y el programa político, a formar sus propias opiniones y tomar decisiones dentro de las áreas cubiertas por el puesto de representante electo”, las reglas también les recuerdan su obligación de “permitir que su decisión sea orientada por las ideas y decisiones del partido en principio... y actuar de manera consistente con los valores fundamentales de la democracia social.”⁷¹

En el Partido Laborista Australiano, la solidaridad del partido se implementa con firmeza, como lo estipulan claramente los estatutos:⁷²

1. La política a nivel nacional, estatal y territorial deberá determinarse en las conferencias Nacional, Estatal y Territorial respectivamente. Dichas decisiones deberán ser vinculantes para cada miembro y cada sección del Partido, o del capítulo Estatal o Territorial relevante.
2. Sobre temas que no estén sujetos a la Plataforma o Conferencia Nacional o a decisiones ejecutivas, o sus equivalentes Estatales y Territoriales, la decisión mayoritaria del Partido Laborista Parlamentario deberá ser vinculante para todos los miembros del Parlamento.

Por el contrario, los Demócratas Australianos, quienes determinan la política partidista por un voto de todos los miembros del partido, no obligan a sus parlamentarios a seguir dicha política. Sin embargo, cuando votan en contra de la política del partido, los legisladores deben “aclarar que [sus propias opiniones] no reflejan aquellas de los demás miembros del partido.”⁷³

En Estados Unidos, el Partido Demócrata requiere de solidaridad partidista únicamente en torno a temas que se refieren a posiciones dentro del liderazgo o en comisiones:

Con respecto a votar en la Cámara para Líder y otros funcionarios de la misma Cámara, para cada presidencia de comisión o líder de la minoría, y para ser miembro de una comisión, el voto mayoritario de aquellos presentes que votan en la bancada Demócrata deberá ser vinculante para todos los miembros de esa bancada.⁷⁴

En Irlanda, el partido Sinn Fein requiere que los parlamentarios sigan las instrucciones del ejecutivo nacional del partido.⁷⁵ Este ejemplo indica que el brazo organizacional del partido cuenta con mayor influencia sobre la rama parlamentaria, y puede crear un conflicto interno en el partido si las dos ramas entran en desacuerdo. Esto es menos probable que ocurra si los líderes parlamentarios de mayor antigüedad del partido también ostentan cargos de alto rango (o son capaces de ejercer una fuerte influencia) en el ejecutivo del partido. En el ejemplo del Sinn Fein, la bancada del partido retiene la responsabilidad de imponer sanciones contra parlamentarios recalcitrantes.

Dependiendo de las reglas y tradiciones legislativas y del partido, los legisladores pueden contar con diversas opciones disponibles para equilibrar cuidadosamente sus posturas personales, las de los votantes y del partido. La primera es debatir con los otros miembros de la bancada. Las reuniones de la bancada y los coordinadores pueden ayudar a los líderes del partido en la legislatura a medir el sentir y pensar de sus miembros. Pero habrá momentos en que el debate a puertas cerradas dentro una bancada no considere todas las inquietudes de los miembros. En Portugal, a pesar de los fuertes incentivos regulatorios para que exista cohesión de partido en la legislatura, los representantes electos han usado una escala móvil de opciones para expresar grados de desacuerdo con la posición del partido, incluyendo: ausencia voluntaria de la cámara o incluso renunciar temporalmente para permitir que otro miembro del partido tome su lugar para votar; proponer legislación o enmiendas a nivel de comisión, con lo cual se obliga a tener un diálogo sobre sus preocupaciones; y emitir notas de prensa. La última de estas opciones típicamente se lleva a cabo en combinación con el voto en contra, pero ofrece a los legisladores otra manera de hacer que ciertos votantes conozcan sobre sus esfuerzos por defender una postura específica. En el mismo sentido, en el Parlamento portugués, para la mayoría de las votaciones que se celebran, los parlamentarios pueden elaborar una explicación oficial del voto: un documento escrito que explique el voto. El Parlamento publica estas explicaciones junto con la información sobre el debate parlamentario que se llevó a cabo previo a la votación. Ya que los medios suelen cubrir las explicaciones de las votaciones, particularmente aquellas en donde los parlamentarios critican aspectos de la posición de su partido, lo anterior le otorga a los parlamentarios una manera de expresar públicamente su descontento sin contravenir completamente la disciplina del partido.⁷⁶

Otro debate continuo es determinar si la cohesión del partido es o no más fácil para las bancadas oficialistas o aquellas de oposición. Los grupos parlamentarios en el gobierno pueden contar con una mayor capacidad para incitar a favor de la unidad del partido ofreciendo cargos atractivos en el gobierno. Sin embargo, los partidos en el gobierno a menudo se ven forzados a tomar una posición respecto a temas conflictivos y a hacer concesiones. Esto puede crear tensiones entre los parlamentarios ordinarios (*backbenchers*) y parlamentarios miembros del gabinete, dañando así la unidad del partido. Cuando el gobierno cuenta con una amplia mayoría, la dirigencia quizá esté dispuesta a tolerar las deserciones, pero insistirá en contar con una completa unidad cuando una mayoría apretada requiera que cada voto cuente. En algunos casos, al aprovecharse de la burocracia del gobierno para investigar y mejorar las opciones de política, los partidos terminan aprobando temas mediante sus bancadas con muy poco debate.

Los partidos de la oposición frecuentemente tienen sus propios problemas para mantener la cohesión del partido. Especialmente en los países en transición, donde existen a menudo recursos

limitados y sólidas coaliciones oficialistas, los parlamentarios de la oposición no pueden influir en el proceso legislativo lo cual puede llevar a la frustración. Además, los líderes del partido en la oposición deben depender de su carisma personal para mantener la cohesión de la bancada y hacer que los parlamentarios sigan teniendo fe en que eventualmente llegarán al poder bajo la actual dirigencia. Para aquellos partidos de la oposición que no cuentan con una gran posibilidad de lograr lo anterior, muchas veces sus parlamentarios rompen filas, cuestionan la estrategia del líder y en ocasiones, incluso abandonan el partido.

VOTOS DE CONCIENCIA

En muchos partidos, los parlamentarios cuenta con un voto ‘libre’ o ‘de conciencia’ sobre ciertas áreas de política, frecuentemente consideradas como asuntos de conciencia social. Las definiciones comunes de los temas de conciencia incluyen: aborto, pena de muerte, ingeniería genética, investigación con células madre, orientación sexual y eutanasia voluntaria. Esta estrategia puede ayudar a evitar dilemas que puede enfrentar un partido al elaborar políticas en torno a estos temas, y a evitar rupturas internas potencialmente dañinas para el partido. En Colombia, un estudio de NDI encontró que cada partido definía que es un tema de conciencia de manera diferente. Mientras que algunos partidos simplemente permitieron que sus parlamentarios votaran de acuerdo a sus razones personales de conciencia, y los presentaron a la bancada para su aprobación, otros dieron ejemplos de los tipos de temas involucrados, entre los cuales estaban: principios religiosos, servicio militar, prácticas consuetudinarias (para representantes electos de comunidades indígenas), trasplantes de órganos, eutanasia, y participación política de las mujeres y jóvenes.⁷⁷

En los países encuestados por NDI, el grado de libertad que los parlamentarios pueden ejercer varía ampliamente (ver Cuadro 5). Tampoco es poco común que algunos partidos señalen que sus parlamentarios son libres de votar acorde con su conciencia sobre cualquier tema, mientras que en la práctica los obligan a votar en bloque. El deseo de un miembro parlamentario para una pre-selección futura dentro del partido o el financiamiento de su campaña puede ser un fuerte motivador que prevalece sobre la conciencia personal, especialmente en democracias donde los votantes identifican básicamente a un partido y no a un candidato individual.

Tabla 5: Libertad de ejercer un ‘Voto de Conciencia’

| País | ¿Se sienten los miembros generalmente obligados a votar con la bancada? | ¿Se hacen excepciones para los votos de conciencia? |
|-----------------------------|--|---|
| Bangladesh | Si | No |
| Bosnia y Herzegovina | Si, o ser independiente | No |
| Bulgaria | Si | No |
| Camboya | Si | No (teóricamente si) |
| Colombia | Si, excepto en temas de conciencia | Si- se determinan los 'temas de conciencia' |
| Hungría | Si, a menos que 2/3 de la bancada acuerde permitir el disenso | Si, sobre temas de conciencia – aborto, eutanasia, etc. |
| Irlanda | Si | Rara vez |
| Irak | Si, en principio | Si |
| Kosovo | Si | Si, sobre temas locales |
| Mali | No | Si |
| Montenegro | No, pero normalmente se llega a un consenso | Si, pero la disciplina del partido es relativamente fuerte |
| Marruecos | No | Si (ya que los miembros tienen libertad de votar de todos modos) |
| Nigeria | No, pero normalmente se llega a un consenso | Ocasionalmente |
| Pakistán | Si, sobre confianza, abastecimiento, liderazgo | Si, excepto para confianza, abastecimiento, liderazgo |
| Perú | No | Si (ya que los miembros tienen libertad de votar de todos modos) |
| Serbia | Principalmente si | Sólo sobre temas menos importantes |
| Sudáfrica | Si | No |
| Reino Unido | Depende de la importancia del tema/legislación. | Sólo sobre ciertos temas sociales – pena de muerte, aborto, etc. y temas de impacto local |
| Yemen | Si | Generalmente tienen libertad de votar |

En algunos casos, los partidos darán más flexibilidad a sus parlamentarios dependiendo de la importancia que ellos le den a la legislación en cuestión. Como respuesta al cuestionario de NDI, los expertos políticos del Reino Unido señalaron que:

Depende del tipo de “subrayado” que el Coordinador y el Líder le asignen a cada tema en los asuntos parlamentarios. Un texto con subrayado triple significa que deben acudir a la Cámara y votar a favor de la línea del partido a menos que hayan obtenido un permiso especial. Un texto con doble subrayado no es algo común – nunca se ha utilizado en el gobierno en mi experiencia. Dentro de la oposición pareciera significar que debes acudir pero lo más probable es que te den permiso para no estar ahí, ¡si lo solicitas! En caso de que se lleve a cabo una votación, igual se espera que votes con el partido. Siempre se te dice cuándo habrá un voto libre. En ocasiones, durante la asamblea legislativa surgen ciertos temas cuando las personas abogan por el voto libre ya que no es un tema de interés de la política del partido, incluso si el gobierno tiene una posición clara en torno a ella.

Puede que a los parlamentarios se les de la libertad para votar en contra del partido cuando una materia o legislación en particular tenga un impacto específico sobre el electorado del propio parlamentario. En dichos casos (por ejemplo, la creación de un relleno sanitario, el cual podría ser de interés nacional, pero los residentes locales podrían estar totalmente opuestos), sería en aras del interés del partido que su parlamentario mantenga el apoyo local oponiéndose al partido sobre ese tema en particular. Es probable que esto ocurra si el parlamentario cuenta con una gran base de seguidores locales, y si el voto del parlamentario no es esencial para el resultado final. Sin embargo, un electorado bien informado podría considerar lo anterior como un intento poco sincero de mantener el apoyo local.

DISCIPLINA

Inevitablemente habrán momentos en los que un parlamentario rompa las reglas de su partido. Entre otros, esto podría incluir dar declaraciones públicas para discrepar con las políticas o los líderes del partido, o votar contra la postura del partido en el Parlamento. La voluntad del partido a tomar acción contra un parlamentario puede estar influenciada por diversos factores, tales como la gravedad de la ofensa, el impacto que tendría perder al miembro en cuanto al número de parlamentarios en la legislatura, el apoyo que tiene el parlamentario en el partido y si el partido depende de dicho miembro para apoyo financiero o de otra índole. Además de la expulsión del partido, la amenaza más seria a un parlamentario es que posiblemente no lo preseleccionen para la siguiente elección. Para aquellos parlamentarios que ya están cerca de la jubilación o que ya desean salirse del partido, lo anterior no sería realmente una disuasión efectiva.

Como se indicó en otra sección de este documento, en ciertos países, el derecho que tiene el legislador para votar a favor o en contra de legislación de acuerdo a sus propias opiniones personales está protegido por ley. Si bien estas disposiciones pueden asegurar que los parlamentarios retengan sus escaños independientemente de su voto, los partidos a menudo encuentran maneras de disciplinar a sus parlamentarios. Sin importar las protecciones legales que pudieran existir, ultimadamente, los legisladores tomarán sus decisiones con base en diversos factores incluyendo sus ambiciones o compromisos con el partido que los postuló al cargo.

El potencial para obtener recompensas puede servir como un aliciente adicional para la disciplina. Por ejemplo, ofrecer oportunidades para que asuman cargos de liderazgo dentro del grupo parlamentario. Sin embargo, en países donde los ministros provienen de fuera del parlamento o en bancadas donde se implementan reglas estrictas de antigüedad de los miembros, los líderes parlamentarios podrían verse privados de este potencial de “recompensar” la lealtad, con lo cual se debilitan los incentivos para que los legisladores se alineen al partido. Cuando los partidos cuentan con recursos para contribuir con fondos a las campañas electorales, el apoyo que ofrecen puede variar según la lealtad del legislador a la bancada del partido. Otras recompensas, que incluyen oportunidades de viajes internacionales e invitaciones a eventos de alto perfil, normalmente se reparten a través de la oficina del Coordinador.

Cuando el refuerzo positivo falla, las sanciones varían en cuanto a su severidad, dependiendo de la naturaleza de la falta. Las respuestas a la encuesta de NDI describieron las siguientes sanciones: advertencias verbales por parte del partido o el Coordinador (Bosnia y Herzegovina) o pagar una multa de aproximadamente \$250 USD (Hungría) por infracciones relativamente menores. Para ofensas más serias, las penalidades incluyen dejar de ser nombrado a las comisiones y a otros patronazgos (Nigeria); y en casos extremos, expulsión del partido o de la bancada (Bangladesh, Irlanda, Pakistán, Sudáfrica, Reino Unido, Yemen). En algunos países, también se mencionó la existencia de cartas de renuncia no fechadas que los legisladores deben entregar a los partidos durante el proceso de candidatura. Éstas son archivadas y se utilizan sólo si el parlamentario empieza a desviarse de la línea del partido. Estas cartas les otorgan a los líderes del partido un instrumento para implementar la disciplina y promover la cohesión en el grupo parlamentario, especialmente en casos en los cuales las disposiciones constitucionales garantizan el derecho que tienen los parlamentarios al “libre voto”. De esta manera, los partidos buscan preservar su nivel de influencia en la legislatura hasta la siguiente elección. En Eslovaquia, los líderes del partido impusieron la cohesión utilizando una variedad de mecanismos. Por ejemplo, los partidos requieren que los candidatos firmen una carta en la cual prometen acatar la disciplina del partido. El Movimiento para una Eslovaquia Democrática requiere que los candidatos hagan una promesa de pago de aproximadamente \$166,000 USD, más de diez veces el sueldo anual de un miembro del Parlamento, en caso de que abandonen el partido y se queden en el Parlamento.⁷⁸

Algunos partidos cuentan con un procedimiento formal para analizar el desempeño de los legisladores como parte del proceso de selección de candidatos. En el Partido Conservador del Reino Unido, los parlamentarios que se reelegirán son incluidos automáticamente en las Listas Aprobadas de las cuales las diversas ramas del partido seleccionan a los candidatos parlamentarios, a menos que hayan sido suspendidos o despedidos del grupo parlamentario. En dichos casos, se necesitan tomar otras acciones – una revisión por parte de la Comisión de Selección, por ejemplo- para que el legislador pueda entrar a la Lista Aprobada. En el Congreso Nacional Africano de Sudáfrica, el proceso de revisión incluye una auto-evaluación por parte de cada legislador así como una evaluación del desempeño de cada legislador por parte de los líderes parlamentarios del partido y los secretarios provinciales o regionales del partido.

Las reglas de la bancada deben señalar claramente cuáles acciones se deben tomar cuando un parlamentario contraviene las reglas, y estas acciones deben establecerse en proporción a la severidad de la ofensa y al historial del parlamentario. Por ejemplo, una primera ofensa respecto

a expresar una opinión contraria a la política del partido (en caso de que esto no fuera permitido) podría ser sancionada con una reprimenda por parte del líder del partido. Con respecto a mayores ofensas podrían resultar en que se forme una pequeña comisión para intentar lograr una conciliación entre el partido y el parlamentario. En casos más serios en los cuales un parlamentario vota contra el partido en una votación crucial, las reglas podrían incluso dictar la expulsión de la bancada.

Las reglas disciplinarias de la bancada deben ser consistentes con los estatutos del partido y las reglas de la legislatura. El proceso disciplinario debe también ser consistente con las leyes del estado y los principios de la justicia natural y equidad procesal. En el partido Fine Gael de Irlanda, por ejemplo, los representantes electos pueden votar para suspender o expulsar a un miembro del grupo parlamentario, pero siempre y cuando dicho parlamentario haya sido notificado con anterioridad y se le haya brindado la oportunidad de presentar evidencia en defensa de su posición. Los miembros suspendidos cuentan con la opción de apelar ante la comisión disciplinaria del partido.⁷⁹ Además, un parlamentario suspendido sólo podría ser restituido con una mayoría de dos tercios de los miembros presentes en la reunión de la bancada, para la cual todos los miembros deben ser notificados al menos con cuatro días de antelación. En el caso de Hungría, anteriormente mencionado, después de cinco multas, los parlamentarios pueden renunciar al grupo. En la Alianza Democrática de Sudáfrica, el líder nacional, el líder provincial, el líder de la bancada o el Coordinador General podrían derivar a un parlamentario ante la Comisión Disciplinaria por una falta grave. En espera de los resultados de la investigación de dicha comisión, la bancada podría, por decisión mayoritaria, suspender al parlamentario de asistir a las reuniones de la bancada.⁸⁰

CONCLUSIÓN

Los grupos o bancadas parlamentarias de los partidos que funcionan de manera efectiva son esenciales para la generación de partidos políticos más representativos así como para la organización y gestión eficientes del Parlamento. La forma cómo se organicen los grupos parlamentarios afecta también la capacidad que tienen las instituciones legislativas para llevar a cabo sus funciones de fiscalización, representación y legislación. Además, el uso responsable del poder legislativo contribuye a la credibilidad del Parlamento como institución democrática. Si bien las comisiones son descritas a menudo como los “motores” de los parlamentos, es en los grupos parlamentarios donde los líderes del partido fijan el rumbo para las acciones que tomarán sus miembros en las comisiones y en el pleno. Esto incluye el debate sobre cómo y cuándo comprometerse con temas de políticas y cuándo tomar una postura más agresiva. Estos factores, a su vez, tienen un impacto directo en la forma como los partidos desarrollan, modifican y determinan su postura en torno a temas de política pública. Ante las sensibilidades políticas que ello supone, la información respecto al funcionamiento interno de los grupos parlamentarios, especialmente sobre las interrogantes que rodean a los procesos de toma de decisiones internas, cohesión y disciplina, normalmente se cubren con un manto de secrecía.

Los recursos disponibles para los grupos parlamentarios afectan su capacidad de investigar políticas e interactuar con los ciudadanos que se supone representan. La manera cómo se asignan los derechos procesales dentro de la legislatura – típicamente entre los grupos parlamentarios – ayuda a determinar las oportunidades para moldear agendas legislativas, formular preguntas y

presentar legislación. La eficiencia con la que un grupo parlamentario organiza sus asuntos internos afectará, a su vez, su capacidad de promover los intereses de su partido aprovechando cualesquiera garantías administrativas y procesales que las bancadas obtengan.

La percepción pública en torno a los partidos políticos se ven influenciadas en gran parte por el desempeño de los grupos parlamentarios y de cada miembro de la legislatura. Mediante sus acciones en la legislatura, las bancadas a menudo se convierten en el medio más importante para desarrollar y formular políticas entre una elección y otra. Cuando funcionan de manera adecuada, los grupos parlamentarios permiten a los partidos promover de manera efectiva su plataforma política y llegar al público mediante los funcionarios electos, demostrando su relevancia y su capacidad de responder a las preocupaciones de los ciudadanos. No obstante, en las democracias emergentes, los grupos parlamentarios, así como otras instituciones democráticas, son con frecuencia débiles y están plagadas de recursos limitados, identidades sin definición precisa, estrategias legislativas inefectivas y falta de mecanismos de deliberación interna.

A pesar del papel crucial que desempeñan los grupos parlamentarios en torno a las legislaturas, partidos políticos y ciudadanos, a éstos con frecuencia se les pasa por alto cuando se trata de fortalecer la democracia, ya que los proyectos principalmente se concentran en los aspectos técnicos del desarrollo legislativo – comisiones y órdenes permanentes, por ejemplo – o en el fortalecimiento de la capacidad de los partidos políticos para organizarse fuera de la legislatura. Un número cada vez mayor de especialistas en desarrollo democrático actualmente destacan la necesidad de contar con una mayor integración de la labor que se hace para desarrollar los partidos políticos y parlamentarios con el fin de enfrentar dicho desafío. Del mismo modo, distintas iniciativas para la elaboración de normas democráticas para legislaturas han incorporado parámetros para los grupos parlamentarios. En general, éstas requieren: reglas claras sobre la formación, derechos y responsabilidades de los grupos parlamentarios; asignación de recursos adecuados y facilidades para los grupos del partido usando fórmulas claras y transparentes que no otorguen una ventaja indebida al partido de la mayoría; y los derechos de los legisladores de formar bancadas temáticas. Algunas iniciativas también giran en torno al derecho que tiene el legislador de votar contra su grupo parlamentario o dejar su partido sin perder su escaño.

El tema principal de este documento ha sido las relaciones entre los partidos y sus representantes electos y cómo los representantes se organizan dentro de la legislatura. La manera en que los partidos políticos y los parlamentarios abordan estos temas varía de acuerdo con el contexto bajo el que se operan, el tamaño, los recursos disponibles y el grado de institucionalización del partido. Sin embargo, en general, los grupos parlamentarios más efectivos han encontrado que lo que se menciona a continuación es útil en la organización de su trabajo.

Las reglas claras ayudan a los partidos y grupos parlamentarios a definir líneas de comunicación, autoridad y rendición de cuentas entre el grupo parlamentario y el partido fuera del parlamento; procedimientos para la selección regular (y posible exclusión) de los líderes del grupo parlamentario; procedimientos de toma de decisiones incluyendo la posibilidad de votos de conciencia cuando sea necesario; y expectativas sobre la conducta del parlamentario en áreas tales como disciplina, confidencialidad y asistencia. Las reglas también deben incorporar mecanismos de control y otras salvaguardas con el fin de prevenir la monopolización del poder

en manos de unos cuantos. En caso de que los parlamentarios conozcan dichas reglas y se apliquen a todos por igual, éstas se convierten con frecuencia en el primer paso para fomentar la participación y promover la cohesión. Dicho esto, los partidos constantemente cambian y actualizan sus reglas debido a varios factores internos y externos.

Las reuniones regulares y participativas permiten a los grupos parlamentarios debatir y llegar a un acuerdo sobre los temas pendientes en la legislatura y coordinar el acercamiento a los medios y ciudadanos. La distribución anticipada de las agendas de la reunión permite que los líderes del grupo parlamentario otorguen a sus miembros la oportunidad de prepararse para el debate. Dar a los parlamentarios la oportunidad de ventilar sus opiniones y preocupaciones puede aumentar las posibilidades de que ellos voluntariamente voten con el grupo. Adicionalmente, el intercambio de opiniones puede ayudar a los grupos parlamentarios a depurar su plataforma política. Los grupos parlamentarios deben también considerar adoptar mecanismos adicionales que promuevan la coordinación e intercambio de información entre las reuniones, o además de éstas: esto podría incluir el nombramiento de coordinadores, la preparación de paquetes informativos con el fin de asegurar la coordinación del mensaje y la distribución de otros materiales electrónicos o impresos.

Mediante una división efectiva del trabajo entre los diferentes miembros, los grupos parlamentarios pueden hacer un uso más eficiente de los recursos y profundizar el conocimiento que tienen los legisladores sobre áreas específicas de política, y de esta forma pueden tener una postura más informada sobre distintos temas. Este tipo de acciones coordinadas hacen que sea más probable que un grupo parlamentario pueda inspirar mayor confianza pública.

Con el fin de encarar cuestiones de disciplina, los grupos parlamentarios y sus partidos deben buscar: encontrar un balance entre la necesidad de actuar de forma coherente y unida en la legislatura y el reconocimiento del derecho a un legítimo disenso; asegurar que las sanciones sean proporcionales a la seriedad de la ofensa; y permitir que el parlamentario tenga una audiencia justa, incluyendo la posibilidad de una apelación y el derecho a la defensa propia ante los dirigentes.

ANEXOS

ANEXO 1: EXTRACTOS DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA PARA LAS LEGISLATURAS DEMOCRÁTICAS

Hacia el Desarrollo de Estándares Internacionales para Legislaturas Democráticas (Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, 2009)

4.2 GRUPOS DE PARTIDO

4.2.1 Se debe establecer claramente en las reglas los criterios para la formación de grupos del partido parlamentario así como sus derechos y responsabilidades en la legislatura.

Los grupos del partido parlamentario son un dispositivo clave para traducir las políticas y promesas de campaña de los partidos políticos en una realidad legislativa. Los grupos de partido permiten que las agrupaciones de ciudadanos se mantengan organizadas y activas una vez que se les elige para la legislatura. La justificación de los grupos de partido se basa típicamente en una o dos premisas: que en un sistema electoral sin listas de partidos, los legisladores son libres de ejercer sus derechos básicos de libertad de asociación para unirse, o no unirse a una asociación (en este caso un grupo del partido); o, en un sistema con listas de partidos, que los partidos políticos deben poder operar y actualizar sus políticas dentro de la legislatura. Estos grupos de partido desempeñan un rol fundamental en la legislatura. Además de iniciar proyectos de ley, son esenciales al contribuir de manera decisiva en el nombramiento de legisladores para las comisiones y organizar la agenda para el debate. Así, los grupos de partido desempeñan una función crucial en la vida política nacional. La participación en un grupo puede ser o no obligatoria; para la formación de un grupo se puede necesitar a una persona o a diez; el grupo puede aceptar a miembros de un partido solamente, o puede aceptar a miembros de varios partidos. Sin embargo, el estándar mínimo es que los criterios para la formación de los grupos de partido parlamentario, y sus derechos y responsabilidades, deben enunciarse claramente en las Reglas de la legislatura. La Asociación Parlamentaria de la Comunidad Británica de Naciones ha solicitado explícitamente este estándar mínimo para las legislaturas democráticas.⁸¹

La existencia de grupos de partido en la legislatura es la norma global. En algunos países, su establecimiento incluso es parte de las obligaciones impuestas expresamente en las Reglas del Parlamento. Éste es el caso en Grecia, Noruega y Brasil.⁸² El número de legisladores requerido para formar un grupo varía a lo largo del espectro, desde ninguno en Japón, Holanda y el Reino Unido, a cinco en Bélgica y Brasil, y 20 en el Lok Sabha de la India. Los grupos de partido pueden incluir a miembros de un partido solamente, como en la India y Filipinas, o pueden incluir a miembros de más de un partido, como en Grecia, Japón, Polonia y Senegal. Más uniforme es, sin embargo, el importante rol que desempeñan para organizar el orden del debate. Su participación en el trabajo de supervisión de los órganos directivos de la legislatura, con frecuencia a través de la “conferencia de presidentes”⁸³, les permite organizar la agenda para los debates, lo cual por ende es de importancia política crucial. Dado su importante papel, el estándar mínimo debe ser que los criterios para la formación de los grupos de partido y sus derechos y responsabilidades se establezcan claramente en las reglas de la legislatura.

4.2.2 En un sistema electoral sin listas de partidos, la participación en un grupo parlamentario debe ser voluntaria y un legislador no deberá perder su escaño por abandonar al grupo de su partido.

El derecho a la libertad de asociación, según se estipula en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*⁸⁴ y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*,⁸⁵ es un derecho humano fundamental y un principio básico de la democracia representativa. Además, en el derecho internacional se establece explícitamente que “no se debe obligar a nadie a pertenecer a una organización”.⁸⁶ Es un corolario lógico entonces, que los legisladores electos para un cargo con un mandato libre tengan libertad para unirse o no unirse a un grupo de partido. Cuando se elige a un legislador para un cargo en un sistema de partidos de listas, se entiende que sus votantes son su partido, que éste/ésta actuará como un miembro del partido primero que nada en la legislatura y que éste/ésta rendirá cuentas ante el partido y estará sujeto a las reglas que guían sus acciones dentro de la legislatura. En dichos sistemas, no es poco común que los legisladores pierdan su escaño por votar en contra de la línea del partido. Este estándar mínimo no se aplica a sistemas de dicho tipo. Se aplica a todos los demás. Este estándar mínimo se aplica ampliamente alrededor del mundo. Ya es voluntaria la participación en los grupos de partido en una serie de países, incluyendo, pero sin restringirse a, Australia, Bélgica, Francia, Irlanda, Japón, Mali, Holanda, Nueva Zelandia, Polonia, Senegal, Suiza y el Reino Unido.⁸⁷ Más aún, la norma es que en un sistema de partidos sin listas, un legislador no pierde su escaño por votar contra los deseos del grupo de partido.

4.2.3 La legislatura proporcionará recursos e instalaciones adecuadas a los grupos de partido conforme a una fórmula clara y transparente que no le otorgue una ventaja indebida al partido de la mayoría.

El importante papel que desempeñan los grupos de partido en el trabajo de la legislatura merece recibir apoyo. No es una práctica poco común el que estos grupos de partido en la legislatura reciban ayuda en la forma de apoyo técnico, administrativo o logístico. De todos modos, si para ello se usan fondos públicos, el gasto debe hacerse siempre conforme a una fórmula clara y transparente que no le otorgue una ventaja indebida al partido de la mayoría, de manera consistente con el Artículo 12 de la *Declaración de Democracia* de la Unión Interparlamentaria, que requiere que “la organización, actividades, finanzas, financiamiento y ética del [p]artido se regulen apropiadamente de manera imparcial con el fin de garantizar la integridad del proceso democrático”.⁸⁸ Muchas legislaturas ya proporcionan recursos e instalaciones a los grupos de partido. En algunos países, los grupos de partido son financiados directamente. Estos países incluyen a, por ejemplo, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Japón, Nueva Zelandia, Eslovenia y España. En la mayoría de estos casos, los fondos son proporcionales a la representación del partido en la legislatura y por consiguiente no son indebidamente ventajosos para la mayoría.⁸⁹ Las reglas que rigen su financiamiento pueden basarse en diferentes instrumentos: en reglas de procedimiento, como en España; en la ley de financiamiento de partidos políticos, como en Japón; o en un cuerpo colegiado, como en Polonia e Italia.⁹⁰ Lo que exactamente se proporciona también puede diferir; los grupos en el Senado español reciben oficinas y salas de reuniones, mientras que los grupos en el Knesset Israelí reciben una suma mensual para cubrir los costos de personal. Mientras los aspectos específicos de la ayuda serán decididos por cada país de acuerdo con sus necesidades y medios, la provisión de recursos e

instalaciones para los grupos de partido se realizará conforme a una fórmula clara y transparente que no le otorgue una ventaja indebida al partido de la mayoría.

4.3 BANCADAS TEMÁTICAS

4.3.1 Los legisladores tendrán el derecho de formar bancadas temáticas alrededor de temas de preocupación común.

Los derechos civiles y políticos de los que gozan cada ciudadano, como se establece en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y se detalla en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, son igualmente fundamentales e inalienables para los representantes de los ciudadanos. Como se describió en § 4.2, cada legislador tendrá el derecho de unirse o no unirse a cualquier agrupación de legisladores formal o informal en búsqueda de intereses comunes. Aunque este derecho se restringe comúnmente a los grupos de partido en los sistemas de partidos con listas, como se describe en § 4.2.2, la restricción no se aplica a las bancadas de interés, ya que éstas son menos formales, no tienen conexión con los partidos políticos y tienen menos poder en la legislatura. Por ende, el estándar mínimo es que los legisladores cuenten con el derecho de formar bancadas de interés alrededor de temas de preocupación común. Un Grupo de Estudio de la Asociación Parlamentaria de la Mancomunidad ya ha declarado su apoyo a favor este estándar mínimo.⁹¹ Es así como, por ejemplo, miembros interesados del Congreso de los Estados Unidos han formado una bancada parlamentaria Aforamericana y una bancada pParlamentaria Hispánica. Este tipo de ejemplos como pueden encontrarse en las legislaturas en todo el mundo.

La Realidad de la Democracia en los Parlamentos: ¿Qué Criterios de Evaluación? Asamblea Parlamentaria en el Mundo Francófono (Assemblée Parlementaire De lLa Francophonie)

3. Organización de los Parlamentos

3.1 Regulaciones que rigen a los partidos políticos, grupos parlamentarios y grupos de la oposición:

3.1.1 Partidos Políticos:

- 3.1.1.1 La libertad de asociación debe existir tanto para los parlamentarios como para los ciudadanos.
- 3.1.1.2 Todas las formas de restricciones o prohibiciones para un partido político deben de coincidir con la Constitución y el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.
- 3.1.1.3 Cuando un parlamentario deja su partido por su propia voluntad, esto no debe resultar en la pérdida de su escaño en el Parlamento.
- 3.1.1.4 La exclusión de miembros del Parlamento como castigo por su desafiliación del partido debe considerarse en perjuicio de la independencia de los parlamentarios involucrados. Dicho esto, podrían necesitarse algunas medidas anti-deserción.
- 3.1.1.5 El financiamiento público y privado de los partidos políticos, de existir, debe realizarse de conformidad con los estándares universales de transparencia y deben someterse a una corte legítima e independiente.

3.1.2 Grupos Parlamentarios

- 3.1.2.1 Los grupos parlamentarios disfrutarán de un estatus legal u otra forma de reconocimiento.
- 3.1.2.2 Se debe decretar claramente en las reglas internas y las regulaciones de las asambleas los criterios para la formación de un grupo parlamentario, así como sus derechos y responsabilidades en el Parlamento.
- 3.1.2.3 El Parlamento debe distribuir recursos adecuados de manera equitativa entre los grupos parlamentarios.

*“Puntos de Referencia para las Legislaturas Democráticas en el Sur de África”
(Foro Parlamentario SADC)*

7 FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa es quizás la función más básica de cualquier Parlamento. En algunos Parlamentos, esta función se lleva a cabo con una indebida deferencia hacia el ejecutivo y con interferencia del mismo, lo que ha resultado en lo que comúnmente se denomina Parlamentos “decorativos”. En los vibrantes parlamentos democráticos, la función legislativa incluye mucho más que las enmiendas o la promulgación de la legislación propuesta por el ejecutivo. Los parlamentarios también proponen legislación para el debate. Es esta característica, entre otras, que diferencia a una legislatura proactiva de una legislatura reactiva o “decorativa”. Algo que se relaciona con la elaboración de leyes es el importante trabajo de aprobar el presupuesto anual del país. La capacidad de realizar esta función de manera efectiva depende de muchos factores, que requieren el compromiso de recursos para capacitar la habilidad del Parlamento para revisar el presupuesto con la necesaria cooperación del ejecutivo. La función legislativa a menudo incluye la facultad de enmendar la Constitución. El ejercicio de estas funciones sensibles debe hacerse en un contexto participativo, transparente y democrático.

General

Se requiere la aprobación del Parlamento para la aprobación de toda legislación, incluyendo el presupuesto y cualquier presupuesto complementario.

No se recurrirá a decretos ejecutivos para pasar por alto la función legislativa del Parlamento. Éstos se usarán únicamente cuando el Parlamento no esté en sesión, y estarán sujetos a la ratificación del Parlamento.

El Parlamento aprobará todas las donaciones, préstamos y garantías, tanto nacionales como internacionales.

Los Parlamentos aprobarán todos los tratados, protocolos y convenciones.

En los sistemas bicamerales con un sistema de gobierno parlamentario (en oposición a un sistema presidencial), únicamente un Parlamento elegido por el pueblo (asamblea nacional) tendrá la facultad de emitir un voto de censura al Ejecutivo.

Un parlamento en el que la mayoría de los miembros no sean elegidos directa o indirectamente podría no denegar o rechazar indefinidamente un proyecto de ley de carácter financiero.

Procedimiento Legislativo

En un Parlamento bicameral habrá roles claramente definidos para cada cámara respecto a la aprobación de la legislación.

La cámara elegida directamente ejercerá la función legislativa principal. En los casos en que existe una segunda cámara, dicha cámara tendrá un rol secundario.

El Parlamento tendrá la facultad para anular el veto del Ejecutivo.

Se deberá dar la oportunidad de que el público haga sus comentarios al proceso legislativo, incluyendo proporcionar información relevante al público de manera oportuna.

Miembros tendrán el derecho de elaborar nuevas leyes y ofrecer enmiendas para las leyes propuestas y existentes.

Los costos de la consulta pública, la redacción legal, la impresión y distribución de los proyectos y avisos de los miembros serán cubiertos por el Parlamento. La mejor práctica es que el Parlamento cuente con su(s) propio(s) redactor(es) legal(es).

El Parlamento dará a los miembros y ciudadanos notificación anticipada de todas las reuniones, incluyendo la agenda.

Se deberá otorgar a los miembros tiempo razonable para consultar a su electorado y a cualquier parte interesada en la legislación propuesta, incluyendo, las enmiendas constitucionales.

Los proyectos de ley presentados por los miembros del Parlamento a título personal se registrarán por los mismos requisitos que todos los demás tipos de proyectos de ley, incluyendo la notificación anticipada.

Facultades Financieras y Presupuestales

El presupuesto nacional propuesto requerirá la aprobación del Parlamento. El Parlamento tendrá la facultad de enmendar el presupuesto antes de aprobarlo.

El Parlamento contará con un periodo razonable de tiempo para revisar el presupuesto propuesto, el cual alinea las necesidades con la base de recursos, distribuye equitativamente los recursos y establece las prioridades nacionales.

El Parlamento tendrá una Comisión de Presupuesto que revise el proyecto de presupuesto anual (o los estimados) e informará al Parlamento como corresponde.

Los Parlamentos contarán con una Oficina Parlamentaria de Presupuesto, establecida por ley, con personal calificado para ayudar en el análisis del presupuesto, monitorear la implementación del presupuesto y asesorar al Parlamento por lo menos trimestralmente.

Únicamente el Parlamento estará facultado para determinar y aprobar su propio presupuesto. Los recursos aprobados se pondrán a disposición del Parlamento en asignaciones trimestrales o anuales.

Delegación de la Facultad Legislativa

El Parlamento puede delegar algunas de sus facultades legislativas al poder ejecutivo. Sin embargo, estas facultades tendrán una naturaleza temporal, estarán claramente definidas y serán confirmadas por el Parlamento.

El Parlamento se reserva el derecho de retirar cualquier facultad delegada.

Enmiendas Constitucionales

En ausencia de un referéndum nacional, las enmiendas constitucionales requerirán la aprobación de dos tercios del número total de miembros del Parlamento.

Todas las enmiendas propuestas a la Constitución se publicarán en el Diario Oficial por lo menos 30 días antes del debate en el pleno.

*“Puntos de Referencia Recomendados para las Legislaturas Democráticas”
(Asociación Parlamentaria de la ManComunidad)*

**PARTIDOS POLÍTICOS, GRUPOS DE PARTIDOS Y GRUPOS
MULTIPARTIDISTAS**

4.1. Partidos Políticos

- 4.1.1. El derecho a la libertad de asociación existirá para los legisladores, así como para todas las personas.
- 4.1.2. Cualquier restricción sobre la legalidad de los partidos políticos será estrechamente definida en la ley y será consistente con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4.2. Grupos de Partido

- 4.2.1. Los criterios para la formación de grupos parlamentarios, y sus derechos y responsabilidades en la Legislatura, se establecerán claramente en las reglas.
- 4.2.2. La Legislatura proporcionará recursos e instalaciones adecuadas para los grupos de partido conforme a una fórmula clara y transparente que no otorgue una ventaja indebida al partido de la mayoría.⁹²

4.3. Grupos Multipartidistas

- 4.3.1. Los legisladores tendrán el derecho de formar bancadas de interés alrededor de temas en común.

ANEXO 2: REGLAS MODELO DE BANCADA

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA BANCADA

Confidencialidad, Profesionalismo y Participación Democrática

Nosotros como _____ Miembros del Parlamento declaramos la realidad política de que fuimos elegidos esencialmente porque somos Miembros de _____ . Por consiguiente, nuestra presencia en la Bancada nos otorga el **derecho** que tienen todos los Miembros a:

- Involucrarse en un debate libre y abierto en la Bancada;
- Esperar la conclusión democrática a la que llegue la Bancada; y
- Disfrutar del profesionalismo, de cada uno de nosotros, con nuestros colegas de partido, individual y colectivamente.

Nuestra presencia en la Bancada requiere de la **responsabilidad** de todos los Miembros respecto a:

- Mantener la confidencialidad, que observamos en la discusión y debate en la Bancada;
- Abstenerse de criticar públicamente las decisiones democráticas de la Bancada; y
- Extender nuestro **profesionalismo** a nuestros colegas del partido, individual y colectivamente.

La confidencialidad requiere que cada uno de nosotros:

- Mantenga en secreto las opiniones y la realización de la discusión y debate entre los Miembros;
- Mantenga en secreto cualquier información y opciones presentadas a la Bancada por un Miembro del Gobierno o institución estatal; y
- Mantenga en secreto cualquier decisión o propuesta respecto al Presupuesto discutida en la Bancada o reportada por un Miembro del Gobierno.

El profesionalismo requiere que cada uno de nosotros:

- Considere el impacto de nuestros comentarios públicos sobre cada uno de nuestros colegas y la Bancada;
- Acepte los comentarios de los colegas respecto al impacto de nuestras declaraciones sobre ellos o la Bancada;
- Extienda comentarios a los colegas respecto al impacto de sus declaraciones sobre nosotros o la Bancada; y
- Nos conduzcamos a favor del interés superior de la Bancada.

La Participación Democrática en la Bancada requiere que cada uno de nosotros acepte las decisiones democráticas. Preferiblemente, esto implicaría dar nuestro apoyo público a dichas decisiones, o como mínimo, no hacer comentarios sobre ellas. Si un Miembro siente que debe criticar públicamente una decisión de la Bancada en el Parlamento en los medios de comunicación, éste/ésta debe informar al Presidente de la Bancada, al Presidente del Partido, al

Ministro apropiado y/o a otros Miembros del Gobierno de ____ (nombre del partido) y, de ser posible, a la Bancada, de antemano.

Como hombres y mujeres honorables, declaramos que cumpliremos con las responsabilidades arriba indicadas, y que, si no podemos aceptar estos requisitos de confidencialidad, profesionalismo y participación democrática de la Bancada, presentaremos nuestra renuncia a la Bancada y solicitaremos al Presidente del Partido organizar nuestros reemplazos en la Bancada.

El Presidente de Partido tiene la prerrogativa y la autoridad de imponer disciplina así como la posible expulsión de cualquier Miembro que haya violado los requisitos de confidencialidad, profesionalismo y participación democrática de la Bancada. En última instancia, el Presidente del Partido tiene la autoridad de expulsar a un Miembro de _____ (nombre del partido).

Aprobado por la Presidencia Central del Partido - _____ 2003

Adoptado por la Bancada - _____ 2003

Presidente de la Bancada

Con base en el Artículo 48 de la Ley de ____ y el Artículo 31 de las Reglas de Procedimiento del Parlamento de _____, ____ Bancada en el Parlamento de _____ en la reunión que se llevó a cabo _____ en _____ en _____ 2003.

LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO PARA LA BANCADA DE

II. REGLAMENTOS GENERALES

Artículo 1.

Las Reglas de Procedimiento para la Bancada del Partido ____ en el Parlamento de _____ (en adelante: Reglas de Procedimiento) regularán la organización, tareas, trabajo, derechos y obligaciones de los miembros de la Bancada ____ en el Parlamento _____ (en adelante: la Bancada). Si en esta Regla de Procedimiento no se cubre algún aspecto, éste se regulará mediante una decisión de la Bancada.

Artículo 2.

La Bancada debe establecerse como una forma de actuar de los representantes de ____ en el Parlamento de _____.

La Bancada estará conformada por los ____ Miembros del Parlamento en el Parlamento de _____ y otros funcionarios de alto nivel de ____ (**partido**) como se describe en el Artículo 3, de estas Reglas de Procedimiento.

La Bancada actuará de conformidad con las Reglas de Procedimiento del Parlamento de _____, con los Estatutos del Partido y las instrucciones de la Presidencia Central del Partido, para el trabajo de los Miembros del Parlamento del Partido, en el Parlamento de _____.

III. MEMBRESÍA, LIDERAZGO Y ELECCIÓN

Miembros de la Bancada

Artículo 3.

Todos los miembros del parlamento de _____ (**nombre del partido**), los Ministros y Viceministros del Gobierno de (**nombre del partido**) ____ y otros funcionarios de (**nombre del partido**) que se determine por decisión de la Bancada serán miembros de la Bancada.

Organización de la Bancada

Artículo 4.

Los Líderes Electos de ____ (**nombre del partido**) en el Parlamento de _____ (entidad/estado) son:

1. Líder de la Bancada
2. Sublíder de la Bancada
3. Miembros del Colegio Electoral
4. Presidente del Partido
5. Todos los Presidentes de Comisiones
6. El resto de los Miembros del Parlamento de ____ (**nombre del partido**)

Los miembros nombrados son:

1. Secretario de la Bancada ____
2. Todos los Ministros y Viceministros del Gobierno del Partido
3. Expertos externos

Un miembro de la Bancada ____ tiene la obligación de apoyar las posiciones adoptadas por la Bancada en la medida de sus posibilidades. Se deben utilizar los recursos del Liderazgo de la Bancada para apoyar estas posiciones.

Los Miembros de la Bancada serán responsables de la realización oportuna de las tareas recibidas.

Procedimientos de Elección de la Bancada

Artículo 5.

La Presidencia Central del Partido es responsable de la elección del Presidente de la Bancada _____. El Líder de la Bancada debe ser un representante electo cuyo mandato sea confirmado por

la institución responsable. La Presidencia Central del Partido también es responsable de dar recomendaciones para otros puestos de liderazgo en el Parlamento.

Las recomendaciones de la Presidencia Central del Partido para los puestos directivos en el Parlamento (Vicepresidente del Parlamento, Presidentes de Comisiones, etc.) tienen que ser aprobadas por la Bancada.

IV. REUNIONES DE LA BANCADA

Convocatoria y Aviso

Artículo 6.

El Líder de la Bancada puede convocar a una reunión en cualquier momento para discutir temas relativos a la Bancada. Como regla, el Líder de la Bancada convocará a una reunión de la bancada después de que se haya recibido la agenda parlamentaria provisional y otros materiales para la sesión parlamentaria, pero no a más tardar cinco (5) días antes de la sesión plenaria.

Se convocará a una reunión ante la solicitud por escrito de cinco miembros dirigida al Líder de la Bancada. En dicha solicitud, el grupo de Miembros Parlamentarios debe explicar brevemente las razones por las cuales se está convocando a una reunión de la Bancada.

Cuando sea posible, se debe dar aviso a los miembros de la Bancada con un mínimo de 24 horas de anticipación, y entregarles la agenda así como los datos del lugar de reunión.

Presidiendo la Reunión

Artículo 7.

Las Reglas de Procedimiento del Parlamento de _____, según sean aplicables, regirán las reuniones de la Bancada.

En caso de ausencia del Líder de la Bancada, el Vicepresidente de la Bancada lo/la reemplazará.

Adiciones y Modificaciones

Artículo 8.

El Presidente del Partido y el Líder de la Bancada pueden presentar algún tema de la agenda a la Bancada para su consideración inmediata.

El Líder de la Bancada derivará todos los puntos de la agenda llevados ante a la Bancada a la comisión correspondiente de la Bancada para su consideración. Una ley, enmienda o cualquier otro documento legislativo relevante presentado por un miembro de la Bancada debe someterse a la consideración de la Comisión correspondiente de la Bancada, lo más pronto posible, y se informará posteriormente a toda la Bancada de los resultados de dicha consideración.

Quórum

Artículo 9.

Una mayoría de los Miembros electos de la Bancada constituirá un quórum.

Curso de la Reunión

Artículo 10.

El Líder de la Bancada verificará si la mayoría de los Miembros de la Bancada están presentes en la reunión.

Si una mayoría de los Miembros de la Bancada están presentes, el Líder presentará la agenda para la reunión y otorgará la palabra a quien tenga sugerencias adicionales para complementar la agenda propuesta.

La Bancada decidirá respecto a cada propuesta para complementar la agenda de la reunión y votará por la agenda propuesta como un todo.

Artículo 11.

Después de determinar y aprobar la agenda general, los representantes de las comisiones individuales de la Bancada, que han revisado el tema que está siendo sometido a debate, presentarán sus informes a toda la Bancada.

El debate de un punto de la agenda puede durar durante todo el tiempo en que hayan Miembros de la Bancada participando en el debate.

El Líder de la Bancada decide que el debate ha terminado cuando él/ella determine que no hay más Miembros de la Bancada registrados para debatir.

El debate de cada punto de la agenda terminará con la determinación del fin del debate y la aprobación de las conclusiones oficiales.

Después de cubrir todos los puntos de la agenda, el Líder de la Bancada concluirá la reunión.

Mayoría Requerida para Aprobar las Conclusiones-Decisiones de la Bancada

Artículo 12.

La Bancada adoptará conclusiones y/o decisiones por mayoría de votos del número total de Miembros de la Bancada. (alternativamente: la mayoría de los Miembros presentes de la Bancada)

Discursos

Artículo 13.

En la sesión de la Bancada nadie puede hablar antes de solicitar y recibir permiso por parte del Líder de la Bancada. El miembro de la Bancada solicita personalmente permiso para hablar después de que el debate comience y puede solicitar hablar hasta el final del debate.

Votación

Artículo 14.

La votación se llevará a cabo levantando las manos. Los Miembros de la Bancada pueden votar:

- A favor;
- En contra y
- Abstención.

Minutas de las Reuniones de la Bancada

Artículo 15.

El Secretario de la Bancada, u otra persona nombrada por el Líder de la Bancada, mantendrá minutas de las reuniones de la Bancada. Las minutas serán firmadas por el Secretario de la Bancada y el Líder de la Bancada.

Las minutas se abrirán para su inspección a solicitud de cualquier Miembro de la Bancada.

Admisión

Artículo 16.

En principio, las reuniones de la Bancada están cerradas al público. Sin embargo, el Líder de la Bancada puede decidir sostener reuniones de la Bancada abiertas al público.

El Líder de la Bancada puede designar a individuos o a grupos de interés relevantes para asistir a las reuniones de la Bancada, que generalmente son cerradas al público. Dichos individuos deberán ser dispensados a discreción del Presidente de la Bancada.

V. COMISIONES PARLAMENTARIAS Y ASIGNACIONES DE DELEGACIÓN

Comisiones Parlamentarias – Procedimientos de Elección

Artículo 17.

Una vez que la Bancada las aprueba, las personas recomendadas por parte de la Presidencia Central del Partido se convertirán en los candidatos oficiales para la elección de Presidentes y Vicepresidentes de las comisiones parlamentarias y jefes de delegaciones permanentes.

La propuesta oficial del párrafo anterior se complementará con los nombres de los Miembros de la Bancada___ nominados para ser miembros de las comisiones y de las delegaciones permanentes de la Bancada_____.

La Bancada ___ lleva a cabo nominaciones para elegir a los miembros de las comisiones y delegaciones permanentes.

La Bancada ___ es responsable de hacer las propuestas finales de candidatos para la elección a cualquier organismo parlamentario asignado por el Parlamento.

Las propuestas finales de los párrafos anteriores se enviarán a la Comisión Parlamentaria de Asuntos de Elección y Nombramientos.

VI. ORGANIZACIÓN DE LAS COMISIONES DE LA BANCADA

Principios del Trabajo de las Comisiones de la Bancada

Artículo 18.

Las Comisiones de la Bancada proporcionarán un foro para las discusiones y recomendaciones, iniciadas por los Miembros individuales de la Bancada y el Gobierno.

Las Comisiones de la Bancada funcionarán como “cajas de resonancia” consultivas para los temas presentados por Miembros individuales de la Bancada, Ministros y Viceministros del

Gobierno. Se exhorta a los Ministros y Viceministros del Gobierno a incluir a la(s) Comisión(es) de Bancada a la(s) que pertenecen, en la discusión de mayores cambios en la política que está siendo considerada en el Gobierno, de las propuestas presupuestales políticamente sensibles, de documentos de planificación de largo plazo y de áreas de problemas políticos.

Artículo 19.

Excepto por los asuntos de emergencia, los Ministros, Viceministros y Miembros de la Bancada deben tratar los asuntos de interés mediante la Comisión de la Bancada correspondiente. Es decir, los asuntos primero deben ser tratados con la Comisión de la Bancada y luego presentados en la reunión plenaria de la Bancada por el Presidente de la Comisión de la Bancada, con recomendaciones.

Las Comisiones de la Bancada serán un foro para consulta de los Miembros Electos de la Bancada a los Ministros y Viceministros. Los Miembros Electos de la Bancada solicitarán que los Presidentes de las Comisiones de la Bancada incluyan de antemano dichas consultas en la agenda.

Las Comisiones de la Bancada recibirán presentaciones de grupos y organizaciones según lo indique el Liderazgo de la Bancada. De ser necesario, la Comisión de la Bancada se reunirá con grupos y organizaciones y todos los Miembros de la Bancada tendrán acceso a estas reuniones. El Presidente de la Comisión de la Bancada será responsable de asegurarse que se lleven a cabo las reuniones de seguimiento correspondientes con los grupos y organizaciones.

Artículo 20.

Todos los Miembros de la Bancada pueden asistir a las Reuniones de cualquiera de las Comisiones de la Bancada con pleno derecho de dar su opinión, pero sin derecho a voto en dicha Comisión. El Presidente de la Comisión de la Bancada informa sobre todas las decisiones al pleno de la Bancada. Además, los Presidentes de las Comisiones de la Bancada serán responsables de:

- a. Formular agendas en consulta con el Líder de la Bancada.
- b. Asegurarse de que las agendas sean circuladas a todos los Miembros de la Bancada, Ministros, Viceministros y otros funcionarios del partido.

En temas de gran importancia política o presupuestal, el Presidente de la Comisión de la Bancada, junto con el Líder de la Bancada y el Ministro o Viceministro responsable dedicarán reuniones especiales de la Comisión de la Bancada para permitir una discusión exhaustiva con la participación de cuantos Miembros de la Bancada sea posible.

Artículo 21.

Un quórum para la votación requerirá que 50% del número total de Miembros de la Comisión de la Bancada haya estado presente en la reunión de la comisión en la que se llama a votación sobre un punto en la agenda de la reunión planeada.

No se requerirá de quórum para que se realice una reunión de la Comisión de la Bancada.

Proceso Legislativo de la Comisión de la Bancada

Artículo 22.

Cuando se se propone una nueva ley desde el Gobierno, el Ministro o Viceministro apropiado debe llevarla a la Comisión(es) de la Bancada responsable a la brevedad posible. Al involucrar a la Comisión de la Bancada en esta etapa inicial del proceso legislativo, se puede facilitar una contribución significativa por parte de la Bancada durante la etapa de desarrollo de la legislación, y se puede eliminar la necesidad de cambios de último minuto una vez que el proyecto de ley ya se encuentre en su formato final.

Una vez que haya pasado por la(s) Comisión(es) de la Bancada, el/los Presidente(s) de las Comisiones de la Bancada presentará(n) la ley, para su revisión final, a toda la Bancada, con recomendaciones de las Comisiones de la Bancada.

Artículo 23.

Cuando un Miembro individual o un grupo de Miembros de la Bancada introducen una iniciativa dentro de la Bancada, ésta debe ser presentada por el/los proponent(es) ante la Comisión correspondiente de la Bancada y al Ministro o Viceministro responsable. Los pasos posteriores en este caso son los mismos que los definidos en el Artículo previo, Párrafo 2.

Artículo 24.

Asignar legislación a las Comisiones de la Bancada específicas es responsabilidad del Líder de la Bancada (alternativamente, el Vicepresidente de la Bancada). Las Comisiones de la Bancada tendrán que reunirse de manera regular entre sesiones, para tener suficientes oportunidades para discutir los cambios propuestos tempranamente en el proceso.

VII. COMPOSICIÓN, DEBERES Y LISTA DE LAS COMISIONES DE LA BANCADA

Artículo 25.

La Bancada de _____ (nombre del partido) para el mandato parlamentario _____ decidió establecer las siguientes Comisiones de la Bancada:

1. Comisión de Asuntos Políticos y Legales de la Bancada
2. Comisión de Asuntos de Desarrollo y Económicos de la Bancada
3. Comisión de Defensa y Política Exterior de la Bancada
4. Comisión de Asuntos de Salud y Sociales de la Bancada

Comisión de Asuntos Políticos y Legales de la Bancada

Artículo 26.

1. La Comisión de Asuntos Políticos y Legales de la Bancada estará integrada de por lo menos _____ Miembros Electos de la Bancada y Miembros de Alto Nivel del Gobierno del Partido de los ministerios del gobierno correspondientes.

La Comisión de Asuntos Políticos y Legales de la Bancada supervisará el trabajo y discutirá las leyes asignadas a las siguientes comisiones parlamentarias permanentes:

1. Comisión de Asuntos Constitucionales
2. Comisión de Asuntos Legislativos y Legales
3. Comisión sobre el Sistema Político y Relaciones entre Comunidades
4. Comisión de Votación Permanente sobre Protección de las Libertades y Derechos de los Ciudadanos

5. Comisión de Asuntos Electorales y de Nombramientos
6. Comisión de Temas de las Reglas de Procedimiento y Temas de Inmunidad Obligatoria

La Comisión de Asuntos Políticos y Legales de la Bancada se reunirá a solicitud del Presidente de la Comisión para discutir temas dentro de su alcance de trabajo con los Miembros de la Bancada y otros funcionarios del partido que el Presidente de la Comisión invite a las reuniones.

La Comisión de Asuntos Políticos y Legales de la Bancada informará sobre sus sugerencias al pleno de la Bancada.

NOTA:

Las reglas del artículo 26, párrafos 3 y 4 se aplican por igual a todas las Comisiones de la Bancada.

VIII. PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS

Violación del Orden de la Reunión de la Bancada

Artículo 27.

El Liderazgo de la Bancada será responsable de mantener el orden en la reunión de la Bancada. El Liderazgo de la Bancada puede advertir a un Miembro de la Bancada que está en violación del orden en cualquier reunión de la Bancada. Si el Miembro de la Bancada que está violando el orden, continúa violando dicho orden de la reunión, entonces, el Liderazgo de la Bancada tiene el derecho de interrumpir al Miembro. El Liderazgo de la Bancada tiene el derecho de disciplinar a dicho Miembro de la Bancada si éste/ésta ha violado con su conducta las disposiciones de las Reglas de Procedimiento.

IX. REGULACIÓN FINAL

Artículo 28.

Estas Reglas de Procedimiento entrarán en vigor el día de su adopción en la reunión de la Bancada, después de que la Presidencia Central del Partido haya dado la aprobación para su implementación.

No: _____,

Aprobado por: Bancada

Presidencia Central del Partido

Presidencia de la Bancada

Enviado a:

- Miembros de la Bancada
- Funcionarios de Alto Nivel del Partido
- Presidencia Central del Partido

BIBLIOGRAFÍA

- African National Congress (Sudáfrica). “ANC Caucus Support Services.” Disponible en: http://www.anc.org.za/caucus/index.php?include=about/support_services.html. Último acceso: 24 de marzo de 2010.
- African National Congress (Sudáfrica). “Parliamentary Caucus Structure.” Disponible en: <http://www.anc.org.za/caucus/index.php>. Último acceso 31 de mayo de de 2011.
- Assemblée Parlementaire De La Francophonie. “La réalité démocratique des Parlements: Quels critères d'évaluation?": 9. Último acceso: 5 de agosto de 2011. <http://www.agora-parl.org/node/2708>.
- Australian Labor Party. (2004). *National Constitution of the ALP*, enmendada en la 43ra. Conferencia Nacional, 31 de enero de 2004. .
- Australian Liberal Party. (2009). *Liberal Party of Australia Federal Constitution*, enmendada en 2009.
- Bangladesh Parliament. (1991). *Constitution of Bangladesh*, art. 70, enmendada en 1991.
- Barker, Fiona and Elizabeth McLeay. (2000). How Much Change?: An Analysis of the Initial Impact of Proportional Representation on the New Zealand Parliamentary Party System. *Party Politics* 6(2). Londres: Sage Publications.
- Bashir, Mohammad. (2010). “Lobbying for PM’s job intensifies.” *Post-Courier*, 12 de julio de de 2010.
- Benoit, Kenneth. (2004). Models of electoral system change. *Electoral Studies*, 23(3). Dublín: Elsevier. pp. 363–389.
- Bogaards, Matthijs. (2008). “Comparative strategies of political party regulation.” en Reilly y Nordlund (Ed.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development* (pp. 119-144). Tokio: United Nations University Press.
- Chamber of Representatives (Morocco) (Chambre des Représentants). (2004). *Règlement intérieur de la Chambre des Représentants*, aprobada 24 de enero de 2004.
- Chau, Pak Kwan. (2002). *The Relationship between the Government and the Opposition or Minority Parties in Selected Places*. Hong Kong: Legislative Council Secretariat.
- Colomer, Josep M. (2005). It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down). *Political Studies*, 53(1). UK: Political Studies Association. pp. 1–21.
- Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). (2009). *Report on the Imperative Mandate and Similar Practices*, adoptado por el Council for Democratic Elections. Venecia, Italia. 14 de marzo de 2009.
- Commonwealth Parliamentary Association. “Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures.” (2006): 5-6. Disponible en: <http://www.agora-parl.org/node/57>. Último acceso: 5 de agosto de 2011.
- Congress of Colombia. (1992). *Ley 5 de 1992: Congress Regulations*, adoptada 18 de junio de 1992.
- Congress of Colombia. (2005). *Ley 974 de 2005: Legislative Caucus Law*, adoptada en 2005.
- Congress of Colombia. (1994). *Ley 130 de 1994: Political Party Law*, adoptada en 1994.
- Congress of Peru. (2005). *Constitución Política del Perú*, enmendada octubre de 2005.
- Conservative Party of Canada. (2005). *The Constitution of the Conservative Party of Canada*, enmendada el 19 de marzo de 2005.
- Constitución Política de Colombia. (1991), publicada en Constitutional Gazette No. 116, 20 de julio de 1991.
- Democratic Alliance. (2002). *Code for Public Representatives*, aprobado por el Consejo Federal el 12 de abril de 2002.
- Democratic Alliance. (2010). *Democratic Alliance Federal Constitution*, enmendada el 24 de julio de 2010.
- Depauw, Sam. (2003). Government Party Discipline in Parliamentary Democracies: The Cases of Belgium, France and the United Kingdom in the 1990s. *The Journal of Legislative Studies*, 9(4). Londres: Taylor & Francis Group. pp. 130-146.
- Deveaux, Kevin. (2005). *The Role of an Opposition Caucuses*. Kosovo: National Democratic Institute.

- Deveaux, Kevin. (2005). *The Role of Coalition Caucuses*. Kosovo: National Democratic Institute.
- Duverger, Maurice. (1951). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Nueva York: Wiley.
- Fine Gael. (1992). *Constitution*, enmendada en 1992.
- Gallagher, Michael. (2010). "Parliamentary Parties and Party Whips." en MacCarthaigh, M. y M. Manning (Ed.), *The Houses of the Oireachtas: Parliament in Ireland*. Dublín: Institute of Public Administration. p. 135.
- Gelu, Alphonse. (2006). The Failure of the Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates (OLIPPAC). *Pacific Economic Bulletin*, 20(1). Australia: Australian National University. pp. 83-97.
- Harrop, Martin and William Lockley Miller. (1987). *Elections and Voters: A Comparative Introduction*. Basingstoke: Macmillan Education. p. 69.
- Heidar, Knut and Ruud Koole (Ed.). (2000). *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*. Londres: Routledge. p. 8.
- Hicken, Allen. (2008). "Political engineering and party regulation in Southeast Asia." In Reilly and Nordlund (Ed.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*. Tokio: United Nations University Press. pp. 69-94.
- Holm, Fredrik. (1995). *The Position of the Party Leader: A Comparative Analysis and Some implications for the Office of Prime Minister*. Londres: London School of Economics.
- House of Commons (UK). "Register of All-Party Parliamentary Groups." Última modificación: 28 de abril de 2011. Disponible en : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmllparty/memi01.htm>. Último acceso: 10 de agosto de 2011.
- House of the Nation. (1998). *The Standing orders of the Parliament of the Republic of Hungary*, art. 51, version de 1998.
- House of Oireachtas. (2011). *Dáil Standing Orders*, actualizada 5 de abril de 2011.
- International Covenant on Civil and Political Rights. (1966), adoptada, firmada, ratificada y promulgada por la resolución de la Asamblea General 2200A (XXI), art. 22.
- International IDEA. (2001). "International IDEA study on Peru." Disponible en: http://archive.idea.int/ideas_work/23b_country_peru.htm. Último acceso: marzo de 2010.
- International IDEA. (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Estocolmo: International IDEA.
- Inter Parliamentary Union. (1997). *Universal Declaration on Democracy*, art. 12.
- Janda, Kenneth. *Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments*. Documento presentado en el World Congress of the International Political Science Association. Santiago, Chile, 12-16 de julio de 2009.
- Katz, Richard S., and Peter Mair. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*, 1(1). Londres: Sage Publication. pp. 5-28.
- Kelly, Norm. "Pacific Approaches to Parties and Parliaments." Paper presented at the CDI-IPD 'Electoral Systems, Parties and Parliaments: Making the Connections' workshop. Bali, 11-12 de noviembre de 2010. p. 2.
- Leston-Bandeir, Cristina. (2009). Dissent in a Party-Based Parliament: The Portuguese Case. *Party Politics*, 15(6). Londres: Sage Publication.
- Liberator Magazine. "Situation Vacant." Diponible en: <http://www.liberator.org.uk>. Último acceso 25 de julio de 2004.
- Malloy, Jonathan . High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups. *Journal of Legislative Studies*, 9(4). Londres: Taylor & Francis Group. pp. 116-129.
- Malova, Darina and Kevin Deegan Krause. (2002). 'Parliamentary party groups in Slovakia.' In Heidar, Knut and Ruud Koole (Ed.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*. Londres: Routledge. pp. 195-213.

- May, Ron. (2006). "Political Parties in Papua New Guinea." In Rich, Roland, Luke Hambly and Michael Morgan (Ed.), *Political Parties in the Pacific Islands*. Canberra: Pandanus. pp. 83-102.
- McLaughlin, Eric. (2011). Electoral regimes and party-switching: Floor-crossing in South Africa's local legislatures. *Party Politics* (edición online) . Disponible en: <http://ppq.sagepub.com/content/early/2011/03/19/1354068810389610>. Último acceso: 16 de agosto de 2011.
- Menendez, Robert and James E. Clyburn. (2003). *Rules of the Democratic Caucus (Washington, D.C.)*, enmendada por el 108vo. Congreso el 9 de abril de 2003. p. 6
- Miskin, Sarah. (2003). *Politician Overboard: Jumping the Party Ship*. Australia: Department of the Parliamentary Library.
- Mykkänen, J. (2001). Inside Rationality: The Division of Labour in a Parliamentary Party Group. *Journal of Legislative Studies*, 7(3). Londres: Frank Cass. p. 92-121.
- National Assembly of the Federal Republic of Nigeria, *Constitution*, art. 223, adoptada en 1999.
- National Democratic Institute. (2008). *Constituent Relations: A Guide to Best Practices*. Washington: National Democratic Institute.
- National Democratic Institute. (2008). *Guía Práctica Sobre el Régimen de Bancadas*. Colombia: National Democratic Institute.
- National Democratic Institute. (2008). *Minimum Standards for the Democratic Functioning of Political Parties*. Washington: National Democratic Institute.
- National Democratic Institute. (2008). *Policy Development Manual*. Montenegro: National Democratic Institute.
- National Democratic Institute. (1997). *Strengthening Nepal's Multiparty Democracy: Party Discipline and Anti-Defections Measures*. Nepal: National Democratic Institute.
- National Democratic Institute. (2009) *Toward the Development of International Standards for Democratic Legislatures*. Disponible en: http://www.accessdemocracy.org/files/2113_gov_standards_010107.pdf. Último acceso: 5 de agosto de 2011.
- National Democratic Institute. (1998). *Workshop on the Role of the Group Parlementaire*. Marruecos: National Democratic Institute.
- National Parliament of Bangladesh. (2010). *Constitution of Bangladesh*, enmendada 10 de enero de 2010.
- National Parliament of Papua New Guinea. (2003). *Organic Law on Integrity of Political Parties & Candidates (OLIPPAC)*, certificada el 15 de octubre de 2003.
- New Patriotic Party. (1998). *Constitution of the New Patriotic Party*, enmendada el 29 de agosto de 1998.
- New Zealand Parliament. (2008). *Electoral (Integrity) Amendment Bill*, aprobada el 15 de diciembre de 2008 como enmienda a la Ley Electoral de 1993.
- Numbers game is on. (2010.) *The National*. Disponible en: <http://www.thenational.com.pg/>. Último acceso: agosto 2010.
- Pakistan Ministry of Foreign Affairs. (2004). *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*, modificada hasta el 31 de Julio de 2004. Disponible en: <http://www.mofa.gov.pk/Publications/constitution.pdf>. Último acceso: 10 de agosto de 2001.
- Parliament of Montenegro. (2002). *Law on the Election of Councillors and Representatives*, enmendada septiembre de 2002.
- Parliament of Montenegro. (2010). *Rules of Procedure of the Parliament of Montenegro*, art.32, enmendada en 2010.
- Parliament of Morocco. (2004). *Parliamentary Rules & Procedures*, aprobada en 2004.
- Parliament of the Republic of South Africa. (2003). *Constitution of the Republic of South Africa Amendment Act*, aprobada en 2003.
- Reilly, Benjamin (2006). Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies. *Democratization*, 13(5). Nueva York: Rutledge. pp. 811-827.

- Reilly, Benjamin, Per Nordlund y Edward Newman. (2008). Political Parties in Conflict-Prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development. *Policy Brief*, No. 2. Tokio: United Nations University.
- Reilly, Benjamin. (2001). *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reilly, Benjamin. (2006). Political reform in Papua New Guinea: testing the evidence. *Pacific Economic Bulletin*, 21(1). Australia: Australian National University. p. 187-194.
- Rokkan, Stein. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. Nueva York: McKay.
- SADC Parliamentary Forum. (2010) “Benchmarks for Democratic Legislatures in Southern Africa.” Disponible en: <http://www.agora-parl.org/node/2777>. Último acceso: 8 de agosto de 2011. p. 14-17.
- Searing, Donald D. (1994). *Westminster World: Understanding Political Roles*. Cambridge: Harvard University Press.
- Senado de la República de Colombia. (2007). “Sentencia C-036/07,” adoptada en 2007. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2007/c-036_2007.html#1. Último acceso: 16 de agosto de 2011.
- Senate of Pakistan. (2010). *Amendment XVIII of the Constitution of Pakistan*, aprobada en abril de 2010.
- Sierra Leone. (1991). *The Constitution of Sierra Leone*, adoptada en septiembre de 1991.
- Standish, Bill. (2007). The dynamics of Papua New Guinea’s democracy: an essay. *Pacific Economic Bulletin*, 22(1). Australia: Australian National University. pp. 135-157.
- The Status of Parliamentary Groups. (1996) *Constitutional and Parliamentary Information*, No. 172.
- Stuart, Mark. (2006). Managing the Poor Bloody Infantry: The Parliamentary Labour Party under John Smith, 1992-94. *Parliamentary Affairs*, 59(3). Inglaterra: Oxford University Press.
- Supreme Court of Justice, Papua New Guinea. (2010). *SC1057: Special Reference Pursuant to Constitution, Section 19, in the Matter of the Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates*, aprobada el 7 de julio de 2010.
- Swedish Social Democrats. (2001). *The Constitution of the Swedish Social Democratic Party*, art. 10, enmendada por el Partido del Congreso de 2001.
- United Nations. *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*, art. 20.

NOTAS DE PIE

¹ En aras de la simplicidad, el documento utiliza básicamente el término Miembro del Parlamento o MP para referirse a los representantes electos y legisladores. Dependiendo del país y el sistema legislativo, a éstos también se les llama diputados o congresistas. Del mismo modo, el término parlamento se utiliza para describir a las instituciones nacionales representativas incluyendo congresos y asambleas legislativas.

² En este documento, un grupo parlamentario – también conocido como club político, bloque o bancada – se refiere a un grupo de parlamentarios de una legislatura o asamblea legislativa que pertenecen al mismo partido político. Si bien algunas legislaturas reconocen a los grupos técnicos o coaliciones temáticas, este documento se centra en las agrupaciones de un mismo partido.

³ Norm Kelly, “Abordajes Pacíficos a los Partidos y Parlamentos” (artículo presentado en el taller CDI-IPD ‘Electoral Systems, Parties and Parliaments: Making the Connections’, Bali, noviembre 11-12, 2010, p. 2.

⁴ Partido Laborista Australiano, *Constitución Nacional del ALP*, modificado en la 43 Conferencia Nacional, 31 Enero, 2004.

⁵ Para una explicación de los modelos consociales y centripetalistas, ver Benjamin Reilly, *Political Reform and the Demise of Consociationalism in Southeast Asia*, http://www.cdi.anu.edu.au/further_activities/2008-09/D/P/2009_01_FA_ASIA_DemGov_SEA_conf_D/benjamin_reilly.pdf.

⁶ Reilly, *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

⁷ Allen Hicken, “Political engineering and party regulation in Southeast Asia,” en *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*, ed. Benjamin Reilly et al. (Tokio: United Nations University Press, 2008), 69-94.

⁸ Asamblea Nacional de la República Federal de Nigeria, *Constitución*, art. 223, tal como fue adoptada en 1999.

⁹ M. Bogaards, “Comparative strategies of political party regulation,” en *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*, ed. Benjamin Reilly et al. (Tokyo: United Nations University Press, 2008), 119-144.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies.*; Reilly, Benjamin, Per Nordlund y Edward Newman, “Political Parties in Conflict-Prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development.” *Policy Brief*, No. 2 (Tokyo: United Nations University, 2006).

¹² Los países en los que se realizaron encuestas fueron Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Camboya, Colombia, Hungría, Irlanda, Irak, Kosovo, Mali, Montenegro, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Perú, Serbia, Sudáfrica, Reino Unido y Yemen. Entrevistas y datos adicionales se obtuvieron de Australia, Indonesia, Nueva Zelandia y Estados Unidos de América.

¹³ Para una descripción detallada de los diferentes sistemas electorales y su impacto en los partidos políticos, ver: International IDEA, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm, International IDEA, 2005).

¹⁴ En un Sistema Proporcional Plurinominal (MMP), la preferencia del votante se utiliza para elegir a los representantes mediante dos sistemas diferentes – un sistema de lista con Representación Proporcional (RP) y (normalmente) un sistema de pluralidad/mayoría. El sistema de lista con RP está diseñado para compensar la desproporcionalidad en los resultados del sistema de pluralidad/mayoría.

¹⁵ Según el Sistema de Voto Único Transferible (STUV), los electores en distritos electorales plurinominales clasifican a los candidatos en orden de preferencia. Los candidatos que reciben una cuota específica de primeros votos preferenciales son elegidos, y en los conteos de votos sucesivos, los votos se redistribuyen según la segunda preferencia de los electores. Los votos de los candidatos menos votados, quienes son eliminados, son redistribuidos y los votos extra adicionales a la cuota de los candidatos ya electos son también redistribuidos hasta que se hayan llenado todos los escaños disponibles.

¹⁶ Los ejemplos incluyen: Columbia Británica, Canadá; Bern y Uri en Suiza; y Arizona, California y Wisconsin en Estados Unidos.

¹⁷ Las campañas dirigidas al electorado, si bien un elemento esencial de la función representativa de los legisladores, no es el tema central de este documento. Para información adicional sobre el tema, ver: Instituto Nacional Demócrata, *Constituent Relations: A Guide to Best Practices* (Washington: Instituto Nacional Demócrata, 2008).

¹⁸ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (New York: Wiley, 1951).

-
- ¹⁹ Por ejemplo, el estudio de Rae de 1967 en 20 democracias occidentales mencionadas en: Martin Harrop y William Lockley Miller, *Elections and Voters: A Comparative Introduction* (Basingstoke: Macmillan Education, 1987), 69.
- ²⁰ Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development* (New York: McKay, 1970); Kenneth Benoit, "Models of electoral system change," *Electoral Studies*, 23(3) (UK: Elsevier, 2004), 363–389; Josep M. Colomer, "It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)," *Political Studies*, 53(1) (UK: Political Studies Association, 2005), 1–21.
- ²¹ Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*.
- ²² 622 de 650 escaños: Conservadores - 307, Laboristas - 258, Demócratas Liberales - 57, como resultado de las elecciones de 2010.
- ²³ Pak Kwan Chau, *The Relationship between the Government and the Opposition or Minority Parties in Selected Places* (Hong Kong: Secretariado del Concejo Legislativo, 2002).
- ²⁴ Parlamento de Marruecos, *Parliamentary Rules & Procedures*, promulgadas en 2004.
- ²⁵ Parlamento de Montenegro, *Rules of Procedure of the Parliament of Montenegro*, art.32, modificadas en 2010.
- ²⁶ International IDEA, "International IDEA Study on Peru," Marzo 2010, http://archive.idea.int/ideas_work/23b_country_peru.htm.
- ²⁷ House of the Nation, *The Standing Orders of the Parliament of the Republic of Hungary*, art. 51, a partir de 1998.
- ²⁸ Michael Gallagher, "Parliamentary Parties and Party Whips," en MacCarthaigh, M. y M. Manning (Ed.), *The Houses of the Oireachtas: Parliament in Ireland* (Dublin: Instituto de la Administración Pública, 2010), 135.
- ²⁹ Jonathan Malloy, "High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups," *Journal of Legislative Studies*, 9(4) (Londres: Taylor & Francis Group, 2003), 116-129.
- ³⁰ Congreso de Colombia, *Ley 974 de 2005: Legislative Caucus Law*, adoptada en 2005.; Congreso de Colombia, *Ley 5 de 1992*, adoptada el 18 de junio de 1992.; Constitución Política de Colombia, publicada en el Diario Constitucional No. 116, 20 de julio, 1991.; Senado de la República de Colombia, "Sentencia C-036/07," promulgada en 2007, 16 de agosto de 2011, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2007/c-036_2007.html#1.
- ³¹ La información sobre los Grupos Parlamentarios Multipartidistas del Reino Unido, incluyendo a los miembros de todos los grupos, se puede encontrar en: Cámara de los Comunes. "Register of All Party Groups," última modificación 28 de abril de 2011, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmallparty/memi01.htm>.
- ³² Para los fines de este artículo, deserción se define como la decisión que toma un miembro del Parlamento para cambiar su lealtad al partido por el cual fue electo para volverse independiente o para unirse a otro partido. Este cambio en la lealtad a veces se conoce como transfuguismo. Si bien la deserción y el transfuguismo a veces son utilizados para describir la decisión del parlamentario de votar en contra de su partido, en este artículo se refiere a la decisión más permanente de renunciar a su partido.
- ³³ Sarah Miskin, *Politician Overboard: Jumping the Party Ship* (Australia: Departamento de la Biblioteca Parlamentaria, 2003).
- ³⁴ Parlamento Nacional de Papúa Nueva Guinea, *Organic Law on Integrity of Political Parties & Candidates* (OLIPPAC), certificada el 15 de octubre de 2003.
- ³⁵ Somare fue también Primer Ministro desde la independencia en 1975 hasta 1980, y de 1982 a 1985. Para mayor información sobre este período en Papúa Nueva Guinea, ver: Bill Standish, "The dynamics of Papua New Guinea's democracy: an essay," *Pacific Economic Bulletin*, 22(1) (Australia: Australian National University, 2007), pp. 135-157; Benjamin Reilly, "Political reform in Papua New Guinea: testing the evidence," *Pacific Economic Bulletin*, 21(1) (Australia: Australian National University, 2006), 187-194; Benjamin Reilly, "Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies," *Democratization*, 13(5) *New York: Routledge, 2006), 811-827 ; Ron May, "Political Parties in Papua New Guinea," in *Political Parties in the Pacific Islands*, ed. Roland Rich et al. (Canberra: Pandanus, 2006), 83-102.; Alphonse Gelu, "The Failure of the Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates (OLIPPAC)," *Pacific Economic Bulletin*, 20(1) (Australia: Australian National University, 2006), 83-97.
- ³⁶ Corte Suprema de Justicia, Papúa Nueva Guinea, *SC1057: Special Reference Pursuant to Constitution, Section 19, in the Matter of the Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates*, promulgada el 7 de julio de, 2010.
- ³⁷ Por ejemplo, "Numbers game is on," *The National*, 12 July 2010. Disponible en: <http://www.thenational.com.pg/>. Agosto 2010.; Mohammad Bashir, "Lobbying for PM's job intensifies," Post-Courier, 12 de julio de 2010.
- ³⁸ Eric McLaughlin, "Electoral regimes and party-switching: Floor-crossing in South Africa's local legislatures," *Party Politics* (edición en línea), 16 de agosto de 2011, <http://ppq.sagepub.com/content/early/2011/03/19/1354068810389610>.

-
- ³⁹ Parlamento de la República de Sudáfrica, Ley de Enmienda de la Constitución de la República de Sudáfrica, promulgada en 2003.
- ⁴⁰ Senado de Pakistán, Enmienda XVIII de la Constitución de Pakistán, promulgada en abril de 2010.
- ⁴¹ Sierra Leone, *La Constitución de Sierra Leona*, adoptada en septiembre de 1991.
- ⁴² *Ibid.*
- ⁴³ Parlamento de Bangladesh, *Constitución de Bangladesh*, art. 70, modificada en 1991.
- ⁴⁴ Cristina Leston-Bandeir, “Dissent in a Party-Based Parliament: The Portuguese Case,” *Party Politics*, 15(6) (London: Sage Publications, 2009), 695-713.
- ⁴⁵ Ver Anexo 1 para un extracto.
- ⁴⁶ Partido Liberal Australiano, *Constitución Federal del Partido Liberal de Australia*, modificada en 2009.
- ⁴⁷ Demócratas Sociales Suecos, *La Constitución del Partido Social Demócrata Sueco*, art. 10, modificado por el Congreso del Partido en 2001.
- ⁴⁸ Nuevo Partido Patriótico, *Constitución del Nuevo Partido Patriótico*, modificado el 29 de agosto de 1998.
- ⁴⁹ Alianza Democrática, *Constitución de la Alianza Federal Democrática*, modificada en julio de 2010.
- ⁵⁰ Alianza Democrática, *Código para los Representantes Públicos*, promulgado por el Consejo Federal el 12 de abril de 2002.
- ⁵¹ Esta sección del artículo gira en torno a los roles y responsabilidades respectivas de los grupos parlamentarios y estructuras del partido fuera del parlamento en el desarrollo de la política. Para un análisis más concienzudo de los procesos de desarrollo de la política, ver: Instituto Nacional Demócrata, *Policy Development Manual*. (Montenegro: Instituto Nacional Demócrata, 2008).
- ⁵² Partido Conservador de Canadá, *La Constitución del Partido Conservador de Canadá*, modificada el 19 de marzo de 2005.
- ⁵³ Partido Liberal Australiano, *Constitución Federal del Partido Liberal de Australia*, art. 56 – 57.
- ⁵⁴ Congreso de Colombia, *Ley 130 de 1994: Ley de Partidos Políticos*, adoptada en 1994.
- ⁵⁵ Alianza Democrática, *Constitución Federal de la Alianza Democrática*, 9.5.2
- ⁵⁶ *Ibid.*, 9.2.3.
- ⁵⁷ Instituto Nacional Demócrata, *Taller sobre el Rol del Grupo Parlamentario*. (Marruecos: Instituto Nacional Demócrata, 1998).
- ⁵⁸ Donald D. Searing, *Westminster World: Understanding Political Roles* (Cambridge: Harvard University Press, 1994), 245.
- ⁵⁹ Congreso Nacional Africano (Sudáfrica), “ANC Caucus Support Services,” último acceso el 24 de marzo de 2010, http://www.anc.org.za/caucus/index.php?include=about/support_services.html.
- ⁶⁰ Searing, *Westminster World*, 256.
- ⁶¹ Instituto Nacional Demócrata, *Strengthening Nepal’s Multiparty Democracy: Party Discipline and Anti-Defections Measures* (Nepal: Instituto Nacional Demócrata, 2008).
- ⁶² J. Mykkänen, “Inside Rationality: The Division of Labour in a Parliamentary Party Group,” *Journal of Legislative Studies*, 7(3) (Londres: Frank Cass, 2001), 92-121.
- ⁶³ Instituto Nacional Demócrata, *Taller sobre el Rol del Grupo Parlamentario*.
- ⁶⁴ Mark Stuart, “Managing the Poor Bloody Infantry: The Parliamentary Labour Party under John Smith, 1992-94,” *Parliamentary Affairs*, 59(3) (England: Oxford University Press, 2006).
- ⁶⁵ Sam Depauw, “Government Party Discipline in Parliamentary Democracies: The Cases of Belgium, France and the United Kingdom in the 1990s,” *The Journal of Legislative Studies*, 9(4) (London: Taylor & Francis Group, 2003), 130-146.
- ⁶⁶ Congreso de Colombia, *Ley 130 de 1994: Ley de Partidos Políticos*, adoptada en 1994.
- ⁶⁷ Kenneth Janda, *Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments* (trabajo presentado en el Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Santiago, Chile, 12-16 de julio de 2009).
- ⁶⁸ Cita de Subramanian en Janda, *Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments*.
- ⁶⁹ Malova, Darina y Kevin Deegan Krause. (2002). ‘Grupos de Partidos Parlamentarios en Eslovaquia.’ En Heidar, Knut y Ruud Koole (Ed.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*. Londres: Routledge. p. 195-213.
- ⁷⁰ Gallagher, *Parliamentary Parties and Party Whips*, 135.
- ⁷¹ Demócratas Sociales Suecos, *La Constitución del Partido Social Demócrata Sueco*, art. 10.
- ⁷² Partido Laborista Australiano, *National Constitution of the ALP*, 14.

-
- ⁷³ Robert Menendez y James E. Clyburn, *Rules of the Democratic Caucus* (Washington, D.C.), modificado el 9 de abril de 2003, 2011.
- ⁷⁴ *Ibid.*, 6.
- ⁷⁵ Gallagher, *Parliamentary Parties and Party Whips*, 135.
- ⁷⁶ Leston-Bandeir, *Dissent in a Party-Based Parliament*, 695-713.
- ⁷⁷ Instituto Nacional Demócrata, *Guía Práctica Sobre el Régimen de Bancadas* (Colombia: Instituto Nacional Demócrata, 2008).
- ⁷⁸ Malova, “Grupos de Partidos Parlamentarios en Eslovaquia.”
- ⁷⁹ Fine Gael, Constitución, art. 51, modificado en 1992.
- ⁸⁰ Alianza Demócrata, *Constitución Federal de la Alianza Demócrata*.
- ⁸¹ “Los criterios para la formación de grupos de partidos parlamentarios y sus derechos y responsabilidades en la legislatura, deben estipularse claramente en las Reglas.” Asociación Parlamentaria del Commonwealth, “Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures,” 5 de agosto de 2011, <http://www.agora-parl.org/node/57>, 4.2.1.
- ⁸² “El Estatus de los Grupos Parlamentarios,” *Información Constitucional y Parlamentaria*, No. 172, 1996, 199-200.
- ⁸³ La conferencia de presidentes típicamente incluye al presidente (en su capacidad de autoridad rectora de la legislatura) y los líderes de los grupos de partidos. El término “conferencia de presidentes” es común, como en Camerún, Francia, Italia y Suecia. En otros países se le conoce como el consejo de sabios (Alemania) o conferencia de portavoces (España).
- ⁸⁴ Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR)*, art. 20.
- ⁸⁵ *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, tal como fueron adoptados y dispuestos para su firma, ratificación y adhesión por la resolución de la Asamblea General 2200A (XXI), 16 de diciembre de 1966, art. 22.
- ⁸⁶ Naciones Unidas, *UDHR*, art. 20(2).
- ⁸⁷ “El Estatus de los Grupos Parlamentarios,” 240.
- ⁸⁸ Unión Inter Parlamentaria, *Declaración Universal de la Democracia*, adoptada en 16 de Setiembre, 1997, art. 12.
- ⁸⁹ “El Estatus de los Grupos Parlamentarios,” 217-219.
- ⁹⁰ *Ibid.*, 219-222.
- ⁹¹ “Los legisladores deben tener el derecho de formar bancadas de interés en torno a temas comunes de preocupación.” Asociación Parlamentaria del Commonwealth, *Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures*, 4.3.1.
- ⁹² El Grupo de Estudio lo consideró como mejor práctica que las legislaturas provean a los grupos de partidos financiamiento y permitan que cada grupo de partido tome sus propias decisiones sobre los tipos de facilidades que requieren. El Grupo de Estudio reconoció las circunstancias especiales de jurisdicciones pequeñas y/o de bajos recursos.