

Compromiso y Apoyo en favor de los Parlamentos de todo el Mundo

Estrategias y metodologías para la acción de
la CE en apoyo a los parlamentos

Octubre 2010



COMISIÓN
EUROPEA

EuropeAid

Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea

**Número de teléfono gratuito (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por ello.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).
Al final de la obra figura una ficha catalográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011

ISBN 978-92-79-15110-1

doi 10.2783/37810

ISSN 1830-7027

© Unión Europea, 2011

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Impreso en Bélgica

IMPRESO EN PAPEL RECICLADO

Documento de referencia nº 8

Compromiso y Apoyo en favor de los Parlamentos de todo el Mundo

**Estrategias y metodologías para
la acción de la CE en apoyo a los
parlamentos**

Octubre de 2010

AGRADECIMIENTOS

El presente Documento de Referencia ha sido redactado por el Dr. Jonathan Murphy en colaboración con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Algunos capítulos fueron preparados por Greg Power, que desarrolló el marco de evaluación, y por José Macuane.

El proceso de publicación ha sido dirigido y coordinado por el Sector de Democratización de la Unidad de Gobernanza, Seguridad, Derechos Humanos e Igualdad de Sexos de EuropeAid y, en particular, por Huyghebaert Thomas, Jefe de dicho Sector. El Documento se benefició enormemente de los debates entablados en el seno de un Grupo de Referencia y de sus comentarios; el Grupo estaba formado por representantes de las diferentes unidades de la Dirección de Calidad de las Operaciones, así como por otras direcciones geográficas y temáticas de EuropeAid, y de las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores y de Desarrollo de la Comisión Europea. El proceso también contó con aportaciones de la Oficina para la Promoción de la Democracia Parlamentaria (OPDP) del Parlamento Europeo y de socios externos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Existe un consenso creciente en el sentido de que unos parlamentos efectivos revisten una importancia primordial para los sistemas democráticos. Sin parlamentos fuertes la democracia es frágil, incompleta y a menudo inefectiva. El presente Documento ha sido preparado en respuesta al marco de la política de desarrollo de la UE, que exige a la Comisión Europea colaborar con los parlamentos de los países socios en materia de política de desarrollo y apoyar el diálogo, y que recomienda ayudar a los parlamentos como parte del esfuerzo en pro de una agenda más amplia de gobernabilidad democrática. El Documento debe ser visto como una contribución práctica a incrementar los esfuerzos para colaborar con los parlamentos y su objetivo es fortalecer la calidad de los trabajos de la Comisión Europea en este ámbito.

Acogeremos con agrado cualquier comentario, pregunta o sugerencia, que pueden remitirse a:

EuropeAid-D1-Democracy@ec.europa.eu

ÍNDICE

Acrónimos	7
Resumen	9
Introducción	16
CAPÍTULO 1: EVALUACIÓN DEL APOYO PARLAMENTARIO DE LA COMISIÓN EUROPEA EN ÁFRICA, EL CARIBE Y EL PACÍFICO	22
1.1. Dimensiones del apoyo parlamentario de la CE	22
1.2. Tipos de apoyo parlamentario prestado	23
1.3. Estudio de casos	26
1.3.1. Sudáfrica	26
1.3.2. Senegal	27
1.4. Balance y recomendaciones para unos programas de desarrollo parlamentario efectivos	28
CAPÍTULO 2: DESARROLLO PARLAMENTARIO: CONDICIONES PREVIAS Y EVALUACIÓN	30
2.1. Bases para el desarrollo parlamentario	30
2.1.1. ¿Qué es un parlamento eficaz?	31
2.1.2. ¿Cuáles son las condiciones políticas para el éxito del desarrollo parlamentario?	32
2.1.3. ¿Cuáles son las condiciones económicas para el éxito del desarrollo parlamentario?	34
2.2. ¿Existe un entorno adecuado para un programa de apoyo parlamentario?	38
2.2.1. Potencial de fortalecimiento parlamentario	40
2.2.2. Compromiso en pro del desarrollo parlamentario	40
2.2.3. Lista de control de preevaluación	41
2.3. Marco de Evaluación para el diseño de programas de desarrollo parlamentario	45
2.3.1. Introducción	45
2.3.2. Primera fase: fase preparatoria, análisis del contexto	49
2.3.3. Segunda fase: Utilización del marco de evaluación	53
2.3.4. Tercera fase: Diseño de proyectos, pruebas de resultados y establecimiento del apoyo	56
2.3.5. Marco de Evaluación	60
2.4. Otros factores externos que afectan a la viabilidad de los programas de desarrollo parlamentario	72
2.4.1. Papel de los donantes en el fomento de la gobernanza democrática	72
2.4.2. Obstáculos comunes a la eficacia parlamentaria creados por los donantes	73

CAPÍTULO 3: DESARROLLO PARLAMENTARIO: ESTRATEGIAS Y MODALIDADES DE EJECUCIÓN	75
3.1. Principios de desarrollo del apoyo parlamentario	75
3.2. Puntos de partida para los programas de desarrollo parlamentario	76
3.2.1. Acción parlamentaria en el ciclo electoral	77
3.2.2. Responsabilidades del parlamento en el apoyo presupuestario general y sectorial	78
3.2.3. Refuerzo de la participación parlamentaria en documentos estratégicos de reducción de la pobreza y otras estrategias nacionales de desarrollo	83
3.2.4. Responsabilidad de los donantes	84
3.2.5. Tipos generales de apoyo parlamentario	85
3.3. Modalidades de aplicación	98
3.3.1. Hermanamiento entre parlamentos	99
3.3.2. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas	101
3.3.3. Asociaciones parlamentarias mundiales y regionales	103
3.3.4. Programas de fundaciones políticas	104
3.3.5. Instituciones financieras internacionales	105
3.3.6. Organizaciones nacionales de promoción de la democracia y expertos	106
3.3.7. Asesores internacionales, consultoras y participantes en el apoyo a la democracia	107
ANEXO 1: PARLAMENTOS Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO	108
1.1. Introducción	108
1.2. Los parlamentos y los sistemas de gobernanza democrática	110
1.3. Funciones del parlamento	112
1.3.1. Legislación	112
1.3.2. Control	114
1.3.3. Representación	117
1.3.4. El ciclo presupuestario	119
1.3.5. Papel integrador del parlamento	121
1.4. Organización y administración parlamentaria	122
1.5. Cuestiones de organización parlamentaria	124
ANEXO 2: CUESTIONES DE INTERÉS PARA EL DESARROLLO PARLAMENTARIO	127
2.1. Los parlamentos y la igualdad entre los sexos	127
2.1.1. Resumen de la sección	127
2.1.2. Representatividad del parlamento: obstáculos a la igualdad entre los sexos	128
2.1.3. Cuestiones de interés para los programas de fortalecimiento parlamentario	130
2.1.4. Las mujeres en el parlamento: mejora de la participación y del impacto	131

2.1.5.	Cuestiones de interés para el fortalecimiento parlamentario	132
2.1.6.	Incorporación de la igualdad entre los sexos en el proceso político	134
2.1.7.	Cuestiones de interés para el fortalecimiento parlamentario	139
2.1.8.	Conclusiones	140
2.2.	Los parlamentos y el presupuesto nacional	142
2.2.1.	Resumen de la sección	142
2.2.2.	Los parlamentos en el proceso presupuestario	143
2.2.3.	Papel del parlamento en el ciclo presupuestario	144
2.2.4.	Principales interlocutores parlamentarios e instituciones de control presupuestario	146
2.2.5.	¿Qué determina la capacidad de control presupuestario?	147
2.2.6.	Evidencia empírica sobre el control presupuestario en los países ACP	148
2.2.7.	Control legislativo del presupuesto en el marco del apoyo presupuestario general	149
2.2.8.	Experiencia de la CE y de otros donantes en iniciativas de control presupuestario	151
2.2.9.	Resumen sobre el fortalecimiento parlamentario de la CE en el marco del apoyo presupuestario general	154
2.2.10.	Recomendaciones sobre el futuro papel de la CE en el apoyo a los parlamentos dentro del contexto del apoyo presupuestario general	154
2.3.	Papel de los parlamentos en el diálogo político nacional: el caso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza	156
2.3.1.	Resumen de la sección	156
2.3.2.	Los parlamentos y la reducción de la pobreza	159
2.3.3.	Los parlamentos y el diálogo político: refuerzo de la voz del pueblo	162
2.3.4.	Papel del parlamento en el diagnóstico, formulación y control de las políticas	165
2.3.5.	Conclusiones: Cuestiones de interés para los programas de apoyo parlamentario	170
2.4.	Los parlamentos y las situaciones de conflicto	172
2.4.1.	Resumen de la sección	172
2.4.2.	Comprensión de las situaciones posteriores a conflictos	173
2.4.3.	Papel de los parlamentos en situaciones posteriores a conflictos	174
2.4.4.	Capacidades clave del parlamento en situaciones posteriores a conflictos	175
2.4.5.	Lecciones de experiencias previas de desarrollo parlamentario en situaciones posteriores a conflictos	176
2.4.6.	Recomendaciones generales para el apoyo de la CE a los parlamentos en situaciones posteriores a conflictos	179
2.5.	Los parlamentos y la supervisión del sector de la seguridad	181
2.5.1.	Resumen de la sección	181
2.5.2.	La democracia y la supervisión del sector de la seguridad	181
2.5.3.	La Unión Europea y la reforma del sector de la seguridad	182
2.5.4.	El sector de la seguridad y el control parlamentario	183
2.5.5.	Apoyo a los parlamentos para supervisar el sector de la seguridad	185

ANEXO 3: CRITERIOS DE REFERENCIA INTERNACIONALES PARA LOS PARLAMENTOS DEMOCRÁTICOS	190
3.1. ¿Por qué son necesarios para la democracia unos parlamentos fuertes y democráticos?	191
3.2. ¿Cuáles son las responsabilidades fundamentales de un parlamento?	192
3.3. Los proyectos de criterios de referencia	193
3.3.1. Guía de buenas prácticas de la Unión Interparlamentaria (UIP)	194
3.3.2. Normas internacionales del NDI	195
3.3.3. Criterios de referencia para los parlamentos democráticos de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth (<i>Commonwealth Parliamentary Association, CPA</i>)	196
3.3.4. Asamblea Parlamentaria de la Francofonía: La realidad de los parlamentos - criterios de evaluación	196
3.3.5. Otras iniciativas de criterios de referencia	197
3.4. Conclusiones	197
Bibliografía	199



ACRÓNIMOS

ACP	África, el Caribe y el Pacífico
APF	Asamblea Parlamentaria de la Francofonía
AWEPA	Asociación de Parlamentarios Europeos con África
CBO	Oficina Presupuestaria del Congreso
CE	Comisión Europea
CEDCM	Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CPA	Asociación Parlamentaria de la Commonwealth
CPC	Centro Parlamentario Canadiense
DCAF	Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas
DEL P	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
DEN	Documento de Estrategia Nacional
DER	Documento de Estrategia Regional
DFID	Servicio de Desarrollo Internacional del Reino Unido
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
GOPAC	Asociación Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción
GPPS	Programa Global de Fortalecimiento Parlamentario
IBM	Instituto del Banco Mundial
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral
IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
ISS	Instituto de Estudios de Seguridad
ITIE	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
JMC	Comisión Mixta de Control
LSP	Programa de Apoyo Legislativo
LSPSP	Programa Sectorial de Apoyo al Poder Legislativo
MTEF	Marco de gastos a medio plazo
NDI	Instituto Nacional Demócrata
NIMD	Instituto por la Democracia Pluripartidista de los Países Bajos
OBS	Encuesta sobre Presupuesto Abierto
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
OPDP	Oficina para la Promoción de la Democracia Parlamentaria
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PAPNBG	Programa de Apoyo al Programa Nacional de Buena Gobernanza
PDIAR	Programa de Desarrollo Parlamentario del Mundo Árabe
PEFA	Gasto Público y Responsabilidad Económica
PGA	Parlamentarios por una Actuación a Escala Mundial
PIDCP	Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos
PIN	Programa Indicativo Nacional
PIR	Programa Indicativo Regional
PNoWB	Red Parlamentaria en el Banco Mundial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SADC-PF	Comunidad de Desarrollo Parlamentario del África Meridional Comunidad
SIDA	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
TCE	Tribunal de Cuentas Europeo
TIC	Tecnología de la Información y de las Comunicaciones
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UIP	Unión Interparlamentaria



RESUMEN

Introducción

1. El presente Documento de Referencia constituye un instrumento práctico para la planificación por la Comisión Europea (CE) de programas de fortalecimiento parlamentario y, en menor medida, de participación de los parlamentos⁽¹⁾ en la cooperación al desarrollo en países socios. Está concebido para ser utilizado por el personal de las Delegaciones de la Unión Europea (UE), tanto el que desarrolla funciones políticas como el operativo, pero también será de utilidad para otros participantes (donantes, profesionales), así como para diputados y personal de los parlamentos vinculados con el fortalecimiento parlamentario. El Documento de Referencia se complementará con actividades de formación en desarrollo parlamentario, centradas en los principales temas debatidos, organizadas por la AIDCO D1 y sus socios, y se dirigirán al personal de la UE, al personal de otros organismos donantes y a profesionales en materia de desarrollo parlamentario.
2. La introducción sitúa el desarrollo parlamentario en el contexto más amplio de la ayuda al desarrollo de la UE, específicamente como un componente clave de apoyo a la democracia. En especial durante la última década, ha crecido la importancia del apoyo a la democracia en las políticas de desarrollo y relaciones exteriores de la UE, sobre todo debido a la relevancia de la democracia en los propios procesos de integración y desarrollo de la UE. El enfoque ha pasado a ser más general y asigna un papel central a los parlamentos. Además, la eficacia de la ayuda requiere una confianza reforzada en los sistemas nacionales de responsabilidad, en los que los parlamentos desempeñarán un papel fundamental, lo que se reflejará en una mayor prioridad al fortalecimiento de los parlamentos en los marcos de asistencia al desarrollo. La introducción ofrece una breve descripción de los parlamentos y su lugar en los sistemas de gobierno democráticos. El anexo 1 explora más detalladamente los parlamentos y el desarrollo democrático y constituye una sólida introducción para quienes estén menos familiarizados con el tema.

Capítulo 1 Balance del apoyo de la CE a los parlamentos

3. El capítulo 1 refleja el trabajo de la CE sobre el desarrollo parlamentario. Destaca una evaluación llevada a cabo sobre el apoyo al desarrollo parlamentario en países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) en 2000-2009, evalúa los puntos fuertes y débiles del trabajo de la CE en este ámbito y formula recomendaciones para futuros programas financiados por la CE. Se ponen de relieve las mejores prácticas a partir de dos estudios de casos concretos, en Sudáfrica y Senegal, así como las de otros proyectos parlamentarios de la CE. La evaluación completa se encuentra disponible en:

http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/index_en.htm

⁽¹⁾ En el presente documento, el término «parlamento» se utiliza para referirse a todo tipo de instituciones representativas, desde una cámara de representantes o parlamento hasta una asamblea nacional, un congreso o un senado, prestando mayor atención a los órganos de representación de ámbito nacional y, en menor medida, a los de nivel subnacional o local y supranacional.

4. Las principales conclusiones de la evaluación son que, si bien en el período 2000-2009 se facilitaron más de 100 millones de euros para proyectos de fortalecimiento parlamentario en los países ACP, el apoyo no alcanzó los niveles necesarios para cumplir los compromisos de la UE estipulados en los Acuerdos de Cotonú, las políticas de la UE en la materia y el Programa de Acción de Accra sobre la Eficacia de la Ayuda.
5. Una programación exitosa conlleva, en general:
 - un enfoque a largo plazo y una fuerte implicación del país;
 - un entorno favorable para el desarrollo democrático y unos objetivos del programa claramente definidos;
 - un fuerte compromiso de la Delegación, incluyendo una cuidadosa planificación; y
 - unos socios ejecutivos, nacionales o internacionales, con experiencia.
6. En general, sin embargo, no hay ejemplos suficientes de desarrollo parlamentario efectivo apoyado por la CE. Menos de la mitad de los países ACP han recibido ayuda al desarrollo parlamentario y ésta se ha prestado a menudo a pequeña escala, con frecuencia como un componente menor de programas de gobernanza más amplios: la ayuda de la CE a la gobernanza sigue estando dominada por el apoyo al fortalecimiento de los ejecutivos y a menudo el apoyo parlamentario lo es a corto plazo y carece de vínculos claros con los resultados de mejora de la gobernanza.
7. Demasiado a menudo se da un ciclo de costosa intervención de la CE y de otros donantes en las elecciones seguido por escasa inversión en unos parlamentos poco institucionalizados, lo que conduce a un control ineficaz del poder ejecutivo y a un afianzado sistema de Gobiernos semiautoritarios, o incluso a retrocesos democráticos con resultados muy negativos en términos de democracia y desarrollo.

Capítulo 2 Desarrollo parlamentario: condiciones previas y evaluación

8. El capítulo 2 analiza el objetivo del desarrollo parlamentario: tratar de lograr una institución que desempeñe su función constitucional con eficacia y que ejerza sus competencias de forma adecuada. El reto del desarrollo parlamentario es doble. En primer lugar, los diputados deben tener la capacidad y el apoyo técnico necesarios para llevar a cabo sus funciones constitucionales. En segundo lugar, la estructura de poder y los incentivos del sistema de gobernanza, en particular la relación entre legislativo y ejecutivo, deben permitir que los parlamentos desempeñen un papel de control.
9. El capítulo aborda las condiciones políticas generales que permiten el funcionamiento efectivo de los parlamentos: el acuerdo de diferentes grupos predominantes dentro de la sociedad de *vivir con arreglo a una serie de normas* y de no recurrir a métodos extraconstitucionales para socavar a sus oponentes, y un *contexto general de democratización*. El desarrollo de instituciones estatales democráticas, incluyendo un parlamento, solo es concebible en un contexto de democratización y de generalización de las posibilidades de libre expresión.
10. El capítulo examina la relación fundamental entre parlamentos y sociedad civil en el desarrollo democrático. Desde el principio, los programas de apoyo parlamentario deben establecer sinergias con la ayuda dada a la sociedad civil. Se examinan las distintas

posibilidades de crear una relación mutuamente enriquecedora entre los parlamentos y la sociedad civil como parte de una estrategia general de desarrollo de la democracia.

11. El capítulo estudia las condiciones previas para el éxito de un programa de desarrollo parlamentario. El factor más importante es que el parlamento debe tener la voluntad de convertirse en una institución más fuerte y eficaz. A falta de dicho factor, el apoyo rara vez será asumido y es poco probable que obtenga resultados. Además, para beneficiarse plenamente de un programa de consolidación, el parlamento debe ser capaz de ejercer toda la gama de potestades constitucionales sobre legislación, control y representación necesarias para el funcionamiento eficaz del poder legislativo en una democracia liberal contemporánea. La sección 2.2 concluye ofreciendo una **lista de control** que se puede utilizar como base para una **evaluación previa por la Delegación** con el fin de determinar si se dan las condiciones mínimas para el éxito de un programa de desarrollo parlamentario. El objetivo de esta evaluación previa no es excluir la colaboración con los parlamentos, sino reflexionar sobre el contexto, considerar las opciones y comenzar, en su caso, a identificar posibles puntos que sirvan como base de partida.
12. Esto conduce a un **Marco de Evaluación** del desarrollo parlamentario (véase la sección 2.3), un instrumento práctico diseñado para ayudar a las Delegaciones de la CE y a sus socios, así como a los parlamentos, a comprender los puntos fuertes y débiles de las funciones parlamentarias y a elaborar programas de desarrollo parlamentario efectivos. El Marco de Evaluación se ha concebido para ser usado junto con la comprensión general del desarrollo parlamentario proporcionada en el presente Documento de Referencia. Facilita una **metodología de evaluación completa y por etapas**, desde la fase de preparación, incluida la definición del contexto, hasta las de evaluación, interpretación de los resultados de la evaluación y diseño de proyectos. Se presta especial atención a la forma de garantizar que la evaluación esté bien dirigida por el parlamento.

El objetivo del Marco de Evaluación es triple:

- identificar ámbitos en los que un parlamento no lleve a cabo en la actualidad aspectos de sus funciones básicas, o cuya ejecución no sea óptima;
- comprender las posibles causas subyacentes de estas carencias;
- identificar las posibilidades de desarrollo parlamentario y diseñar programas específicos de apoyo parlamentario adaptados al contexto.

El Marco incluye preguntas generales, así como una muestra de matriz de evaluación. Cada situación nacional exigirá modificaciones para adaptarse al contexto, pero el Marco de Evaluación sirve como referencia general para evaluar y diseñar proyectos de consolidación parlamentaria que puedan adaptarse a situaciones diversas.

13. Por último, se analiza el impacto de factores externos, en particular el papel de los donantes, en la viabilidad de los programas de desarrollo parlamentario. Entre ellos se incluyen una atención prioritaria o exclusiva al fortalecimiento del ejecutivo, así como los peligros de que el diálogo entre donantes y receptores y el desarrollo de políticas y programas eludan el parlamento; de que se preste ayuda a las elecciones democráticas, pero que la inversión en el establecimiento de instituciones democráticas sea inadecuada; que la ayuda al desarrollo todavía siga siendo financiada fuera del presupuesto y no permita el control parlamentario; etc.

Capítulo 3 Desarrollo parlamentario: Estrategias y modalidades de ejecución

14. Este capítulo presenta una serie de **principios fundamentales para el apoyo parlamentario**. Las modalidades de intervención deberían basarse en los requisitos de las condiciones predominantes en el país y especialmente en el principio de implicación nacional. Los focos de intervención y los puntos de partida se determinarán mediante una planificación efectiva, incluyendo el uso de la matriz de evaluación. El apoyo al desarrollo parlamentario debería basarse en un conjunto claro de resultados deseados en términos de efectividad parlamentaria, que deben ser realistas y al mismo tiempo suponer un verdadero compromiso con el fortalecimiento democrático. Se precisa una clara comprensión del entorno político e institucional en que opera el parlamento, que permita establecer resultados realistas y objetivos. Es esencial comprender los motivos existentes (los factores que motivan a los parlamentarios a actuar) y cómo la estrategia propuesta de desarrollo parlamentario se interrelaciona con estos motivos. También es esencial determinar claramente cuáles son los participantes clave que apoyan el cambio y los que se resisten al mismo, así como estrategias para garantizar que se involucren en el programa de reformas parlamentarias.
15. El capítulo analiza en detalle los **diferentes puntos estratégicos de partida o las modalidades de intervención** de los programas de apoyo parlamentario de la CE. Muchos corresponden a necesidades citadas en actuales actividades y compromisos de ayuda de la CE.
- Se puede apoyar a los parlamentos como **parte de un programa general de gobernanza** en el que simultáneamente se lleven a cabo actividades de fortalecimiento en apoyo de las diferentes ramas del Gobierno. En estos casos es esencial asegurar que las diferentes instituciones del Estado sean debidamente reforzadas para evitar consolidar desequilibrios de poder existentes.
 - El soporte parlamentario se puede facilitar mediante un **enfoque del ciclo electoral**. Una vez más, es clave que las actividades de fortalecimiento parlamentario vayan más allá del mero apoyo a la aprobación de la legislación electoral y que incluyan el fomento de capacidades institucionales.
 - Las modalidades de **apoyo general y presupuestario** también requieren un compromiso con los parlamentos:
 - Cuando la capacidad de control presupuestario del parlamento es débil, el apoyo presupuestario deberá ir acompañado de soporte para reforzar el control parlamentario. Esto puede implicar apoyo a la comisión presupuestaria o equivalente, la creación de una oficina presupuestaria del parlamento, respaldar a audiencias sobre el presupuesto o el estrechamiento de las relaciones con quienes intervienen en el mismo, como las entidades fiscalizadoras superiores, organizaciones de la sociedad civil, el ejecutivo, etc.
 - El apoyo presupuestario de la CE se negocia como parte del Documento de Estrategia Nacional (DEN) y de los programas indicativos nacionales (PIN), directamente entre el Gobierno y la Delegación de la UE. Se deben hacer esfuerzos para aplicar las recomendaciones contenidas en las *Directrices de la CE sobre apoyo presupuestario general* (Comisión Europea, 2007b), haciendo de las discusiones entre la CE y el parlamento nacional, y en particular su comisión de finanzas, parte del proceso de programación y de la revisión anual del apoyo.

- Debe reforzarse la participación parlamentaria en los **Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y en otras estrategias nacionales de desarrollo**. Muy a menudo se ha dejado de lado a los parlamentos en las negociaciones entre la comunidad internacional de donantes y el ejecutivo sobre los contenidos de los programas.

La **rendición de cuentas por parte de los donantes ante los parlamentos** debería ampliarse de acuerdo con la Agenda de París y el Programa de Acción de Accra sobre la Eficacia de la Ayuda, por ejemplo mediante:

- la presentación anual ante el parlamento de un informe conjunto Gobierno-CE sobre la ayuda al desarrollo de la CE o la ayuda internacional al desarrollo armonizada, que incluya el apoyo presupuestario;
- la celebración de una reunión oficiosa anual del parlamento durante la cual la CE y los interlocutores del Gobierno presenten el programa de ayuda al desarrollo de la CE y respondan a las preguntas de los diputados;
- la garantía de que el parlamento sea informado sobre los acuerdos de financiación firmados con donantes exteriores, incluida la CE.

16. Los **modelos institucional, de partidos y de sociedad civil**, (los tres tipos más generales de enfoque de los programas de apoyo parlamentario) se presentan y discuten con sus pros y sus contras, así como un **enfoque de la planificación del desarrollo estratégico** que permite integrar los diferentes elementos de los tres modelos.
17. La sección final del capítulo analiza diferentes **enfoques de colaboración para la ejecución**: hermanamiento con otros parlamentos, colaboración con el Parlamento Europeo o colaboración Sur-Sur, por ejemplo con el parlamento de Sudáfrica; o una asociación con organismos de las Naciones Unidas, asociaciones parlamentarias mundiales y regionales, fundaciones políticas, instituciones financieras internacionales, organizaciones nacionales y expertos a título individual, así como organizaciones privadas internacionales de consultoría y particulares. A menudo se recomienda una mezcla de socios ejecutivos, que se ajuste a las necesidades locales. Siempre que sea posible, se recomienda unir fuerzas con otros dadores de apoyo parlamentario y aunar recursos en un único programa de apoyo.

El Documento de Referencia tiene tres anexos.

18. El anexo 1, **Parlamentos y desarrollo democrático**, amplía la introducción del Documento de Referencia a los parlamentos y su lugar en los sistemas de gobierno democráticos. Analiza el surgimiento de la democracia, haciendo hincapié en que tiene profundas raíces en África y en otros lugares y por lo tanto no es, como algunos han sugerido, «una importación de Occidente». El anexo analiza por qué unos parlamentos eficaces son esenciales para contar con democracias fuertes y estables. Explica el papel de los parlamentos en diferentes modelos constitucionales democráticos, subrayando la necesidad de que quienes intervienen en el desarrollo parlamentario sean sensibles a las funciones que desempeñan los parlamentos en las diferentes tradiciones democráticas. Concluye señalando las diferentes funciones del parlamento, incluida la legislación, el control y la representación, así como la intervención en el ciclo del presupuesto del Estado. Dos temas transversales relativos a la eficacia parlamentaria son la representatividad de la institución con respecto a la diversidad de

la población, y la capacidad de la administración parlamentaria para apoyar el trabajo de la institución.

19. El anexo 2, **Temas de desarrollo parlamentario**, examina temas especializados relativos al fortalecimiento del trabajo parlamentario distintos de los presentados en los capítulos 2 y 3, lo que permite a quienes planifican el respaldo en ámbitos temáticos específicos utilizar sus secciones pertinentes. Algunos programas de desarrollo parlamentario implican un apoyo general al fortalecimiento de la institución. Sin embargo, como se señala en el capítulo 3, hay diferentes puntos de partida y prioridades en el desarrollo parlamentario, y las actividades se centran a menudo en uno o más ámbitos del trabajo de fortalecimiento. Las diferentes secciones del anexo 2 exploran temas clave que a menudo constituyen el foco central de las actividades de fortalecimiento. La Sección 1 examina las **diferencias por razón de sexo**, explorando tanto las carencias comunes de los parlamentos en la representación efectiva de las mujeres y sus intereses específicos, como los instrumentos y métodos utilizados para incrementar la participación de las mujeres en el parlamento o introducir un enfoque de las políticas de igualdad de sexos en la labor del parlamento. La sección 2 explora el **papel de los parlamentos en el ciclo presupuestario** y se basa en el punto presupuestario de partida del capítulo 3. Detalla las carencias comunes de la integración parlamentaria en el ciclo del presupuesto del Estado y propone métodos para apoyar una mayor eficacia parlamentaria en el desarrollo y análisis del presupuesto, supervisión de la ejecución, y auditoría *a posteriori* de las acciones de gobierno. La sección 3 examina el **diálogo político nacional**, con especial énfasis en los **programas de reducción de la pobreza**, que han sido la pieza central de las estrategias de ayuda al desarrollo en los últimos años. La sección examina la historia de los programas de reducción de la pobreza y señala que han sido impulsados en gran medida por la interacción entre donantes y Gobierno. Hace hincapié en la importancia de integrar el parlamento como institución en el ciclo de desarrollo, aplicación y auditoría de cualquier plan de desarrollo nacional. La sección 4 examina los retos particulares relativos al **fortalecimiento parlamentario en entornos posteriores a conflictos**. En el pasado, los esfuerzos internacionales en situaciones de conflicto se centraron en el final a corto plazo de las hostilidades, prestando poca atención a la creación de instituciones democráticas a largo plazo, lo que a menudo tuvo como resultado un ciclo repetido y caro de conflicto y recuperación. La sección analiza el importante papel que el parlamento puede desempeñar en comprometer a las antiguas partes en conflicto en un diálogo democrático, identifica ámbitos sensibles que deben ser considerados en las situaciones de desarrollo parlamentario posteriores a conflictos y ofrece recomendaciones para programas efectivos. La sección 5 aborda el asunto, frecuentemente relacionado, del **control parlamentario del sector de la seguridad**. Una democracia estable requiere una clara delimitación de responsabilidades entre las instituciones democráticas de gobierno y el sector de la seguridad. La falta de control democrático sobre las cuestiones de seguridad es con frecuencia un factor que contribuye al colapso de la democracia. La sección hace hincapié en la importancia de las funciones de control parlamentario en materia de seguridad y analiza las diferentes sensibilidades, retos y obstáculos a una supervisión efectiva. En el anexo se formulan recomendaciones para reforzar los enfoques en este ámbito.
20. El anexo 3, **examina nuevas metodologías internacionales para el criterio de referencia de la eficacia parlamentaria**. El objetivo es, como sucedió en el pasado al definir el significado de elecciones libres y justas, especificar qué necesita un parlamento para ser democrático y eficaz. Estos criterios de referencia puede dar un impulso a un parlamento para aumentar su eficacia y responsabilidad, especialmente cuando se pueden hacer comparaciones con otros parlamentos con antecedentes históricos y/o

socioeconómicos similares. Los parlamentos que los han utilizado para su autoevaluación y están dispuestos a abordar algunas de las carencias detectadas, suponen un excelente punto de partida para el apoyo al desarrollo parlamentario.

21. Los usuarios del Documento de Referencia también pueden visitar <http://www.agora-parl.org>, el sitio Internet de referencia para el intercambio de conocimientos sobre el desarrollo parlamentario, que fue puesto en marcha en 2010 y en el que colabora la CE.
22. Esperamos que el presente Documento de Referencia constituya una base útil para quienes inicien su participación en el desarrollo parlamentario y que se convierta en un recurso para los profesionales que se ocupan de las oportunidades y los retos de la aplicación del fortalecimiento parlamentario. Se trata de un ámbito interesantísimo de desarrollo democrático que seguirá floreciendo en los próximos años, especialmente a través de la creación de redes y el apoyo mutuo entre los interesados en este campo.



INTRODUCCIÓN

El cambiante marco político del apoyo de la Comisión Europea al fortalecimiento parlamentario

Recuadro 1 – Marcos jurídico y político en que se basa el apoyo de la CE al desarrollo parlamentario

El apoyo de la CE al desarrollo parlamentario se materializa expresamente en varios compromisos clave de la UE, jurídicos y políticos, entre los que se incluyen:

- El Acuerdo de Cotonú (2000), que hace hincapié en la centralidad del objetivo de la UE de promover la democracia y que presta especial atención al papel del Parlamento Europeo para fomentar el desarrollo parlamentario en los países no pertenecientes a la UE;
- El Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005), que presenta una visión común de la UE sobre el desarrollo, subrayando la reducción de la pobreza, el desarrollo basado en los valores democráticos de Europa y la adecuación de la ayuda al desarrollo con las estrategias pertinentes de los países en desarrollo;
- La Comunicación de la Comisión de 2006 sobre la gobernanza en el Consenso Europeo sobre el Desarrollo (COM (2006) 421), que subraya «la pertinencia de un enfoque amplio de la gobernanza en la cooperación al desarrollo» y la necesidad prioritaria de participar en las instituciones representativas y de apoyarlas. La obligación de adecuar mejor la cooperación al desarrollo de la CE a las estrategias de desarrollo de los países socios y de incrementar el uso del apoyo presupuestario también exige que la CE «refuerce el papel de las instituciones democráticas nacionales como los parlamentos, directamente implicadas en los procesos de toma de decisiones correspondientes según las legislaciones nacionales aplicables» y que se responsabilice de supervisar la utilización del presupuesto estatal;
- Las conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre el apoyo a la democracia (2009), que subraya que el fortalecimiento de la democracia es un objetivo clave de las acciones exteriores de la UE y que unos parlamentos fuertes constituyen un elemento clave de la democracia en Europa.

La democracia y el desarrollo democrático como valores fundamentales de la Unión Europea y de la comunidad internacional

La Unión Europea está fundamentalmente comprometida con la democracia como principio de gobierno para la propia UE y sus Estados miembros y como principio fundamental en sus relaciones exteriores, incluida la ayuda al desarrollo prestada a otros países a través de la Comisión Europea. Este compromiso ha ido evolucionando para incluir principios básicos relativos a la naturaleza y elementos institucionales de sistemas democráticos efectivos, y en concreto la importancia fundamental de los parlamentos en la gobernabilidad democrática, por su papel central en la elaboración de leyes, el control del poder ejecutivo y la representación de la población.

El compromiso internacional con la gobernabilidad democrática se remonta hasta la definición de los derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en 1948. La declaración fue reforzada por el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado en 1966 y cuyo artículo 25 requiere a los gobiernos que establezcan órganos legislativos elegidos que compartan la responsabilidad de gobierno con el ejecutivo. En el año 2000, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas apoyó la promoción de «gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular». La Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 reafirmó que «la democracia es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada de los pueblos para determinar su propio sistema político, económico, social y cultural, y en su participación plena en todos los aspectos de su vida». Más recientemente, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 2007 A/RES/62/7, estableció un «marco para la democracia basado en principios, normas y modelos universales», que afirma que «la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente». El marco para la democracia de la ONU subraya específicamente:

la función central de los parlamentos y de la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación y su interacción con los gobiernos en todos los niveles en la promoción de la democracia, la libertad, la igualdad, la participación, el desarrollo, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el estado de derecho.

La importancia de la democracia en los procesos de integración y desarrollo dentro de la UE también orienta la política y la acción de la misma más allá de sus fronteras. En la última década, en particular, el lugar del apoyo a la democracia en las políticas de desarrollo y de relaciones exteriores de la UE ha crecido en importancia y el enfoque se ha hecho más general. El Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005 hace hincapié en que el apoyo a la democracia y la buena gobernanza se integrarán en la ayuda al desarrollo de la UE y adoptarán la forma de ámbitos específicos de concentración del apoyo. El Tratado de Lisboa de 2009 reafirma, en su artículo 21, que:

la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

La importancia del apoyo a la democratización fue recordada en las conclusiones del Consejo de la Unión Europea de noviembre de 2009 en apoyo a la democracia, que destacan la importancia del desarrollo democrático como un objetivo clave de la acción exterior de la UE y señalan que «la UE se ha comprometido a mejorar la coherencia y eficacia de su apoyo a la democracia». El documento incluye un Programa de Acción en apoyo a la democracia en las relaciones exteriores de la UE que establece, entre otras cosas:

el apoyo de la UE a la democracia debe conceder especial atención al papel de los representantes electos, a los partidos políticos e instituciones, a los medios de comunicación independientes y a la sociedad civil. La UE deberá tener en cuenta el ciclo electoral completo y no centrarse únicamente en un apoyo electoral ad hoc.

Más allá del compromiso internacional y del compromiso de la UE en pro del desarrollo de la democracia, también hay que señalar que durante años diversas organizaciones regionales han hecho públicas declaraciones propias o cartas sobre la democracia; se trata, por

Recuadro 2 – El desarrollo democrático es fundamental para la cooperación ACP-UE en materia de desarrollo

Desde el Convenio de Lomé de 1975, la colaboración en materia de ayuda al desarrollo entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico ha puesto de relieve la centralidad de la democracia como fundamento de la gobernabilidad y de un desarrollo eficaz. La continuación del Convenio de Lomé y del Acuerdo de Cotonú de 2000 ampliaron la importancia de la democracia y confirmaron el compromiso de los países ACP en pos del desarrollo democrático, y el apoyo de la Unión Europea a las instituciones democráticas en los países ACP. La Asamblea Parlamentaria Conjunta UE-ACP, compuesta por un número igual de representantes de los parlamentos de los países ACP y del Parlamento Europeo, juega un papel importante en la promoción de los procesos democráticos mediante el diálogo y la consulta y facilita consejos y recomendaciones sobre el funcionamiento de la asociación para el desarrollo entre los países ACP y la UE. La segunda revisión del Acuerdo de Cotonú, aprobada en marzo de 2010, hace hincapié en el papel de los parlamentos ACP como actores clave en la asociación para el desarrollo ACP-UE, afirma que los parlamentos «recibirán un apoyo para el refuerzo de sus capacidades en ámbitos críticos» y señala específicamente que los parlamentos ACP participarán regularmente en un diálogo político sobre los objetivos de desarrollo del Acuerdo de Cotonú, incluyendo acciones mutuas para promover un entorno político estable y democrático.

ejemplo, de la Carta Democrática Interamericana (2001) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad (2007) de la Unión Africana (UA) o de la Carta de París para una Nueva Europa (1990) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que contiene un capítulo fundamental sobre la democracia y sus implicaciones, incluyendo referencias concretas a la función central de los parlamentos en la democracia.

La agenda de la eficacia de la ayuda requiere una atención reforzada a la responsabilidad nacional y un papel central de los parlamentos

La eficacia de la ayuda se logrará principalmente a través de la plena apropiación por el país del proceso de desarrollo, incluida la utilización de sistemas nacionales de responsabilidad en lugar de sistemas de los donantes. Los parlamentos nacionales son las instituciones de rendición de cuentas clave en los sistemas democráticos, y por tanto la agenda de la eficacia de la ayuda conduce a un mayor papel para los parlamentos y a la necesidad de dar prioridad al refuerzo parlamentario dentro de los marcos de ayuda al desarrollo. La Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008), en particular, establecen directrices para aumentar la eficacia de la ayuda. La Declaración de París incluye cinco principios al respecto:

- **Asunción:** Los países en desarrollo establecen sus propias estrategias de reducción de la pobreza, mejora de sus instituciones y lucha contra la corrupción;
- **Adecuación:** Los países donantes se adecuan a estos objetivos y utilizan sistemas locales;

- **Armonización:** Los países donantes coordinan, simplifican los procedimientos y comparten información para evitar duplicaciones;
- **Resultados:** Los países en desarrollo y los donantes trasladan su prioridad a los resultados del desarrollo y a la medición de los mismos;
- **Responsabilidad mutua:** Los donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

El Programa de Acción de Accra se expande en la Declaración de París, e incluye un especial énfasis en el uso de los sistemas nacionales para la prestación de la ayuda al desarrollo; esto implica, por ejemplo, el uso del apoyo presupuestario directo para ejecutarla. La CE ha estado a la vanguardia en el cambio hacia la modalidad de apoyo presupuestario, cuyo éxito depende de la eficacia de la ejecución nacional y de los procesos de rendición de cuentas y, en concreto, de la eficacia del parlamento. La CE se compromete en su caso a apoyar los esfuerzos de los países socios para desarrollar sus capacidades de control parlamentario y auditoría (Comisión Europea, 2008 d).

En conclusión, el apoyo de la CE al fortalecimiento parlamentario:

- refleja el compromiso de la UE en pro de la democracia como expresión fundamental de los valores de la misma y de sus Estados miembros;
- apoya los compromisos mundiales y regionales para establecer y fomentar sistemas democráticos que conlleven un buen gobierno y garanticen la libertad y los derechos humanos;
- se ajusta a las prioridades de la Declaración de París y del Programa de Acción de Accra para mejorar la eficacia de la ayuda, también mediante el uso de los sistemas nacionales.

Aunque, como se subrayó anteriormente, el marco de la política de desarrollo y apoyo a la democracia ha evolucionado significativamente en la última década, esto no significa que se ha integrado plenamente en el trabajo práctico de campo. Esto queda demostrado por la Evaluación del apoyo de la CE a los parlamentos (2000-2009), cuyo resumen se presenta en el capítulo 1 del presente Documento de Referencia. Hasta ahora, el apoyo de la CE a la democracia se ha limitado frecuentemente a la asistencia electoral, la observación electoral y a un pequeño apoyo a reformas prodemocráticas auspiciadas por organizaciones de la sociedad civil.

Los parlamentos y las democracias victoriosas

No existe un modelo de democracia único y «correcto». Incluso entre las democracias de larga tradición se da una gran variedad de tipos diferentes de sistema democrático, en el que los parlamentos desempeñan distintos papeles. Sin embargo, existe un creciente consenso en el sentido de que unos parlamentos eficaces revisten una importancia fundamental para los sistemas democráticos. El siguiente breve resumen no es más que una introducción al tema. El anexo 1 del presente documento contiene un análisis detallado de la historia de la democracia y de los diferentes tipos de sistemas constitucionales, parlamentarios y electorales. Concluye señalando las diferentes funciones del parlamento. Se trata de una introducción útil y más amplia para quienes estén menos familiarizados con el tema.

Normalmente, el parlamento constituye una de las piezas del triunvirato de instituciones estatales autónomas, junto con los poderes ejecutivo y judicial. La relación entre estas instituciones se define en algunos sistemas como una separación de poderes (por ejemplo, en Estados Unidos, donde existen unas estrictas separaciones constitucionales, tanto de las responsabilidades como del personal) y en otros sistemas como un equilibrio de poderes. En el sistema de Westminster, seguido en distintas formas en muchos países de la Commonwealth, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial han estado históricamente entrelazados. En el sistema napoleónico, que sirve de inspiración para muchos países francófonos y lusófonos, se da en general una separación clara entre las distintas instituciones del Estado aunque, como ocurre en todos los modelos, existen variaciones significativas entre los distintos países.

Más allá de la relación entre las instituciones formales del Estado, el papel y la eficacia del parlamento están vinculados a los tipos de sistema electoral a través de los cuales se elige a los parlamentarios, así como a la naturaleza y al funcionamiento de los partidos políticos. Obviamente, unas elecciones libres, justas y transparentes son un requisito para un parlamento creíble, legítimo y eficaz. Pero por otro lado, los diferentes sistemas electorales influyen en el funcionamiento del parlamento. Por ejemplo, las elecciones basadas en circunscripciones brindan un nexo directo entre los representantes y sus representados, pero estos sistemas son a menudo de mayoría relativa, lo que puede desembocar en una infrarrepresentación de las minorías en el parlamento. Por otro lado, los sistemas basados en listas, en los que los votantes eligen entre listas de partidos, dan lugar generalmente a una amplia representación de diferentes partidos políticos, pero a expensas de la relación entre el diputado y los votantes de su circunscripción.

Unos partidos políticos bien arraigados y democráticos son necesarios para que los parlamentos sean eficaces, pero en muchas democracias emergentes, los partidos (en particular los de la oposición) a menudo son débiles y están personalizados, con una capacidad limitada de análisis político y presión. En estas circunstancias, el apoyo efectivo al parlamento puede requerir un respaldo complementario al desarrollo de partidos políticos, aunque este puede ser proporcionado por otros participantes en el desarrollo.

En la mayoría de los países, las funciones básicas del parlamento consagradas por la Constitución se refieren a *legislación, control y representación*. Además, los parlamentos son normalmente responsables de la *aprobación del presupuesto*, lo que permite al poder ejecutivo llevar a cabo su programa. El parlamento también tiene el importante papel, aunque no siempre reconocido constitucionalmente, de garantizar que el proceso de gobierno sea *integrador*, es decir, que todos los sectores de la población estén adecuadamente representados.

Los parlamentos se conocen sobre todo por sus responsabilidades *legislativas*. Excepto en escasas circunstancias, toda la legislación debe ser aprobada por el parlamento antes de su entrada en vigor, aunque esto no significa que los parlamentos redacten la mayor parte de la misma. Frecuentemente, el poder legislativo desarrolla la mayor parte de la legislación que luego se presenta al parlamento para su aprobación. Sin embargo, el parlamento y los diputados deben ser capaces de analizar eficazmente la legislación propuesta y de aportar modificaciones o incluso de rechazar propuestas legislativas cuando sea necesario.

El *control* se refiere al papel del parlamento en la supervisión de las actividades del Gobierno para garantizar que sean compatibles con la legislación nacional, y que los recursos estén siendo utilizados de manera eficiente y eficaz. En muchos aspectos, el control es la función más importante de cualquier parlamento, ya que asegura que el Gobierno es responsable ante los representantes del pueblo en el día a día. Un control eficaz no solo significa una supervisión

eficaz de las finanzas del Estado (véase más adelante), sino, lo que es igualmente importante, consiste en garantizar que los programas gubernamentales sean eficaces y cumplan los objetivos para los cuales fueron diseñados. Los medios de control incluyen, aunque no se limitan, a las comisiones parlamentarias permanentes, las comisiones especiales, preguntas e interpelaciones a los ministros, preguntas escritas e investigaciones parlamentarias.

El *proceso presupuestario* es un ciclo que incluye la elaboración del proyecto de presupuesto, su estudio y aprobación, su ejecución y, finalmente, la contabilidad y la auditoría sobre su utilización. El parlamento tiene un papel crucial en al menos dos de estas fases, pues es la institución responsable de aprobar el presupuesto y el principal órgano que, con apoyo de una entidad fiscalizadora superior, es responsable de auditar la ejecución del presupuesto. Cada vez más, los parlamentos eficaces participan también en la consulta a la población sobre el proceso de elaboración del presupuesto, a menudo elaborando un informe en el que remiten al poder ejecutivo su opinión sobre las prioridades presupuestarias.

Los diputados deben *tener en cuenta las opiniones y necesidades de sus electores y representarlas* al aprobar las leyes y realizar el control. Hay muchos métodos diferentes con los cuales los parlamentos pueden recopilar las opiniones de los ciudadanos, que se describen en el anexo 1. Entre ellos figuran conversaciones individuales con los electores, reuniones en las circunscripciones, audiencias parlamentarias, peticiones ciudadanas e iniciativas legislativas populares.

Cada vez se presta más atención a la necesidad de que los trabajos parlamentarios se focalicen en *reflejar la composición y los diferentes segmentos de la población*. Este es un proceso multifacético. Los parlamentos no siempre son un reflejo de la población; por ejemplo, las diputadas son casi la mitad del total de parlamentarios en solo un puñado de los parlamentos del mundo. La *integración* también supone asegurarse de que las preocupaciones de las diferentes partes de la población sean tenidas sistemáticamente en cuenta en los trabajos del parlamento. Así pues, los parlamentos pueden cumplir una función clave en la canalización de la tensión social y de las diferencias en una dirección constructiva.

El capítulo 1 del presente Documento de Referencia examina brevemente el trabajo de desarrollo parlamentario que la CE ha apoyado en los países ACP durante los últimos diez años. Esto aporta una imagen útil sobre el apoyo parlamentario de la CE y documenta parte de las lecciones aprendidas.



1. EVALUACIÓN DEL APOYO PARLAMENTARIO DE LA COMISIÓN EUROPEA EN ÁFRICA, EL CARIBE Y EL PACÍFICO

Resumen del capítulo

Como parte de la preparación del presente documento de referencia, entre 2000 y 2009 se llevó a cabo una evaluación teórica y mediante misiones sobre el terreno de las actividades de apoyo parlamentario de la CE en los Estados ACP. La metodología consistió en acceder a los archivos de los proyectos de EuropeAid y al seguimiento con las Delegaciones de la UE para recopilar documentación adicional y detalles de proyectos específicos. Para cada país se preparó una base de datos de información y documentación de proyectos, que se utilizó como base para el análisis. Además, el equipo del proyecto consultó al personal de la Delegación durante el Tercer Taller Regional sobre Gobernanza Democrática para las Delegaciones ACP de África, que se celebró en Kigali, Ruanda, del 13 al 15 de mayo de 2009. Sudáfrica y Senegal fueron seleccionados como casos merecedores de un estudio en profundidad y en julio de 2009 se enviaron misiones a cada uno de estos países. El presente capítulo resume brevemente algunos puntos destacados de la evaluación, que puede consultarse íntegramente en:

http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/index_en.htm

1.1. Dimensiones del apoyo parlamentario de la CE

En total identificamos apoyo financiero de la CE destinado específicamente al desarrollo parlamentario entre 2000 y 2009 por un importe aproximado de 107 millones de euros. Dado que los proyectos de desarrollo parlamentario a menudo forman parte de proyectos de gobernanza más amplios en los que la asignación de recursos entre diferentes instituciones de gobierno no se especifica, el nivel de los recursos desembolsados en apoyo de los parlamentos debe considerarse una estimación.

El equipo de evaluación identificó 46 programas de apoyo parlamentario, 42 de ellos en 24 países, junto con cuatro proyectos regionales ACP. Además, seis programas se ejecutan a través de modalidades de apoyo presupuestario que se analizan a continuación. Aparte de un proyecto a punto de comenzar en Timor Oriental y una modalidad de programa de apoyo presupuestario que se estaba formulando en Haití antes del terremoto de enero 2010, todos los demás proyectos de países individuales se situaban en el África subsahariana. La mayor parte de los mismos fueron financiados en su totalidad por la CE, mientras que 11 de los 41 proyectos individuales de país contaron con financiación, tanto en forma de contribuciones de los parlamentos beneficiarios como de apoyo de organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales. Los cuatro proyectos regionales ACP consisten en el apoyo a la Asamblea Paritaria ACP-UE, el apoyo al Parlamento Panafricano, un proyecto de tecnología de la información y las comunicaciones, y otro de Acceso a la Energía para los Pobres.

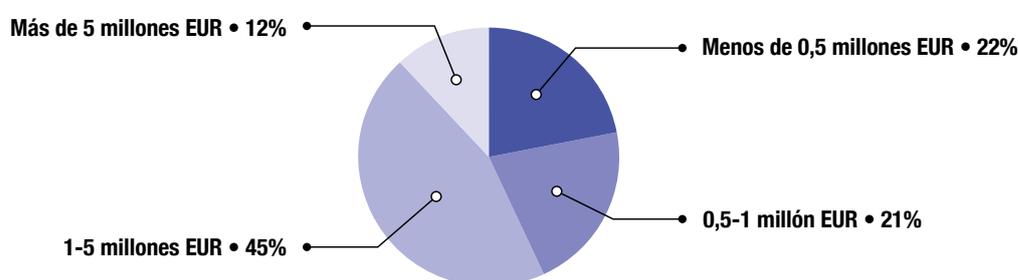
La mayoría de los recursos de ayuda al desarrollo de la CE a los países ACP, en particular para el desarrollo parlamentario, se canalizan a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). La línea presupuestaria específica dedicada a la cooperación CE-Sudáfrica aportó

una financiación significativa para el desarrollo parlamentario en ese país.

Hay otras fuentes potenciales de apoyo de la CE al desarrollo parlamentario en los países ACP. El Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) presta asistencia a proyectos de fomento de los derechos humanos y reforma democrática. Aunque ayuda principalmente a ONG, también puede apoyar actividades parlamentarias en este ámbito. Dos proyectos recibieron cierto apoyo del IEDDH.

El nivel de financiación de la CE a proyectos de desarrollo parlamentario a través de los 46 programas nacionales y regionales varía ampliamente. Solo cinco proyectos se beneficiaron de una financiación plurianual importante, es decir, superior a 5 millones de euros, y tres de ellos se localizaban en Sudáfrica.

Figura 1: Tamaño relativo de las inversiones de la CE en proyectos de apoyo parlamentario



1.2. Tipos de apoyo parlamentario prestado

Fortalecimiento legislativo

El *fortalecimiento legislativo* se centra en el papel y las responsabilidades del parlamento en la preparación, introducción y estudio de las propuestas y enmiendas legislativas. La evaluación constató que existían 25 programas en 16 países destinados a ejecutar actividades pertinentes tales como cursos de redacción legislativa, mejora del funcionamiento de los reglamentos a través de reformas y apoyo a la aprobación de la legislación de aplicación.

Función de control

La *función de control* del parlamento es en muchos sentidos su papel más importante y abarca mucho más que la responsabilidad fiscal. La incapacidad de los parlamentos para ser eficaces en esta función a menudo refleja su entorno operativo institucional, tal como se explicó anteriormente. Hay a menudo o grandes desequilibrios de poder en las estructuras institucionales nacionales o falta de normas aceptables sobre buen gobierno. La sociedad civil es con frecuencia demasiado débil para poder exigir efectivamente que el Gobierno rinda cuentas ante la población.

En 13 países diferentes encontramos 16 programas con un claro aspecto de refuerzo del control. Los ejemplos de tipos de actividad desarrollada varían desde «capacitación en

funciones de supervisión» hasta actividades multivectoriales que tienen como objetivo incrementar tanto la capacidad parlamentaria como la exigencia por la sociedad civil de que el parlamento desempeñe un papel clave en el fomento de la responsabilidad.

Presupuesto nacional

Los proyectos apoyados por la CE para fortalecer la eficacia de los parlamentos en los *procesos presupuestarios nacionales* incluyeron un tipo bastante restringido de actividades de formación para miembros y personal de las comisiones de finanzas sobre el proceso presupuestario.

Representación

La función de *representación* es fundamental para la viabilidad a largo plazo de los sistemas democráticos. La población debe percibir que está siendo escuchada por sus representantes democráticos y que las cuestiones que se plantean serán tomadas en serio y tenidas en cuenta. Los parlamentos de países en desarrollo que avanzan hacia la democracia se enfrentan a numerosas dificultades para cumplir la función de representación. A menudo se carece de recursos institucionales que permitan un acercamiento regular y, lo que resulta más importante, la relación entre el legislador y el ciudadano es a menudo problemática. Frecuentemente la población no entiende bien la división de responsabilidades entre el ejecutivo y el legislativo y piensa que el legislador puede llevar a cabo personalmente programas ejecutivos. A menudo los diputados se prestan a este malentendido afirmando tener personalmente parte del mérito por la consecución de un servicio o por haber presionado y obtenido para su circunscripción fondos que ellos mismos administrarían.



© European Union, 1995-2010

Se identificó un total de 26 programas con actividades de representación en 18 países ACP. La gama de actividades que la CE ha apoyado para reforzar la función representativa del parlamento es impresionante e incluye, por ejemplo, la edición de revistas parlamentarias, sitios Internet, políticas de puertas abiertas, programas de contacto y sistemas de petición, el fortalecimiento de los vínculos con la sociedad civil y la educación cívica nacional sobre el papel del parlamento.

Administración parlamentaria

A menudo, los parlamentos ACP carecen de personal con experiencia en ámbitos clave tales como análisis legislativo, supervisión y proceso presupuestario nacional y las instalaciones básicas son frecuentemente insuficientes con lo que tareas ligadas a las tecnologías de la información y la comunicación, los servicios de biblioteca, el archivo, la traducción, el levantamiento de actas o la elaboración de los diarios de sesiones no pueden ejecutarse de forma eficiente y profesional. La rendición de cuentas financieras internas supone a menudo un problema y los partidos de la oposición y los minoritarios pueden no tener acceso a recursos para ejercer su labor fiscalizadora.

Integración

La *integración* implica garantizar que el parlamento refleje verdaderamente a toda la población y sus diversas necesidades. En este ámbito, los programas comunitarios de desarrollo parlamentario de la última década se centraron sobre todo en la igualdad de género. Los futuros programas de igualdad de género deberían centrarse en desarrollar planes de acción específicos que tengan como objetivo reflejar la igualdad en el parlamento y en sus deliberaciones. La integración de género ha generado muchas experiencias positivas que pueden servir de ejemplo a ámbitos relacionados, donde todavía queda mucho por hacer, incluso en representación de las minorías y en apoyo a un diálogo social constructivo.

Refuerzo institucional mediante el apoyo presupuestario

La CE se ha comprometido a ampliar el apoyo presupuestario directo. El papel del parlamento para garantizar el éxito de la modalidad de apoyo presupuestario se intensificará al consolidarse la entrega de la ayuda al desarrollo de la CE con los presupuestos nacionales. La evaluación concluyó que la CE facilitó apoyo presupuestario en 43 países ACP, destacando entre ellos varios estados frágiles que habían sufrido un conflicto grave. En la modalidad de apoyo presupuestario existen disposiciones sobre apoyo al fortalecimiento institucional, incluido al parlamento.

El respaldo a los parlamentos como parte de un componente de fortalecimiento institucional de apoyo presupuestario está en marcha en cuatro países, en proceso de formulación en dos y ha concluido en un séptimo, aunque tiende a ser bastante pequeño. Para los cinco programas para los que disponemos de cifras de contribuciones de la CE al apoyo parlamentario, éstas varían hasta 250 000 euros (Burundi) y suelen abarcar de dos a cinco años. Las actividades incluyen en general el refuerzo de la comisión presupuestaria o de finanzas del parlamento y la mejora de la coordinación entre el parlamento y la entidad fiscalizadora superior.

1.3. Estudio de casos

1.3.1. Sudáfrica

Apoyo de la CE al desarrollo parlamentario en Sudáfrica

El sector legislativo de Sudáfrica es una verdadera historia con final feliz y un ejemplo de desarrollo democrático en el ámbito nacional. Durante los 14 últimos años, la CE ha ayudado a este desarrollo en tres fases. Este caso fue seleccionado porque supone el mayor importe de ayuda de la CE facilitada a un parlamento hasta la fecha y porque existe un potencial para compartir con otros países ACP de esa región lo aprendido y las mejores prácticas.

Recuadro 3 - Las tres fases del apoyo de la CE al sector legislativo de Sudáfrica

1996–2003: 15,3 millones de euros

Apoyo al parlamento y, a través del Foro de Presidentes, a los parlamentos provinciales.

2004–2008: 10 millones de euros

Apoyo a través del Programa de Apoyo Legislativo (LSP), con un énfasis especial en el refuerzo de los parlamentos provinciales.

2009–2013: 15 millones de euros

Apoyo prestado como resultado del Programa Sectorial de Apoyo al Poder Legislativo (LSPSP).

La CE ha prestado apoyo al sector legislativo de Sudáfrica desde 1996. El estudio de caso se centra en el Programa de Apoyo Legislativo (LSP en sus siglas inglesas), llevado a cabo entre 2004 y 2008. El Programa Sectorial de Apoyo al Poder Legislativo (LSPSP en sus siglas inglesas), que va desde 2009 a 2013, se concreta en un apoyo presupuestario sectorial, la primera vez que esta modalidad de financiación ha sido empleada por la CE para apoyar el desarrollo parlamentario.

El sector legislativo

Sudáfrica es única al haber definido un «sector legislativo» integrado por las 11 instituciones legislativas nacionales y provinciales. La existencia de un sector legislativo aporta un enfoque claro sobre la importancia de las instituciones legislativas como bases del Estado democrático y la necesidad de que el sector se desarrolle sistemáticamente en vez de en función de cada legislatura. El sector está coordinado por el Foro de Presidentes, un órgano no estatutario que incluye al presidente y vicepresidente de cada uno de los 11 órganos legislativos del país.

Principales elementos del apoyo del LSP y resultados

En consonancia con los principales objetivos del LSP, las actividades más destacadas tratadas incluyeron el fortalecimiento de la igualdad entre los sexos, la participación pública, la supervisión, una estrategia sobre discapacidad, la gestión financiera y los sistemas de información, el desarrollo de los recursos humanos y la comunicación entre los órganos legislativos nacionales y provinciales. Para destacar sólo un ámbito, las actividades centradas en la formación del personal de las comisiones parlamentarias y los diputados contribuyeron a una evolución positiva en términos de independencia financiera y del papel de control de las instituciones legislativas.

Evaluación de la cooperación Sudáfrica-Comisión Europea en el sector legislativo: Lecciones aprendidas

El sistema democrático de Sudáfrica es un experimento único y feliz de integración de las prácticas de la democracia participativa en instituciones democráticas de tradición liberal. El sistema político construido corresponde en gran medida a los actuales planteamientos aplicados en todo el mundo con respecto a los méritos de la democracia participativa. La CE ha hecho una contribución positiva a la consolidación institucional, sobre todo ayudando a reforzar el concepto del sector legislativo con la participación tanto de legisladores provinciales como nacionales. Se trata de un buen modelo a seguir en los sistemas democráticos de los países en desarrollo y desarrollados.

El cambio de la modalidad de proyectos a un enfoque sectorial corresponde al disciplinado compromiso de Sudáfrica con el desarrollo estratégico y es, también en cierta medida, la consecuencia lógica de una intensa cooperación a largo plazo entre las instancias legislativas de la CE y sudafricanas. En consonancia con el plan estratégico sectorial, el futuro trabajo incluirá poner en práctica una serie de marcos estratégicos sectoriales en los ámbitos de la supervisión y la participación pública, así como reforzar el apoyo infraestructural, por ejemplo, a los recursos humanos y a los sistemas de gestión financiera. El sector sudafricano de la legislación desea desarrollarse y compartir sus experiencias. Sus reuniones de diálogo y en particular los seminarios consultivos (internacionales) promueven el intercambio de ideas sobre la cooperación y la colaboración en la aplicación de programas de los parlamentos nacionales y de las asambleas legislativas provinciales y regionales como una estrategia para cooperar en el fomento de la democracia parlamentaria. Este programa demuestra claramente el papel de la UE como socio para el desarrollo que fomenta la democracia parlamentaria.

1.3.2. Senegal

Senegal es un socio clave de la Unión Europea en la región de África Occidental. El país es un ejemplo especialmente importante para el desarrollo democrático en esta subregión, dada su larga tradición de respeto de los derechos humanos y su historia pacífica y democrática de transferencia de poderes entre partidos políticos. Esta dilatada experiencia de estabilidad y cambio democrático y pacífico ofrece oportunidades para medir el impacto del apoyo legislativo a lo largo del tiempo.

Apoyo de la CE al desarrollo parlamentario en Senegal

En el marco del noveno FED, la CE y Senegal acordaron establecer el Programa de Apoyo al Programa Nacional de Buena Gobernanza (PAPNBG), destinado a financiar actividades de fortalecimiento de la gobernanza en varios ámbitos, incluidos el judicial, el económico, el parlamento y los interlocutores no estatales. El programa se desarrolló desde marzo de 2006 a diciembre de 2009 con un presupuesto de 33,5 millones de euros, de los que 600 000 se destinaron a apoyar a la Asamblea Nacional y 2,135 millones al Tribunal de Cuentas. El apoyo previsto a la Asamblea Nacional incluía la contratación de asesores para proceder a un análisis organizativo; la contratación de asistentes parlamentarios con experiencia; el refuerzo de los métodos de trabajo, incluidas las misiones de estudio; y la adquisición de equipos informáticos, de comunicaciones y de oficina. En la práctica, el apoyo parlamentario se centró principalmente en reforzar las actividades de control presupuestario de la institución y, en particular, los trabajos de la Comisión de Finanzas.

Una actividad clave adicional aunque no planificada consistió en facilitar la solución de los grandes retrasos en la aprobación de las cuentas del Estado de ejercicios anteriores. A finales de 2008, aproximadamente diez ejercicios presupuestarios no habían sido verificados por el Tribunal de Cuentas ni aprobados por la Asamblea Nacional. Los funcionarios de la CE utilizaron su «poder de convocatoria» informal, fruto, al menos en parte, de su participación en el PAPNBG, para organizar una reunión en la que estuvieron presentes el Ministerio de Finanzas, la Asamblea y el Tribunal de Cuentas. Los resultados del ejercicio fueron bastante positivos al gestionarse varios ejercicios de retrasos y formularse un plan claro y un calendario para actualizar la contabilidad.

Evaluación de la ayuda de la CE al fortalecimiento parlamentario en Senegal

El mayor logro del proyecto de fortalecimiento parlamentario en Senegal es su fomento del diálogo entre la Delegación de la CE y la Asamblea Nacional, que ha contribuido, entre otras cosas, a reducir los retrasos en la auditoría de las cuentas nacionales.

Las actividades específicas del programa permitieron reforzar la oferta de TIC y ampliaron las posibilidades de apoyo técnico a disposición de la Comisión de Finanzas. Dado la relativamente pequeña cantidad de recursos disponibles, los objetivos del programa eran demasiado ambiciosos, con pocas pruebas de que el refuerzo del control parlamentario del presupuesto fuera efectivo. El proyecto se ejecutó a través de una unidad de gestión del proyecto, que pudo reducir las oportunidades de diálogo directo entre la Delegación y la Asamblea Nacional. Cuando sea posible, deberían utilizarse mecanismos de ejecución nacionales en línea con los compromisos de la Declaración de París y del Programa de Acción de Accra.

Las deficiencias en el funcionamiento del parlamento de Senegal se deben, al menos en cierta medida, a la influencia de elementos políticos y económicos que limitan la eficacia de la institución, y sería útil realizar un análisis de los factores económicos y políticos que impulsan el cambio antes de ejecutar tal proyecto parlamentario. El Marco de Evaluación del capítulo 2 del presente Documento de Referencia es una herramienta útil para evaluar los retos institucionales al desarrollo parlamentario.

1.4. Balance y recomendaciones para unos programas de desarrollo parlamentario efectivos

La evaluación de la ayuda de la CE demuestra que aunque se ha prestado un apoyo significativo al fortalecimiento parlamentario en los países ACP, este apoyo no ha alcanzado totalmente los niveles exigidos. Menos de la mitad de los países ACP recibieron ayuda al desarrollo parlamentario y una gran parte del apoyo facilitado ha sido a corto plazo y de alcance limitado. Además, muchos de los proyectos son esencialmente de carácter técnico (por ejemplo, puesta a disposición de equipos de TIC y de formación, etc.), aunque a menudo existen retos estructurales a la eficacia parlamentaria que requieren un compromiso más amplio y profundo con la institución parlamentaria y el apoyo a la misma, así como una mayor exploración de los factores de impulso político y económico al cambio en países específicos y una ampliación del diálogo político entre las Delegaciones de la UE y los parlamentos y Gobiernos nacionales sobre cuestiones de desarrollo democrático.

En el documento de evaluación, cuya versión íntegra está disponible en línea, se destacan muchos ejemplos de buenas prácticas en la ayuda de la CE a los parlamentos nacionales, especialmente la colaboración, larga y de cierta envergadura, entre la CE y Sudáfrica en el sector

Recuadro 4 - Ejemplo de buenas prácticas de representación: Tanzania

Situación: Las elecciones nacionales en 2007 y el compromiso renovado de Tanzania en pro de la democratización impulsaron la consolidación e intensificación de prácticas de gobernanza buenas y responsables.

Programa: El programa apoya la iniciativa de Tanzania denominada Profundización de la Democracia (2007), destinada a la capacitación de las instituciones de gobernanza nacionales y los partidos políticos. El PNUD es el principal socio en la ejecución. El programa cuatrienal comenzó en 2008 y la CE aporta 1,4 millones del presupuesto total, que asciende a 9,5 millones de euros. El plan estratégico que apoya el componente parlamentario está completo y listo para su ejecución.

Concepción: La concepción del proyecto se centra en lograr un apoyo de múltiples donantes al Plan Empresarial y, paralelamente, en reforzar la capacidad de las comisiones parlamentarias claves y la respuesta del Parlamento a la sociedad civil.

Principales actividades: Formación para la secretaría del Parlamento Nacional y la Cámara de Representantes de Zanzíbar; seminarios de contacto con las circunscripciones electorales para apoyar la comprensión por el público de la función de los representantes y constituyentes; amplia difusión de temas relativos a los trabajos parlamentarios a través de foros de presidentes; y focalización de los medios de comunicación en actos y mensajes clave que promuevan el compromiso entre ciudadanos y Parlamento.

Principales conclusiones: El programa entrañó una revisión más competente del presupuesto y el control de la contabilidad por los presidentes de comisiones y un mayor diálogo entre el Parlamento y la sociedad civil, cuya participación en la revisión de los proyectos de ley ha aumentado su influencia en la legislación. El fortalecimiento de la sociedad civil ha demostrado ser un factor positivo que reforzó la viabilidad del programa.

legislativo, que ha sido un éxito considerable. En la versión íntegra de la evaluación también se destacan una serie de pequeñas intervenciones de apoyo a los distintos parlamentos nacionales, como en los casos de Tanzania (véase Recuadro 4), Kenia y las Comoras.

Los programas que tienen éxito comportan normalmente:

- un enfoque a largo plazo;
- un entorno propicio para el desarrollo democrático;
- una sólida responsabilidad nacional;
- unos objetivos de los programas bien definidos;
- un fuerte compromiso de la Delegación, incluida una cuidadosa planificación
- unos socios nacionales e internacionales con experiencia en ejecución.

La CE debe poner un énfasis considerablemente mayor en el desarrollo del apoyo parlamentario en los países ACP para que la ayuda al desarrollo de la CE cumpla los compromisos de la UE basados en los acuerdos de Cotonú y reiterados en las decisiones y programas políticos del Consejo Europeo, la CE, el Parlamento Europeo y, más recientemente, en la Agenda de Acción de la UE en Apoyo de la Democracia en las Relaciones Exteriores, adoptada por el Consejo Europeo el 17 de noviembre de 2009, y examinada en la introducción del presente Documento de Referencia.



2. DESARROLLO PARLAMENTARIO: CONDICIONES PREVIAS Y EVALUACIÓN

Introducción al capítulo

La sección 2.1 del presente capítulo examina la naturaleza de un parlamento eficaz, así como la importancia de un marco general de instituciones y prácticas democráticas para contar con un parlamento floreciente y democrático. Se aborda la relación esencial entre el parlamento y la sociedad civil en el desarrollo democrático. Desde el principio, los programas de apoyo parlamentario deben establecer una relación sinérgica con la ayuda a la sociedad civil. Se examinan las estrategias para establecer relaciones formales e informales de apoyo mutuo entre el parlamento y la sociedad civil como parte de una estrategia general de desarrollo democrático. La sección 2.2 analiza las condiciones previas para el éxito del programa de desarrollo parlamentario. El parlamento debe tener la voluntad de convertirse en una institución más fuerte y eficaz. Además, para beneficiarse plenamente de este apoyo reforzado, debe poder ejercer la necesaria gama de facultades constitucionales de legislación, control y representación necesarias para el funcionamiento efectivo de un poder legislativo en una democracia liberal contemporánea. La sección propone una lista de control que la Delegación puede utilizar como base para una preevaluación a fin de determinar si se dan las condiciones mínimas para el éxito de un programa de desarrollo parlamentario. El Marco de Evaluación de la sección 2.3 constituye una guía detallada para una evaluación general de los puntos fuertes y débiles de un parlamento e identifica las necesidades de desarrollo prioritarias. Las Delegaciones que ejecuten programas de desarrollo parlamentario también podrán consultar las distintas secciones especializadas del anexo 2, en función de la naturaleza específica y del contenido del trabajo que apoyen. La sección 2.4 analiza los factores externos que afectan a la viabilidad de los programas de desarrollo parlamentario.

2.1. Bases para el desarrollo parlamentario

Como se indicó anteriormente, en los sistemas democráticos contemporáneos normalmente se considera que las funciones principales del parlamento son la legislación, el control del ejecutivo y la representación. Estas tres funciones son esencialmente papeles que contrapesan la autoridad del poder ejecutivo. El ciclo presupuestario, que conlleva legislación, control y representación, completa los principales ámbitos de la función constitucional del parlamento.

El reto del desarrollo parlamentario es por tanto doble. En primer lugar, los diputados deben contar con los conocimientos técnicos y el apoyo técnico necesarios para llevar a cabo sus funciones constitucionales. En segundo lugar, la estructura del poder y los incentivos del sistema de gobernanza y, en particular, la relación entre el parlamento y el ejecutivo, deberá permitir al parlamento desempeñar su papel de control. Las dos condiciones son mutuamente dependientes. Si los diputados y su personal no son conscientes del papel que les corresponde y carecen de capacidad técnica para desempeñar estas funciones, no estarán en condiciones de ejercerlas. Igualmente, si la posición de los diputados y del parlamento en las estructuras de poder no les permite operar autónomamente con respecto al ejecutivo, no podrán aplicar las capacidades técnicas que poseen. También carecerán de

incentivos para desarrollar capacidades técnicas para realizar sus funciones constitucionales. Así pues, los problemas generados por unas escasas capacidades y unos poderes limitados interactúan en un círculo vicioso que es complicado romper.

Esta difícil interacción entre unas capacidades técnicas limitadas y pocos incentivos para reforzar las capacidades en los parlamentos se produce en la mayor parte del mundo en desarrollo y es la causa del relativamente pobre resultado de gran parte del trabajo de desarrollo parlamentario, incluidos algunos de los retos a los que se enfrentan los programas de fortalecimiento parlamentario apoyados por la CE que se detallan en el capítulo 1, y significa que el proceso de desarrollo parlamentario requiere una planificación cuidadosa. Es importante realizar un análisis y una evaluación adecuados de los impulsores económicos y políticos del cambio y una evaluación de las necesidades y capacidades de fortalecimiento antes de programar cualquier actividad de desarrollo parlamentario. El Marco de Evaluación para identificar las capacidades parlamentarias y establecer las prioridades que figura en la sección 2.3 del presente capítulo será útil en este proceso.

La presente sección comienza examinando la distinción entre parlamento fuerte y parlamento eficaz. Aborda la importancia que para el desarrollo democrático contemporáneo tiene reforzar la *democracia participativa* al mismo tiempo que las instituciones formales de la *democracia representativa*, en particular un parlamento.

2.1.1. ¿Qué es un parlamento eficaz?

Un parlamento fuerte no equivale necesariamente a un parlamento con éxito. Hay ejemplos de conflictos en los que el parlamento bloqueó constantemente las iniciativas del ejecutivo. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando el partido político del jefe del ejecutivo está en minoría. Un conflicto entre el parlamento y el ejecutivo puede dar lugar, a su vez, a una tensión social generalizada e incluso facilitar a los militares la excusa para hacerse con el poder (véase Recuadro 5). En las democracias que triunfan, existe un equilibrio en el que el legislador dispone de amplios poderes, pero solo los utiliza plenamente en casos extremos de comportamiento inadecuado del ejecutivo.

No obstante, es importante recordar que en las democracias emergentes existen muchos más casos de parlamentos que *infrautilizan* sus facultades constitucionales que de parlamentos que hacen un uso abusivo de tales competencias.

En la mayoría de las democracias que funcionan adecuadamente, el parlamento raramente bloquea las acciones del ejecutivo. Generalmente, el partido del presidente, o del primer ministro, dispone de mayoría en el parlamento y puede conseguir la aprobación de la legislación en caso necesario. El Gobierno respeta el derecho de la oposición a plantear cuestiones difíciles y a criticar las políticas y acciones gubernamentales. La oposición reconoce que el Gobierno tiene un mandato de gobernar que se refleja en su mayoría parlamentaria. Los principales cometidos del parlamento son constituir un lugar de debate entre diferentes opiniones políticas, examinar cuidadosamente las propuestas legislativas y, en caso necesario, introducir modificaciones para garantizar que los puntos de vista de los ciudadanos se reflejen en el debate político. Pero, por encima de todo, el parlamento garantiza que la actividad de gobierno se lleve a cabo públicamente y que esté sujeta a control. Para que un parlamento pueda desarrollar eficazmente sus funciones legislativa y de control, debe existir un proceso abierto con la participación activa de la sociedad civil, los

medios de comunicación y unas instituciones estatales independientes (como instituciones de auditoría, un defensor del pueblo, comisiones encargadas de los derechos humanos y de lucha contra la corrupción) que facilite al parlamento información pertinente y análisis.

Recuadro 5 - Tercera República de Níger: El problema de la «cohabitación»

La constitución de la Tercera República de Níger fue proclamada en 1992, tras muchos años de gobierno autoritario. Dicha Constitución, como otras africanas, se inspiró en la de la Quinta República Francesa concebida por el presidente Charles de Gaulle en 1958. Establece el reparto de poderes ejecutivos entre un presidente elegido directamente y un primer ministro designado por el presidente, pero que debe ser aceptado por el parlamento. En las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1993, una coalición de partidos que habían estado en la oposición durante el régimen anterior obtuvo la mayoría en el parlamento y su candidato presidencial, Mahamane Ousmane, derrotó al candidato del partido político de la antigua dictadura.

Los antiguos partidos de la oposición que formaron la nueva coalición de gobierno fueron incapaces de ponerse de acuerdo una vez que alcanzaron el poder y algunos parlamentarios cambiaron de lado, de tal forma que Ousmane ya no disponía de mayoría en el parlamento. Utilizando sus prerrogativas constitucionales, el presidente disolvió el parlamento y convocó nuevas elecciones en 1994. La coalición de partidos que todavía apoyaba a Ousmane no llegó a lograr una mayoría y fue obligada a nombrar a un oponente, Hama Amadou, como primer ministro. Sin embargo, las dos partes fueron incapaces de compartir el poder efectivamente, ya que tanto el presidente como el primer ministro intentaban imponer su voluntad al Gobierno. El 27 de enero de 1996, los militares se hicieron con el poder bajo el pretexto de restablecer el orden y de resolver la perpetua crisis política. La primera experiencia de democracia pluripartidista en Níger terminó con un fracaso.

Fuente: Ibrahim y Souley, 1998

2.1.2. ¿Cuáles son las condiciones políticas para el éxito del desarrollo parlamentario?

Existen dos condiciones cruciales para el éxito del desarrollo parlamentario. *La primera es el acuerdo de los principales grupos sociales para amoldarse a un conjunto de normas y no recurrir a métodos extraconstitucionales para socavar a sus oponentes.* Estos métodos extraconstitucionales podrían consistir en la detención por parte del Gobierno de sus oponentes políticos o en la negativa a celebrar elecciones, o en el apoyo de las fuerzas de la oposición a ataques violentos contra el Gobierno. Otros interlocutores no políticos también tienen que aceptar la autoridad en última instancia del Gobierno elegido democráticamente. Esto incluye, por ejemplo, a las fuerzas armadas, que deben vencer cualquier tentación de tomar el poder argumentando que la clase política no es capaz de gobernar eficazmente. El apoyo a los parlamentos para el control eficaz del sector de la seguridad se analiza en detalle en la sección 5 del anexo 2. Un acuerdo general para resolver asuntos con arreglo a «reglas del juego» escritas y no escritas se denomina un *acuerdo político*. Los países sin acuerdos políticos estables son malos candidatos al desarrollo democrático ya que, salvo que todos los interlocutores pertinentes se comprometan, no redundan en el interés de los otros interlocutores respetar las normas. Por ejemplo, si un partido de la oposición considera que no se le dejaría asumir el poder en caso de ganar las elecciones, no redundan en su interés presentarse a las elecciones. Si el partido del Gobierno está casi seguro de que

en caso de perder unas elecciones libres nunca más volverá a triunfar en otras futuras, no redundaría en su interés organizar elecciones libres. Del mismo modo, si los interlocutores políticos saben que las fuerzas armadas podrían estar dispuestas a tomar el poder, se verán tentados a formar una alianza con los militares en vez de participar en un debate político genuino con sus oponentes (Higley y Burton, 2006; Whaites, 2008).

Se ha hecho especial hincapié, con razón, en la importancia de que las élites alcancen una solución política duradera. Sin embargo, el caso de Mozambique (véase Recuadro 6) demuestra que es mucho más probable que los acuerdos políticos sean duraderos si se da la segunda condición para el éxito del desarrollo parlamentario: *un contexto general de democratización*. De hecho, el desarrollo de instituciones estatales democráticas, incluido el parlamento, solo es concebible en un contexto general de democratización y de expansión de las oportunidades de libertad de expresión. Los parlamentos democráticos deben ser elegidos por ciudadanos bien informados y ello requiere la disponibilidad de múltiples fuentes de información independiente. Las campañas políticas solo pueden tener



© Unión Europea, 1995-2010

lugar en un ambiente de respeto de los derechos humanos. Las asociaciones voluntarias constituyen el sustrato del que pueden emerger organizaciones políticas y candidatos. A su vez, el florecimiento de múltiples fuentes independientes de información y de opinión erige un baluarte contra regresiones autoritarias. La investigación sobre el concepto sociológico de *capital social* muestra que las sociedades sanas se desarrollan a partir de múltiples redes sociales interconectadas, en vez de servir como cintas de transmisión de un poder jerárquico.

Recuadro 6 - Acuerdo político: Mozambique

En 1985 Mozambique padecía una brutal guerra civil en la que cada bando estaba apoyado por uno u otro de los bloques de la guerra fría. El régimen de apartheid de Sudáfrica se había decantado por uno de los lados y las dos fuerzas beligerantes habían sido acusadas de graves violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, en 1992 se firmó un acuerdo de paz tras 16 años de guerra. En 2009, el país ya había celebrado tres elecciones parlamentarias y presidenciales pluripartidistas y pacíficas y una cuarta estaba prevista, el expresidente de Mozambique había ganado un premio a la excelencia en liderazgo (BBC, 2007), el país registraba unos impresionantes datos de crecimiento económico y los donantes intentaban copiar el «éxito mozambiqueño». No obstante, los retos siguen siendo enormes. Mozambique todavía es muy pobre y está situado entre los seis países de cola de todo el mundo en el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2008). El respeto de los derechos humanos en Mozambique no es perfecto (el país sigue clasificado solo como «parcialmente libre» por el grupo de reflexión sobre la democracia Freedom House; Lloyd, 2007) y existen graves problemas de corrupción. Los observadores de la Unión Europea concluyeron que las elecciones de 2004 favorecieron parcialmente al partido gubernamental FRELIMO, aunque este partido habría ganado fácilmente sin estas irregularidades (AWEPA, 2004). Sin embargo, Mozambique ha sido capaz de mantener una competencia pacífica durante un largo período entre fuerzas políticas que, hasta principios de los años noventa, estaban en guerra entre sí.

¿Cómo fue posible? El contexto internacional ayudó, sin duda. Cuando la guerra fría llegó a su fin y el apartheid fue desmantelado, la significación ideológica del conflicto de Mozambique se desvaneció, los implicados internacionales perdieron interés en la continuación del conflicto y los suministros de armas cesaron. Sin embargo, la decisión definitiva de poner fin a las hostilidades y de competir a través de las urnas fue adoptada por el movimiento FRELIMO, que estaba en el Gobierno, y por los rebeldes del RENAMO. El RENAMO aceptó renunciar definitivamente a sus actividades armadas y, por su parte, los líderes del FRELIMO abandonaron su antigua idea de un Estado socialista de partido único y el RENAMO pudo competir en cuasi igualdad de condiciones; en las elecciones de 1999 el FRELIMO ganó solo por un estrecho margen. La apertura de la economía mozambiqueña a empresas privadas y a la inversión extranjera supuso que los políticos ya no podían seguir decidiendo quiénes se beneficiarían económicamente, por lo que las bazas del juego político se redujeron ligeramente. La descentralización gradual ofreció la oportunidad de poder compartir a nivel regional, y la fuerza del RENAMO se concentró en determinadas regiones. Por último, existen fuertes indicios de que el conjunto de la población estaba cansada del conflicto y poco dispuesta a seguir sosteniendo la lucha. El peso de la opinión pública ha aumentado significativamente al surgir, como resultado de la paz y de la liberalización política, una diversidad de medios de comunicación y una sociedad civil fuerte; la «solución política» se ha extendido más allá de las élites de los dos movimientos competidores para incluir a un amplio espectro de la sociedad, especialmente entre la población urbana con formación, pero en cierta medida también en las zonas rurales (Manning, 2002; Bartoli y Jebashvili, 2005).

El caso de Mozambique muestra que pueden encontrarse soluciones duraderas en circunstancias muy desfavorables. Sin embargo, también pone de manifiesto que la durabilidad de una solución política depende de su amplitud para incluir a segmentos más amplios de la población, de tal

2.1.3. ¿Cuáles son las condiciones económicas para el éxito del desarrollo parlamentario?

Existe una asociación muy estrecha entre la naturaleza de la economía de un país y los

tipos de sistema de gobernanza que en él pueden estabilizarse y sostenerse (Przeworski, 2004). Los sistemas políticos contemporáneos con competencias institucionales claramente delimitadas y estructuras eficaces de responsabilidad democrática, surgieron progresivamente en relación íntima con el desarrollo económico. La industrialización creó una sociedad de masas, así como medios para comunicarse y movilizarse, que son fundamentales para los sistemas políticos en la mayoría de los países desarrollados.

© Unión Europea 1995-2010



Durante muchos años, estos hechos básicos alimentaron la idea común de que los países en desarrollo «no estaban listos para la democracia». Poco después de la finalización de la II Guerra Mundial se creía en general que las «dictaduras benignas» de diversos tipos, distintos modelos socialistas y comunistas o caudillos militares serían lo mejor para los países en desarrollo. Este enfoque se solapaba con una estrategia de desarrollo económico que asignaba un importante papel de liderazgo e incluso de ejecución al Estado. El enfoque se vio reforzado por la lógica de la guerra fría, en la que los países eran vistos como «pertenecientes» a un campo u otro y que fomentó la monopolización tanto del poder político como del económico en manos de un líder fuerte.

El final de la guerra fría coincidió con una generalizada desilusión con respecto a la eficacia del desarrollo económico liderado por el Estado. Desde principios de los años ochenta, las agencias de desarrollo internacionales comenzaron a promover políticas económicas liberales que favorecían la apertura de las economías de los países en desarrollo, reemplazando las políticas de importación y sustitución por otras de desarrollo basado en las exportaciones. Este planteamiento requería una relajación del control económico central que interactuó positivamente con una presión en pro de la liberalización política manifestada en la «tercera oleada» de democratización de los años ochenta y noventa (Diamond, 1999). En el umbral del siglo XXI, dos tercios de los países eran democracias, con elecciones competitivas y sufragio universal.

No obstante, la euforia inicial respecto a la tercera oleada fue sustituida por desilusión e incluso escepticismo en cuanto se puso de manifiesto que algunas de las democracias nuevas o emergentes no se encaminaban necesariamente hacia normas democráticas liberales, como había sugerido el paradigma de la transición. Se dieron diversos escenarios. Algunos países retornaron a unos regímenes claramente autoritarios, otros pasaron a ser políticamente inestables y oscilaron entre regímenes autoritarios y una democracia débil y mal institucionalizada y otros parecieron instalarse en una situación semiautoritaria con instituciones democráticas formales (elecciones pluripartidistas, parlamento, separación formal de poderes), pero en la que, en la práctica, el poder estaba estrictamente controlado y no había posibilidad de una transferencia pacífica y democrática del mismo (Ottaway, 2003; Rose y Doh Chull Shin, 2001).

Una respuesta a las dificultades de consolidar la democracia ha sido replantearse el concepto de Gobierno autocrático benigno (Collier, 2008). En varios países surgieron Gobiernos semiautoritarios que lograron un desarrollo relativamente fuerte, e incluso se ha afirmado que «cuando los niveles de ingresos son bajos, la democracia incrementa realmente los riesgos de violencia política» (Collier, 2008). Sin embargo, incluso los partidarios de un «desarrollo autocrático benigno» han reconocido que los gobernantes autocráticos casi inevitablemente hacen un mal uso del poder de varias formas. Además, hay sobradas pruebas de que los riesgos a corto plazo de violencia ligada al proceso democrático quedan más que compensados por los peligros de reacción explosiva durante los años de creciente insatisfacción reprimida en los sistemas autoritarios. Además, aunque no hay una correlación absoluta entre democracia y crecimiento económico, las comparaciones entre países ponen de manifiesto que, en general, los países en vías de desarrollo democrático obtienen mejores resultados en términos económicos que los de regímenes autoritarios (Lewis, 2008).

Recuadro 7 - India

El caso de la India es la prueba definitiva de que la democracia es posible y sostenible con un nivel de renta muy bajo y con una población rural grande y relativamente poco formada (Glazer, 2010; Varshney, 2007). Aparte de un corto (y muy contestado) período de restricción de las libertades civiles a mediados de la década de los setenta, el país ha sido una democracia parlamentaria pluripartidista desde su independencia en 1947. Desde 1977, el poder ha cambiado de manos regularmente entre distintos partidos políticos, con una tendencia creciente hacia coaliciones pluripartidistas que representan los diversos intereses geográficos y económicos; desde 1991, el país ha sido gobernado por cuatro coaliciones de partidos diferentes. Si bien la necesidad de gestionar la divergencia étnica y lingüística se ha citado como justificación para la autocracia benigna en otros países en desarrollo, muy pocos países del mundo, o ninguno, son tan variados como la India. Además, el sistema democrático de la India también ha demostrado ser suficientemente flexible para adaptarse a la rápida evolución económica y a la consiguiente urbanización, cambiando las actitudes sociales y reforzando la confianza del pueblo.

Sin duda, el desarrollo democrático en condiciones de pobreza extendida presenta grandes retos. El analfabetismo y el aislamiento crean auténticas barreras para una participación democrática eficaz, aunque es importante subrayar que la participación en las elecciones (y el proceso político de forma general) es a menudo mayor en los países extremadamente pobres y mayoritariamente rurales que en los países ricos y avanzados. A menudo es difícil, no obstante, que las poblaciones pobres y dependientes actúen con independencia en el sistema democrático.

En muchas democracias pobres, el clientelismo es un elemento importante (Brinkerhoff y Goldsmith, 2002). Se trata del fenómeno por el que los políticos, como «padrinos», facilitan recursos a los ciudadanos, como «clientes», a cambio de apoyo político. Una vez más, es importante recordar que este tipo de comportamiento existe en las democracias de los países desarrollados, como lo demuestran innumerables escándalos. Y que el clientelismo no es necesariamente nocivo en todas las circunstancias. Después de todo, la mayoría de los electores considerarían muy legítimo que su representante parlamentario apoyase proyectos y políticas gubernamentales que puedan beneficiarles, tales como una subvención estatal para facilitar la instalación de una fábrica en su ciudad. Sin embargo, en sociedades pobres y muy desiguales, el clientelismo puede significar que los votantes solamente seguirán recibiendo servicios estatales si apoyan al intercesor político local, que el interés público general está ausente del proceso político y que las tomas de decisiones no son transparentes.

Una solución al problema del clientelismo es el desarrollo de una sociedad civil fuerte en la que los intereses de segmentos de la población estén representados a través de organizaciones colectivas que puedan abogar y negociar de forma eficaz y transparente con los responsables políticos, reequilibrando así el proceso democrático en favor del ciudadano y facilitando un control constante. Hay un reconocimiento creciente de la importancia de la consolidación de la sociedad civil como elemento integrante del apoyo a la democracia en los países en desarrollo. La interconexión entre desarrollo parlamentario y fortalecimiento de la sociedad civil, se examina en el Recuadro 8.

Recuadro 8 - Dependencia mutua entre parlamento y sociedad civil

Uno de los cambios más significativos en la política democrática durante la última generación es la aparición del concepto de democracia participativa. Como las expectativas de la democracia han crecido, los ciudadanos de todo el mundo están insistiendo en que elegir simplemente a un presidente y a representantes parlamentarios cada cinco años ofrece una oportunidad insuficiente de influir en la gobernanza. Cada vez más, las personas esperan poder tener voz directa en las decisiones que les afectan: escuelas, desarrollo industrial local, etc. La gente también tiene unas ideas claramente formadas con respecto a diversas cuestiones políticas, como el desarrollo internacional o la política medioambiental. Las aportaciones políticas se realizan de varios modos: mediante consultas públicas con las instancias administrativas pertinentes, la afiliación a grupos de presión u organizaciones sociales e incluso a través de cuestionarios cumplimentados y distribuidos a través de Internet.

Estas nuevas formas de hacer la democracia plantean un dilema para los sistemas representativos «tradicionales», en los que los parlamentos constituyen un elemento básico. Decisiones que anteriormente eran adoptadas por el parlamento en nombre del pueblo ahora se adoptan mediante procesos que parecen puentear totalmente a los diputados. Algunos partidarios de la sociedad civil sugieren que la democracia representativa se ha quedado obsoleta. A menudo hay un conflicto entre los representantes de la sociedad civil y los diputados sobre quién representa verdaderamente al ciudadano.

De hecho, ambas partes tienen razón en cierto modo. Una democracia en la que los ciudadanos solo son consultados una vez cada cuatro o cinco años siempre será limitada. Una simple votación no refleja las perspectivas de los ciudadanos sobre una amplia gama de cuestiones, especialmente en una era postideológica en la que pocas personas tienen puntos de vista preestablecidos sobre todas las cuestiones políticas. Además, el rápido ritmo de cambio social y económico significa que las cuestiones sobre las que las personas deciden cómo votar hoy serán muy diferentes de las que estarán en manos de los responsables políticos en

tres o cuatro años. Por lo tanto, es razonable que las personas quieran hacerse oír cuando se adoptan decisiones sobre cuestiones que se plantean entre elecciones. Las organizaciones de la sociedad civil y otras formas de participación ayudan a profundizar el sistema democrático.

Por otra parte, la democracia representativa sigue siendo importante por diversas razones. Para empezar, aún quedan muchas decisiones que el Gobierno debe adoptar sobre cuestiones que los ciudadanos de a pie, ocupados en sus quehaceres diarios, no están en condiciones de estudiar ni de pronunciarse razonadamente al respecto. Y lo que todavía es más importante es que quienes participan en formas de democracia participativa no suelen ser representativos de toda la comunidad. Las organizaciones de la sociedad civil suelen hacerse eco de intereses sectoriales, como los de empresas o trabajadores, ecologistas, etc. Estas perspectivas son completamente legítimas y deben tenerse en cuenta en la toma de decisiones, pero, en última instancia, la democracia exige reflejar la voluntad de todos. Los diputados deben tener en cuenta los intereses de todos los ciudadanos y no solo los de quienes disponen de una voz efectiva y organizada.

La democracia directa a través de referendos es una opción que cuando se ha usado ampliamente ha dado lugar en muchos casos a un desequilibrio en la toma de decisiones de tal forma que las decisiones en un ámbito (por ejemplo, reducción de impuestos) han tenido resultados indeseados en otros (por ejemplo, incapacidad para financiar servicios básicos). Otras posibilidades son la democracia deliberativa, en la que se establecen procedimientos para la discusión y debate de cuestiones complejas, y la toma de decisiones «iterativa», en la que las alternativas se van limitando gradualmente. Generalmente, la democracia deliberativa depende de contar con una tecnología de la información avanzada y requiere mucho tiempo. Es un prometedor complemento al repertorio de opciones democráticas, pero por el momento su aplicación es probablemente limitada en las nuevas democracias de los países en desarrollo.

Así pues, ¿pueden reconciliarse las ventajas e inconvenientes de estas diferentes formas de hacer la democracia? La respuesta es sí. Los parlamentos y los diputados eficaces tienen en cuenta la necesidad de estar abiertos a los ciudadanos, a la sociedad civil organizada y a las nuevas formas de hacer negocios. Estos enfoques requieren buena voluntad y trabajo duro por parte de los parlamentos y sus interlocutores, pero el resultado final de unos programas bien diseñados basados en el compromiso puede ser un auténtico refuerzo del tejido democrático, con una diversidad de métodos de representación y de toma de decisiones que confluyan en vez de competir entre sí.

Participación de la sociedad civil en la planificación del desarrollo parlamentario

- La metodología del Marco de Evaluación descrita en la sección 2.3 propone un enfoque amplio e integrador de la planificación de proyectos que reúne aportaciones de la sociedad civil y públicas como parte del proceso de identificación de proyectos y es el enfoque que recomendamos para un compromiso de la sociedad civil en las primeras etapas de un proyecto.
- Existen otras modalidades de contribución de la sociedad civil a la planificación de programas de apoyo parlamentario. Un método consiste en que representantes de la sociedad civil cumplimenten cuestionarios de evaluación sobre el parlamento y que se comparen los resultados con las respuestas de los diputados y del personal parlamentario. Esto puede iniciar un diálogo sobre la forma de reducir las percepciones divergentes. Otra posibilidad es organizar un seminario conjunto al principio de la planificación del apoyo parlamentario. Esto debe ser gestionado cuidadosamente, pero puede contribuir a poner de relieve la necesidad de estrategias para mejorar las percepciones y relaciones.
- Las percepciones públicas sobre el parlamento han sido recopiladas como parte del proceso

del programa de desarrollo. Pueden organizarse grupos específicos o, cuando los recursos lo permitan, realizarse encuestas de opinión. Los grupos específicos pueden ser útiles para probar las percepciones del parlamento antes y después de los programas de apoyo, aunque los cambios pueden no ser perceptibles para el público en general. Los interlocutores del parlamento, así como los profesionales de los medios de comunicación, tendrán una idea más clara, aunque parcial, de cualquier cambio en los logros del mismo.

- Los programas de desarrollo parlamentario pueden ir unidos al apoyo a la sociedad civil. Con demasiada frecuencia, la financiación de los donantes destinada a reforzar las capacidades políticas y de control queda compartimentada. A menudo, el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil no está integrado en los sistemas nacionales de toma de decisiones. Esto puede debilitar a los parlamentos ya que, por ejemplo, las iniciativas de lucha contra la corrupción pueden conllevar la creación de nuevas instituciones y organismos que canalicen sus resultados y recomendaciones directamente al ejecutivo, puenteando al parlamento. Esto crea una percepción de que los parlamentos son insignificantes y desanima a las organizaciones de la sociedad civil para implicarse con el parlamento. El proceso de asignación para el desarrollo, tanto de proyectos de participación de la sociedad civil como de desarrollo parlamentario, deberá necesariamente explorar las formas en que estos dos tipos de programas pueden crear sinergias.

Otras opciones de participación de la sociedad civil en los programas de desarrollo parlamentario se presentan en la sección 3.2. del capítulo 3.

2.2. ¿Existe un entorno adecuado para un programa de apoyo parlamentario?

En la presente sección se examinan algunos de los factores que influyen en la posibilidad de éxito de la programación del apoyo parlamentario. El Marco de Evaluación presentado en la sección 2.3 detalla un enfoque de evaluación del funcionamiento del parlamento y sus necesidades de apoyo parlamentario. Esta evaluación será normalmente facilitada por un equipo de expertos contratados pero, antes de que se tome la decisión de seguir adelante con una evaluación completa, la Delegación deberá evaluar si existe potencial para un programa de apoyo parlamentario. Esta preevaluación será informal, pero deberá incluir el examen de varias cuestiones clave. La preevaluación no solo evalúa el potencial de desarrollo, sino que también es un paso necesario para que el personal de la Delegación pueda comprender suficientemente los retos del parlamento para desarrollar especificaciones para una evaluación completa y, especialmente, para velar por que exista apoyo para la puesta en marcha y la asunción de un programa de fortalecimiento dentro del parlamento y para proceder al delicado, pero a veces esencial, proceso de evaluación completa. El proceso de preevaluación debe, por lo tanto, responder a dos preguntas: ¿existe potencial para un fortalecimiento parlamentario? y ¿existe un verdadero compromiso institucional en el parlamento para un programa a tal efecto? Examinaremos cada una de estas preguntas y posteriormente facilitaremos una lista de control de preevaluación que puede ser útil para las Delegaciones en esta primera fase con el fin de decidir el potencial de un programa de apoyo parlamentario. El objetivo de la preevaluación no es excluir la colaboración con los parlamentos, sino reflexionar sobre el contexto, estudiar las opciones y empezar, en su caso, a detectar posibles puntos de partida.

2.2.1. Potencial de fortalecimiento parlamentario

Para que un programa de apoyo parlamentario sea útil, el parlamento debe poder ejercer competencias reales. Cuando los parlamentos no disponen efectivamente de margen para actuar con independencia del poder ejecutivo, el refuerzo de las capacidades técnicas no solo no alcanzará los resultados deseados, sino que también puede legitimar y, por consiguiente, reforzar un régimen autoritario. Una forma de evaluar si el parlamento tiene realmente el potencial necesario para desempeñar un papel democrático autónomo es considerar de qué facultades dispone y si en el pasado reciente ha utilizado sus competencias y de qué forma. Al final de la presente sección se presenta una preevaluación básica del potencial parlamentario. Es importante que las preguntas sobre la eficacia parlamentaria se contesten sobre la base de pruebas. A menudo, los parlamentos son considerados ineficaces sobre la base de las percepciones del público o de donantes que pueden no ser exactas. Los contextos en que operan los parlamentos varían y, por lo tanto, los tipos de indicadores que determinan su eficacia potencial también variarán. Los problemas comunes a los que pueden tener que hacer frente los parlamentos y que podrían impedir un desarrollo parlamentario efectivo incluyen:

- inadecuación de las disposiciones (capacidad jurídica, plazos razonables, etc.) de la constitución y/o prácticas para considerar la legislación, especialmente la legislación compleja;
- un partido de Gobierno muy centralizado que transmite sus decisiones a la mayor parte de los diputados; deliberaciones importantes celebradas a puerta cerrada; el parlamento simplemente da su visto bueno a decisiones ya tomadas;
- un control centralizado del presupuesto del parlamento con pocos o ningún recurso para comisiones de vigilancia del ejecutivo, análisis legislativo y actividades de consulta pública;
- envío de información inadecuada al parlamento que impide que pueda llevar a cabo eficazmente sus funciones de control.

En estas circunstancias, si se decide pasar a programas de desarrollo parlamentario, estos deben intentar abordar algunos de estos problemas.

2.2.2. Compromiso en pro del desarrollo parlamentario

Aparte del entorno general desfavorable para el desarrollo democrático, la razón más frecuente del fracaso de los programas de desarrollo parlamentario es una falta de asunción institucional. El Marco de Evaluación presentado en la sección 2.3 está concebido para garantizar que la asunción institucional por el parlamento sea integrada desde el comienzo del programa de desarrollo. Sin embargo, la confirmación básica de que el parlamento está realmente comprometido en pro del desarrollo debe ser sólida antes de comprometer el gasto y el trabajo que supone la evaluación por los expertos. A menudo, esto será evidente porque el parlamento habrá contactado a la CE con la propuesta de un programa de fortalecimiento. Aún así, vale la pena evaluar previamente el compromiso antes de pasar a evaluar las necesidades de desarrollo parlamentario. Algunas de las preguntas básicas se incluyen en la siguiente lista de preevaluación.

Las estrategias e instrumentos para evaluar y garantizar la participación del parlamento que serán pertinentes en esta primera fase y durante las de evaluación y ejecución incluyen:

- Integrar las discusiones sobre el apoyo al desarrollo de sistemas nacionales de supervisión eficaces, incluido el desarrollo parlamentario, como parte del diálogo entre la CE y el Gobierno nacional sobre los programas de apoyo presupuestario. En general, la asunción institucional de la creación de un parlamento eficaz depende, fundamentalmente, de la voluntad del partido gobernante.
- Garantizar la participación de los protagonistas parlamentarios clave en cada etapa y que representantes de los diferentes grupos de interés del parlamento participen en la planificación del programa, incluidos representantes de los partidos de la mayoría y la oposición, personal parlamentario y diputados. Estos aspectos se comentan más detalladamente en el Marco de Evaluación.
- Realizar una evaluación de la política económica centrada en el lugar que el parlamento y los diputados ocupan en la estructura nacional de poder antes de planificar un programa de consolidación parlamentaria, así como identificar los obstáculos a la eficacia y los posibles impulsores del cambio. Este proceso se detalla en el Marco de Evaluación.
- Asignar un tiempo al diseño del programa, asegurándose de que los borradores y los documentos de base se difundan con tiempo y organizar reuniones de seguimiento con actas y planes de trabajo consensuados.
- Garantizar que el parlamento disponga de un sistema operativo de coordinación de proyectos y rendición de cuentas; en algunos casos puede tratarse de un único interlocutor principal, por ejemplo, el presidente o un vicepresidente. Aunque esto puede ser útil para garantizar una respuesta rápida a cuestiones rutinarias, es esencial que la asunción por la totalidad del órgano parlamentario se mantenga a través de un comité de coordinación del proyecto en el que deberán estar representados los diversos grupos parlamentarios, el personal y los diputados. El comité de coordinación deberá reunirse periódicamente y su constitución deberá estar regulada por un protocolo de coordinación de proyectos operativos apoyado por la distribución de materiales del proyecto y documentación de soporte a todos sus miembros .
- Mantener la transparencia produciendo y distribuyendo actualizaciones regulares para las audiencias internas y externas sobre la estrategia de reforma, incluidas las actividades del proyecto y el resumen de los estados financieros.
- Tener la valentía de no proseguir si las perspectivas parecen pobres, pero también analizar si esto significa que los sistemas nacionales de control son insuficientes. En este caso, modalidades de financiación tales como el apoyo al presupuesto nacional pueden crear un riesgo fiduciario inaceptable y, por tanto, son poco recomendables.

2.2.3. Lista de control de preevaluación

La figura 2 es una lista de control que puede constituir la base para evaluar preliminarmente si es probable que un programa de desarrollo parlamentario sea factible. Las preguntas se basan en parte en el Marco de Evaluación completo que figura más adelante y no pueden sustituir a una evaluación propiamente dicha. El objetivo de la «preevaluación» no es determinar si el parlamento es una institución eficaz, sino más bien si existe un marco constitucional y político adecuado y la voluntad necesaria para emprender un proceso de fortalecimiento. La lista de control de preevaluación también contiene preguntas acerca de si el desarrollo parlamentario está programado en los marcos de desarrollo de la CE.

La preevaluación debe considerarse conjuntamente con análisis políticos y económicos más amplios de la gobernanza democrática y las condiciones de desarrollo de un país.



© NU photo par Eskinder Debebe

En muchos, si no en la mayoría de los casos, los análisis de economía política han sido llevados a cabo por la Delegación de la CE o por otros agentes. Un análisis de economía política debería abarcar más que el parlamento y examinar el conjunto de la gobernanza democrática y el entorno de desarrollo. Si no se ha llevado a cabo tal análisis, puede ser preferible realizarlo antes de decidir centrarse en el parlamento, ya que el análisis permitirá una mayor comprensión interinstitucional del entorno de desarrollo, permitiendo establecer prioridades generales para las actividades de fortalecimiento de la gobernanza democrática⁽²⁾. No obstante, la primera serie de preguntas de la lista de comprobación de preevaluación intenta ofrecer un contexto de economía política específico a la institución parlamentaria.

Figura 2: Lista de control de preevaluación

Criterios	Evaluación	<i>Sí o generalmente sí (especifíquese)</i>	<i>Solo parcialmente (especifíquese)</i>	<i>No o generalmente no (explíquese de qué forma podría afectar a la eficacia del programa de desarrollo parlamentario)</i>
A. Contexto político y económico básico				
1. ¿Existe un acuerdo político (Scott, 1999), que establezca unas «reglas del juego» básicas, formales o informales, de reparto del poder?				
2. ¿Existe una constitución nacional o un sistema jurídico fundamental que sean respetados por el Gobierno y otros protagonistas clave?				
3. ¿El Gobierno ejerce su autoridad sobre el ejército y la función pública?				
4. ¿Existe una sociedad civil activa capaz de actuar autónomamente respecto al Gobierno?				
5. ¿Existen partidos políticos capaces de organizar libremente el proceso político y de participar efectivamente en el mismo?				
B. Derechos básicos y legitimidad institucional				
1. ¿La constitución nacional y las enmiendas a la misma son aprobadas por el parlamento o mediante referendo popular directo?				
2. ¿Se respetan en general las responsabilidades respectivas de las diferentes instituciones del Estado (legislativo, ejecutivo, judicial)?				
3. ¿El sistema electoral y los límites de las circunscripciones electorales son aprobados por el parlamento o mediante referendo popular directo?				
4. ¿Las elecciones al parlamento (y a la presidencia en su caso) son libres, equitativas y transparentes?				
5. ¿Se respeta en general la libertad de expresión? ¿Existen medios de comunicación libres? ¿Se respeta el derecho de libre asociación?				
6. ¿En general, la población no está expuesta a detención arbitraria u otras medidas extraconstitucionales por parte de las fuerzas de seguridad?				
7. ¿Tiene el parlamento autoridad constitucional para legislar, supervisar las actividades del ejecutivo y representar a la población?				
C. Composición y funcionamiento del parlamento				
1. ¿Todos los grupos de población clave están representados en el parlamento? (particularmente importante en situaciones posteriores a conflictos)				
2. ¿Controla el parlamento su propio presupuesto?				
3. ¿Tiene el parlamento la responsabilidad primaria de establecer su propia agenda de actividades? (dentro de un marco constitucional)				
4. ¿Elige el parlamento a sus principales funcionarios y contrata a su propio personal y puede contratar a expertos para que le asistan en el desempeño de sus funciones?				

Criterios	Evaluación	<i>Sí o generalmente sí (especifíquese)</i>	<i>Solo parcialmente (especifíquese)</i>	<i>No o generalmente no (explíquese de qué forma podría afectar a la eficacia del programa de desarrollo parlamentario)</i>
5. ¿Hace uso el parlamento de sus competencias legítimas en el ámbito de la legislación?				
6. ¿Hace uso el parlamento de sus competencias legítimas en el ámbito del control del ejecutivo?				
7. ¿Hace uso el parlamento de sus competencias legítimas en el ciclo presupuestario? (véase anexo 2, sección 2)				
8. ¿Hace uso el parlamento de sus competencias legítimas como representante de la población en el proceso de gobernanza?				
D. Relaciones con otras ramas del Gobierno y con la sociedad civil				
1. ¿Puede exigir el parlamento a los miembros del ejecutivo que comparezcan ante él para contestar a sus preguntas y respeta el ejecutivo esta potestad?				
2. ¿Puede el parlamento solicitar y obtener del Gobierno la información necesaria para su trabajo?				
3. ¿Tiene el parlamento derecho a realizar investigaciones sobre el funcionamiento de determinados programas o servicios estatales y puede contar con los recursos necesarios?				
4. ¿La entidad fiscalizadora superior informa al parlamento y éste puede mandarla para que ejecute un determinado trabajo de auditoría?				
5. ¿El ejecutivo toma nota o actúa sobre la base de las recomendaciones y resoluciones del parlamento?				
6. ¿Está abierto el parlamento a la participación de la sociedad civil en sus comisiones con el fin de permitir compartir análisis y opiniones?				
E. Compromiso nacional e institucional en pro del desarrollo parlamentario				
1. ¿Existe un plan de desarrollo parlamentario y cuenta con el apoyo de los principales protagonistas políticos, tanto del partido mayoritario como de la oposición y de los funcionarios de la institución?				
2. ¿Se ha creado en el parlamento la figura clave del interlocutor (o comisión interlocutora) de desarrollo parlamentario?				
3. ¿Reconoce el ejecutivo la importancia del fortalecimiento parlamentario?				
F. Marco de ayuda al desarrollo para actividades de desarrollo parlamentario				
1. ¿Los responsables de la Delegación colaboran con el apoyo de la CE al desarrollo parlamentario?				
2. ¿Existen en el marco del DEN y del PIN disposiciones relativas a actividades de desarrollo parlamentario?				
3. Si el país recibe directamente apoyo presupuestario general o sectorial, ¿existe un programa de apoyo institucional complementario que incluya el fortalecimiento parlamentario?				
4. ¿En los marcos de desarrollo plurianual (MGMP, MTEF, etc.) se prevé el apoyo de los donantes al fortalecimiento parlamentario?				

En caso de que la respuesta a alguna de las anteriores preguntas sea «no», se trata de un indicio de un posible obstáculo o de límites a un desarrollo parlamentario eficaz. Esto no significa que no deba ponerse en marcha un proyecto de desarrollo parlamentario, pero en el informe de preevaluación deberá prestarse atención a cómo las respuestas negativas podrían incidir en la viabilidad y en el objetivo de las actividades de desarrollo parlamentario. Si se obtiene una respuesta negativa en muchas categorías, se trata, a primera vista, de un indicio de que puede no ser el momento adecuado para el desarrollo parlamentario, que existe el riesgo de que la ayuda de la CE al desarrollo parlamentario pudiera legitimar una situación no democrática, o de que se requiere un enfoque muy cuidadoso y a pequeña escala.

En caso de respuestas negativas en la categoría F, relativas al marco de ayuda a actividades de desarrollo parlamentario, se requiere una respuesta diferente ya que ello sugeriría que, antes de que pueda aplicarse un programa de desarrollo parlamentario, deben adecuarse las prácticas de apoyo de los donantes y la planificación.

El informe de preevaluación deberá ser debatido en la Delegación, tanto con funcionarios políticos como de cooperación, y con los responsables del país en Bruselas así como con la Unidad D1 de AIDCO y su negociado encargado del apoyo a la democracia, antes de que se tome la decisión de seguir adelante con la evaluación en profundidad de las necesidades de desarrollo parlamentario descritas en la sección 2.3. No se puede establecer un conjunto de criterios mínimos que deban cumplirse antes de considerar un programa de desarrollo parlamentario porque las circunstancias y la dinámica de cada país son únicas. Sin embargo, en general no hay razones para proseguir con las actividades de desarrollo parlamentario cuando los derechos humanos básicos tales como la libertad de expresión no se respetan generalmente, cuando los partidos políticos de la oposición no pueden actuar libremente dentro y fuera del parlamento, o cuando no se celebran elecciones libres y equitativas. Cuando se compruebe que no se dan las condiciones previas para un adecuado desarrollo parlamentario, deberían considerarse formas alternativas de fortalecimiento democrático, por ejemplo mediante el apoyo a organizaciones de la sociedad civil. Una preevaluación negativa debería también incorporarse a los debates políticos entre la Delegación y el Gobierno nacional, de tal forma que la necesidad de profundización democrática simplemente no se abandone cuando se determine que la situación política no permite un desarrollo parlamentario.

2.3. Marco de Evaluación⁽³⁾ para el diseño de programas de desarrollo parlamentario

2.3.1 Introducción

El Marco de Evaluación descrito en la presente sección se basa en la hipótesis de que el propio parlamento está comprometido en pro del desarrollo, solicita ayuda y se compromete durante las diferentes fases de evaluación. De hecho, el parlamento podrá haber ya llevado a cabo su propio diagnóstico de los puntos fuertes y débiles y de las necesidades de desarrollo. Existen diversos instrumentos que pueden ayudar a los parlamentos a realizar una autoevaluación, el más conocido de ellas es la publicación de la Unión Interparlamentaria (UIP) titulada *Evaluar un parlamento: Conjunto de herramientas para la autoevaluación de un parlamento*⁽⁴⁾. Otro planteamiento cada vez más popular es que el parlamento evalúe

⁽³⁾ Este Marco utiliza aspectos de la metodología desarrollada inicialmente para la Westminster Foundation for Democracy en la obra de Greg Power titulada «Política del fortalecimiento parlamentario – Herramienta de diagnóstico: Comprensión de los incentivos políticos y del comportamiento institucional en las estrategias de apoyo parlamentario», publicada por Global Partners & Associates/Westminster Foundation for Democracy, 2010. Para ello se dispone de permiso del autor, Greg Power, que desarrolló ambos marcos, que se complementan y podrían utilizarse conjuntamente.

⁽⁴⁾ Disponible en <http://www.ipu.org/pdf/Publications/self-e.pdf>.

sus resultados en relación con uno de los distintos criterios internacionales de referencia desarrollados por distintas organizaciones parlamentarias. Estos temas se abordan en el anexo 3 del presente documento de referencia.

En algunos casos, sobre la base de una autoevaluación, el parlamento habrá desarrollado su propio plan de desarrollo estratégico y dispondrá de una serie de prioridades de desarrollo, que constituirán la base para el debate entre la Delegación y el parlamento sobre un posible apoyo de la CE. En estas circunstancias puede que no sea necesario llevar a cabo la totalidad o una parte del proceso de evaluación descrito más abajo antes de decidir cómo la CE podría apoyar el desarrollo parlamentario.

Pero a menudo, un parlamento, aunque deseoso de un desarrollo organizativo, no habrá concluido su autoevaluación y no habrá adoptado un plan general de desarrollo estratégico. En estas circunstancias, es posible apoyarle para elaborar su propio plan de desarrollo institucional y el Marco de Evaluación aquí presentado debería ser útil tanto para el parlamento como para la Delegación con el fin de identificar los puntos fuertes y las carencias, contribuyendo a planificar una estrategia de desarrollo parlamentario e identificar posibles formas de apoyo.

Cuando sea posible, deberá promoverse la formación de comisiones pluripartidistas de reforma parlamentaria, que han demostrado ser un mecanismo útil para que el parlamento decida sus prioridades y realice un seguimiento de la aplicación de la reforma. La participación de la oposición ayuda a la adhesión de todas las partes del parlamento a sus objetivos de desarrollo y de reforma.

El papel del Marco de Evaluación es ayudar al parlamento, en asociación con la Delegación en el país, a analizar su rendimiento y eficacia y a identificar ámbitos prioritarios para el trabajo de desarrollo. El Marco puede también ser útil para otros interesados nacionales e internacionales en poner en marcha programas de apoyo parlamentario. Su finalidad es triple:

- delimitar ámbitos en los que el parlamento no ejecute actualmente aspectos de sus funciones principales o en los que las ejecute de forma inadecuada;
- comprender las posibles causas subyacentes de estos pobres resultados;
- identificar posibilidades de desarrollo parlamentario y diseñar programas de apoyo parlamentario en función de los contextos específicos.

Equipo de evaluación

Como se puso de relieve anteriormente, el diagnóstico de los puntos fuertes y las deficiencias de organización y el establecimiento de las prioridades de desarrollo es un proceso que corresponde fundamentalmente al propio parlamento. Al mismo tiempo, efectuar el diagnóstico suele implicar a expertos o asesores independientes que son agentes neutros o mediadores y por lo tanto capaces de recopilar y analizar la información y los puntos de vista de las distintas partes interesadas en la institución parlamentaria. Normalmente, se contrata a un equipo para facilitar el proceso de evaluación y para ayudar a diseñar el proyecto sobre la base de las condiciones específicas desarrolladas conjuntamente por el parlamento y la Delegación.

Para conformar un equipo de evaluación puede utilizarse una variedad de diferentes planteamientos. Habitualmente, el equipo estará formado por expertos nacionales e internacionales, altos funcionarios del parlamento y a veces también un diputado. Debería incluirse a representantes parlamentarios cuando el parlamento en su conjunto, es decir, tanto el partido mayoritario como la oposición, den un mandato en tal sentido.

¿Por qué incluir a expertos nacionales e internacionales y a un representante del parlamento?

- Los expertos nacionales aportan comprensión contextual y la capacidad de acceder fácilmente a material de investigación e identificar y establecer contacto con informadores clave de fuera del parlamento. También garantizan que el parlamento disponga de mayores garantías de que el proceso de evaluación será pertinente para las necesidades de la institución y del entorno operativo.
- Los expertos internacionales aportan conocimientos de las mejores prácticas de desarrollo parlamentario internacional en una variedad de contextos. En las democracias emergentes a menudo hay poca tradición de desarrollo democrático. Además, los expertos internacionales ofrecen garantías de imparcialidad en el entorno muy politizado de un parlamento nacional.
- Para garantizar una adecuada asunción, el acceso a todos los protagonistas parlamentarios clave y la correcta coordinación con la mesa del parlamento o la comisión de reforma parlamentaria u otra comisión de desarrollo parlamentario, es especialmente útil contar entre el núcleo del equipo de evaluación con un alto cargo del personal parlamentario o un parlamentario que represente al parlamento como institución. Es importante que el representante tenga un mandato de una comisión de reforma parlamentaria o de desarrollo estratégico parlamentario y que esté en estrecho contacto con este órgano.

El equipo de evaluación debería preferiblemente estar compuesto por un representante del parlamento, un experto nacional y un experto internacional, aunque un equipo de cuatro o cinco personas permitiría una mayor especialización y la división de responsabilidades, y que el proceso se efectuara más rápida y exhaustivamente. El tiempo total asignado al trabajo del equipo dependerá de la magnitud de la evaluación y del programa de trabajos a efectuar.

Para que el apoyo parlamentario sea eficaz es importante contar, desde la fase de evaluación e identificación, con una comisión en el parlamento en la que todos los protagonistas parlamentarios clave, representantes del partido mayoritario y de la oposición y altos representantes del personal parlamentario estén representados y que aporte la necesaria orientación estratégica durante todo el ciclo de colaboración. Se trata del principal interlocutor del equipo de evaluación. Esta comisión puede adoptar diferentes formas: ser creada específicamente para la cooperación CE-parlamento, puede tratarse de una comisión de reforma parlamentaria o desarrollo estratégico ya existente o de cualquier otro órgano integrador existente.

Fases de la evaluación

Las tres etapas de la fase de evaluación se detallan a continuación. En primer lugar, la etapa preparatoria debería consistir principalmente en una investigación documental para comprender los contextos político, social, económico y cultural en los que se desenvuelve el parlamento. Esta fase intentará identificar los estamentos políticos clave que influyen en la eficacia del parlamento, preparándolo, junto al equipo de evaluación, para las principales actividades de evaluación de la segunda fase.

En segundo lugar, la evaluación del parlamento se basa en debates y entrevistas con políticos y personal clave del parlamento, pero utiliza también las perspectivas de interesados externos como ministerios, funcionarios y representantes de los medios de comunicación, sociedad civil y donantes y, potencialmente, de los ciudadanos.

La parte principal de este marco es una lista de preguntas en cuatro secciones, que reflejan las principales funciones parlamentarias. Su fin es delimitar ámbitos concretos donde se detectan puntos fuertes y débiles en las funciones legislativa, presupuestaria, de responsabilidad y de representación. Sin embargo la evaluación intenta asimismo determinar las causas de los puntos fuertes y débiles. Existen cinco grupos de posibles causas subyacentes: facultades constitucionales, claridad procedimental, personal y capacidad, experiencia y comprensión, y factores políticos, y a cada sección deberán aplicarse «puntos de reflexión».

En tercer lugar, la fase final consiste en transformar la evaluación en un análisis coherente del parlamento y en diseñar un programa de apoyo parlamentario. Este proceso utilizará las conclusiones de la evaluación así como las diferentes modalidades de desarrollo disponibles y las modalidades de aportación analizadas más adelante en el presente capítulo. Los resultados de las cuestiones y de los puntos de reflexión deberían destacar los ámbitos en los que la ayuda de la UE podría ser más eficaz e indicar la posible viabilidad de un programa de apoyo. Sin embargo, esta fase debe ser considerada como una oportunidad para probar y afinar los resultados de la evaluación con los interlocutores clave del parlamento. El éxito de cualquier programa de apoyo parlamentario se basa en el apoyo político en el seno de la institución. Deberá ser asumido y dirigido por el propio parlamento y un objetivo clave de esta tercera etapa es garantizar la asunción política, tanto del análisis como de las recomendaciones de la evaluación.

Es importante subrayar desde el principio que el Marco de Evaluación debería utilizarse con flexibilidad de dos formas principales. En primer lugar, aunque el Marco se divide en tres etapas, estas no deben considerarse como fases de trabajo independientes y completas. La evaluación es un proceso iterativo que depende de pruebas constantes por el equipo de evaluación de sus análisis teniendo en cuenta los puntos de vista de las partes interesadas dentro y fuera del parlamento. Por ejemplo, es posible que el equipo identifique rápidamente problemas y retos evidentes, posibles causas y mecanismos de apoyo parlamentario y que utilice la evaluación para probar estas hipótesis de ensayo durante varias semanas. En otras circunstancias puede ocurrir que la causa aparente, y por lo tanto las modalidades más adecuadas de apoyo, solo se vean claramente al final de la fase de entrevista.

En segundo lugar, las preguntas de la evaluación y las causas subyacentes son deliberadamente amplias. Las características exactas de los puntos fuertes y las deficiencias de los parlamentos varían enormemente de un país a otro e incluso cuando existen estructuras institucionales similares, el equilibrio de poder político, la cultura institucional, los recursos y la calidad del personal parlamentario pueden dar lugar a problemas muy diferentes. Para algunos parlamentos estos factores pueden traducirse en la calidad de la legislación, con un impacto negativo en la vida de los ciudadanos, mientras que en otros puede destacarse la incapacidad del parlamento para controlar eficazmente y modificar las prioridades de gasto de la administración. Las causas pueden ser similares (por ejemplo, falta de personal formado), pero el diseño de un proyecto de apoyo parlamentario dependerá de la comprensión de la especificidad de la institución en su conjunto. Es imposible anticipar cada posible permutación en una larga y detallada serie de preguntas, por lo que las preguntas se han diseñado como sugerencias para ayudar al equipo de evaluación a comprender la forma de operar de la entidad.

En definitiva, no existe una única forma «adecuada» de realizar una evaluación parlamentaria y ningún marco de evaluación es totalmente seguro en ese sentido. El marco facilita una estructura para que el equipo de evaluación considere los factores más significativos, pero la calidad del análisis dependerá del compromiso del parlamento y de otros protagonistas para efectuar un análisis de reflexión y diseño de programas, y para que el equipo de evaluación pueda efectivamente animar un proceso participativo e integrador.

2.3.2. Primera fase: fase preparatoria, análisis del contexto

El objetivo de la fase preparatoria es comprender el contexto político, social, económico y cultural en el que funciona el parlamento. Debería sentar las bases para una evaluación profunda en la segunda fase y para establecer un entendimiento teórico de la posición del parlamento con arreglo a la constitución, su estructura y procedimientos y el equilibrio del poder político en el seno de la institución, así como para determinar los interesados internos y externos clave como posibles entrevistados. Normalmente, esta fase preparatoria debería tener lugar en el país, con los expertos nacionales recogiendo datos y estableciendo los contactos iniciales con informadores clave, en diálogo con los miembros internacionales del equipo encargado del proyecto.

(i) Situación del parlamento en el contexto del país

Aunque la mayoría de los parlamentos democráticos tienden a tener funciones y responsabilidades similares (que generalmente giran en torno a los cuatro ámbitos esenciales enumerados en la presente Evaluación Marco) esto oculta enormes diferencias, derivadas de cómo se interpretan las funciones en el sistema político de un determinado país, de cómo el parlamento se relaciona con el resto de las instituciones del Estado y de la forma en que se describen las funciones en el reglamento interno de la institución. Además, el equilibrio del poder político en un país suele determinar el alcance de la influencia del parlamento. Es importante comprender las expectativas domésticas del parlamento en este contexto y determinar el cumplimiento de los criterios de referencia, así como en relación con las normas internacionales aplicables a los parlamentos. (Para un amplio debate sobre los criterios de referencia de los proyectos y su interés para los programas de desarrollo parlamentario, véase el anexo 3.)

Hay varios grupos de factores que el equipo de evaluación deberá tener en cuenta y que probablemente incluirán el marco constitucional (por ejemplo, tradición de Westminster o napoleónica, etc.), el tipo de sistema político (presidencial, parlamentario), el sistema electoral (proporcional o mayoritario), el sistema de partidos (por ejemplo, el número y la integración institucional de los partidos), las bases de la formación de partidos (ideológicas, étnicas, religiosas, regionales, etc.) y el ciclo electoral, y los resultados de las elecciones recientes.

El equipo de evaluación también podría encontrar indicadores demográficos y sociales más amplios y útiles, como la población, la productividad económica, la distribución de los recursos socioeconómicos, la salud, la educación y los resultados de encuestas de opinión (por ejemplo, los Barómetros de África, América Latina y el mundo árabe ofrecen sondeos periódicos sobre las actitudes hacia la democracia en estas regiones, y otras encuestas nacionales podrían estar disponibles).

Asimismo, la evaluación debería estudiar el papel clave que el parlamento desempeña en términos sociales, económicos y políticos y en las cuestiones de desarrollo nacional. Por

ejemplo, ¿participa el parlamento en la elaboración de las estrategias nacionales de desarrollo (programas estatales plurianuales, DELP, marcos económicos a medio plazo, etc.)? ¿Cuál es su papel en la aprobación de estas estrategias? (Véase también la sección 3 del anexo 2, sobre el papel del parlamento nacional en el diálogo político.) ¿Desempeña el parlamento un papel decisivo en la incorporación de determinados problemas fundamentales de la sociedad en la agenda política del país? ¿Es el parlamento un foro eficaz para el diálogo nacional y canaliza el debate y las divergencias de forma pacífica?

(ii) Comprensión del proceso de evolución política

La posición del parlamento también vendrá determinada por la historia reciente del país y su evolución democrática. Evidentemente, el período de tiempo durante el cual ha existido el parlamento afectará a su legitimidad y autoridad en el sistema político. El proceso de transición a la democracia es probable que también determine la forma en que el parlamento es percibido. Los países con un historial reciente de inestabilidad o conflictos internos pueden dar un gran valor al papel de representación del parlamento como órgano de mediación entre intereses sectoriales. En cambio, cuando la democracia parlamentaria fue un requisito para la admisión en organizaciones internacionales o es una expectativa de la ayuda al desarrollo, la institución podrá ser juzgada por su control de la actividad del Gobierno (véanse las secciones 2 y 3 del anexo 2 relativo a los parlamentos, el control presupuestario y los DELP).

Como parte de este proceso también es importante que el equipo de evaluación comprenda los factores que presionan continuamente en favor del cambio parlamentario. En general, existen cuatro fuentes para este tipo de presión: a) procesos de reforma de arriba a abajo, en los que los gobernantes consideran necesario dotar de una mayor legitimidad democrática a sus instituciones políticas; b) presión en el propio parlamento, cuando los políticos intentan aumentar su influencia sobre el proceso de toma de decisiones; c) presión de abajo hacia arriba, de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil; y d) presión internacional externa, muchas veces vinculada a ayuda al desarrollo o una aceptación internacional. En la práctica, suele ser una combinación de las presiones procedentes de varias fuentes la que conduce al cambio democrático y parlamentario, aunque comprender la importancia relativa de cada uno de ellos ayudará a aprovechar dichas fuentes en el proyecto de ayuda.

(iii) Interpretación de los resultados del parlamento

Como la fase preparatoria es fundamentalmente un ejercicio documental, el equipo deberá utilizar fuentes primarias y secundarias de información, que se distribuyen en tres grandes categorías, cada una de las cuales ofrece distintos tipos de información.

En primer lugar están los recursos primarios que explican el marco jurídico y constitucional y el reglamento interno del parlamento. Obviamente, la constitución de un país describe la posición y el papel del parlamento en el sistema político, con diversos niveles de detalle en función del país. Sin embargo, será de uso más directo el reglamento de procedimiento del parlamento, que explica la forma en que éste cumple sus funciones (por ejemplo, las fases del proceso legislativo) y describe la estructura de la institución, por ejemplo, el sistema de comisiones. Estos documentos pueden ser complejos, confusos y a veces contradictorios. Sin embargo, ofrecen una visión de la cultura parlamentaria y pueden proporcionar una base para interrogar a las partes interesadas sobre su comprensión y observancia de las normas. Algunos parlamentos disponen de documentos complementarios, como un código de conducta de los diputados o guías del parlamento, que ofrecen perspectivas alternativas.

En segundo lugar, el volumen y la calidad de los informes parlamentarios, por ejemplo los publicados por comisiones, ofrecen datos adicionales para el proceso de evaluación. El contenido de estos informes, sus recomendaciones y el modo en que hayan sido seguidos por el parlamento o el Gobierno facilitarán ideas para realizar las entrevistas con los interesados. Estos informes y los subsiguientes debates con las partes interesadas clave pueden también poner de manifiesto cuestiones políticas de interés particular para el parlamento en las que el apoyo parlamentario de la CE sería apreciado. Además, en la mayoría de los casos, el parlamento tendrá una comisión de normas, o una comisión u oficina de asuntos parlamentarios cuyas deliberaciones e informes podrían poner de relieve las principales preocupaciones sobre la forma de trabajo del parlamento. Por otro lado, algunos parlamentos pueden tener planes estratégicos para su propio desarrollo o haber procedido a una autoevaluación, como la propuesta por la UIP, sobre cuya base podrían establecerse las conclusiones de la evaluación.

En tercer lugar, probablemente habrá análisis estratégicos más amplios que indiquen de algún modo los logros del parlamento. En algunos casos puede haber publicaciones del Gobierno o informes anuales que establezcan la calidad de la gobernanza en el país, incluso si no se refieren directamente al parlamento. Es asimismo probable que haya otros organismos donantes que trabajan en el desarrollo democrático que podrían haber evaluado y publicado datos sobre el estado de la gobernanza. Los diversos análisis políticos/económicos, tales como los relativos a «motores del cambio», «análisis de poder» o «corrupción en la gobernanza estratégica», utilizados por diversos organismos, darán al equipo de evaluación un contexto más amplio para su investigación. Además, organizaciones tales como *International Crisis Group* y *Transparency International* publican informes generales sobre la situación política, como lo hace *The Economist Intelligence Unit*. Asimismo, hay organizaciones de la sociedad civil en una serie de países que controlan específicamente el funcionamiento del parlamento y redactan informes periódicamente. Esto puede ser una fuente útil, incluso si algunas organizaciones de la sociedad civil se centran demasiado en cuantificar el rendimiento de diputados individuales en detrimento de otras evaluaciones más institucionales y cualitativas.

Tal y como se mencionó anteriormente, otros interesados intervienen frecuentemente en la gobernanza democrática o incluso en apoyo al parlamento. Existe una creciente preocupación en la comunidad internacional y en particular entre los países beneficiarios, sobre la duplicación de los donantes y los excesivos gastos generales causados por los requisitos de los distintos donantes de fondos para la ejecución de actividades similares de desarrollo. Los aspectos de la evaluación ya realizados por otros donantes no deben repetirse únicamente para «marcar las casillas». Aún más importante, si se está procediendo efectivamente a actividades de apoyo parlamentario, el equipo de evaluación, en colaboración con el parlamento y la Delegación, debe dar prioridad a evaluar si el apoyo de la CE puede ser simplemente canalizado a través del programa existente.

(iv) Identificación de los principales interesados

Además de intentar comprender la estructura y los procesos del parlamento, así como el contexto en el que opera, la investigación documental debe tratar de determinar las principales partes interesadas dentro y fuera del parlamento. Esto ayuda a identificar a quienes tienen un interés en reforzar o debilitar el control parlamentario y si estos participantes tienen capacidad para promover o dificultar el proceso de reforma.

En el parlamento el presidente seguramente será una figura clave cuyo soporte, o al menos asentimiento, será fundamental para el éxito de cualquier proyecto de apoyo parlamentario.

Además, los presidentes de las principales comisiones, tales como las de asuntos internos y normas, así como los legisladores de un mismo partido, los líderes de los partidos y los políticos veteranos, pueden ejercer influencia sobre sus colegas. La evaluación debe también incluir a miembros del personal de la mayoría de los niveles. Como se menciona en la introducción a la presente sección, es preferible, incluso al principio, que se cree un comité al que el equipo de evaluación pueda contactar y que podría pasar a ser la comisión de supervisión parlamentaria del proyecto de fortalecimiento parlamentario. Este comité debe incluir representación de diversos partidos y de la administración del parlamento. En caso de que se designe una comisión permanente con el fin de mantener contactos con el equipo de evaluación, esto puede funcionar adecuadamente, pero depende de la composición del comité así como de su carga de trabajo y de su nivel de compromiso para con el proyecto de desarrollo. Este comité debería también nombrar a un miembro del personal del parlamento y a un diputado como miembros del equipo de evaluación.

Desde fuera del parlamento, ministros del Gobierno, funcionarios, antiguos políticos, organizaciones de la sociedad civil, periodistas y posiblemente miembros de la judicatura pueden proporcionar perspectivas útiles sobre los puntos fuertes y débiles del parlamento. Obviamente, el personal existente del programa de desarrollo parlamentario debe ser un punto de referencia clave, aunque en muchos casos no existirá tal programa de fortalecimiento. Los donantes podrán contribuir, especialmente si ya han cooperado con el parlamento en el pasado. Existen grupos de coordinación de donantes para diferentes ámbitos de desarrollo en muchos países y sería útil hablar con la actual presidencia de la comisión de coordinación de la gobernanza.

2.3.3. Segunda fase: utilización del Marco de Evaluación

La parte principal del Marco de Evaluación es la serie de preguntas que figura en el apartado 2.3.5. Estas preguntas son el principal medio de recopilación de información y sirven de base para debatir con los interesados internos y externos. Las preguntas están estructuradas en torno a las cuatro funciones clave del parlamento e intentan brindar algún sentido de rendimiento del parlamento en cada uno de estos ámbitos. Los «Puntos de reflexión» al final del Marco de Evaluación tienen como finalidad impulsar al equipo de evaluación y al parlamento a reflexionar sobre las razones subyacentes por las que el parlamento podría incumplir sus funciones y por lo tanto en qué ámbitos el apoyo podría reforzar a la institución.

(i) Indicadores de resultados: las cuatro funciones principales

Las preguntas se agrupan en cuatro epígrafes: función legislativa, función presupuestaria, función de responsabilidad y control, y función de representación. Cada una de estas secciones se divide en subsecciones que se centran en aspectos concretos del proceso parlamentario y que se describen sucintamente a continuación.

- ***Función legislativa:*** La finalidad del examen legislativo es acordar el objetivo de una propuesta de ley, probar sus disposiciones para garantizar que conseguirá lo que pretende y garantizar que la propuesta es coherente y sólida. Las preguntas de evaluación intentan comprender si la legislación ha sido bien redactada e impulsada; la capacidad del parlamento para debatir las propuestas políticas; y su capacidad para examinar detalladamente, modificar y aprobar las versiones finales de la legislación.

- ***Función presupuestaria:*** La finalidad del papel del parlamento en el ciclo presupuestario es acordar las prioridades de gasto del Estado, garantizar la financiación adecuada de ámbitos políticos específicos para cumplir los objetivos políticos y comparar ingresos con gastos. Las preguntas de evaluación intentan extraer información sobre el papel del parlamento en la elaboración, control y aprobación del presupuesto del Estado y de su papel en el control del gasto público. (Para un amplio análisis sobre el parlamento y el presupuesto nacional, véase la sección 2 del anexo 2 del presente Documento de Referencia.)
- ***Función de responsabilidad y control:*** La finalidad del control parlamentario es que el Gobierno responda por sus políticas, detectar errores y tomar medidas correctoras cuando surjan problemas. Las preguntas de evaluación se centran en el acceso del parlamento a la información del Gobierno mediante la utilización de las diversas formas de preguntas parlamentarias, el papel de supervisión de las comisiones y la relación entre el parlamento y el ejecutivo.
- ***Función de representación:*** El parlamento deriva su legitimidad de su capacidad de reflejar y articular los problemas individuales y colectivos. El parlamento debería intentar reflejar, en líneas generales, el perfil de la sociedad a la que representa, tanto en su composición como en su actividad. (Para más detalles sobre este punto en su relación con la igualdad de género, véase la sección 1 del anexo 2.) Deberían existir mecanismos para garantizar que las comisiones parlamentarias y los diputados individuales se comuniquen, consulten y actúen en respuesta a las preocupaciones de los electores.

(ii) Cómo utilizar el Marco

Las preguntas no están concebidas como una lista exhaustiva de todos los posibles factores que pudieran impedir la eficacia parlamentaria. Como se indica más arriba, el funcionamiento de un parlamento estará conformado por el contexto en el que opera y afectado por un sinnúmero de condiciones. La finalidad de las cuestiones es más bien orientativa: servir como sugerencia para que los encuestados expresen su percepción de cómo el parlamento actúa en ámbitos clave. Un tipo de preguntas demasiado prescriptivas o pormenorizadas es probable que sesgase las respuestas del entrevistado en determinada dirección, en vez de permitirle reflexionar sobre los resultados de la institución. En la tercera fase de la evaluación, después de que el equipo de evaluación haya llegado a una serie de conclusiones provisionales, un interrogatorio más prescriptivo sería adecuado para verificar su análisis.

Sin embargo, las preguntas cubren las áreas clave del proceso parlamentario. El equipo de evaluación debe aspirar a utilizar las preguntas para comprender el funcionamiento del parlamento en la práctica y en qué medida se aparta del papel del mismo establecido en la constitución y en las normas de procedimiento.

Utilizando los resultados de la fase preparatoria, las preguntas pueden poner de manifiesto discrepancias entre la teoría y la práctica por varias razones. Por ejemplo, es posible que los responsables políticos y el personal simplemente no estén siguiendo las normas de procedimiento. En muchas instituciones se consolidan procedimientos informales basados en costumbres y prácticas parlamentarias, más que en normas, que suponen una distorsión de las intenciones originales de las normas.

Alternativamente, el parlamento puede no ser suficientemente activo en un ámbito particular. Por ejemplo, cuando las comisiones están sobrecargadas con legislación, pueden no

disponer del tiempo o de los recursos necesarios para controlar a los ministerios o convocar a ministros. En estas circunstancias, es poco probable que utilicen la gama completa de mecanismos parlamentarios a su disposición, lo que resulta en un sistema en el que los ministros y funcionarios no sienten ninguna presión para responder por las decisiones del Gobierno.

Puede ocurrir que cuando el parlamento sea activo, la calidad de su trabajo no dé los resultados previstos en la constitución o en las normas de procedimiento. Puede estar comprobando y modificando legislación periódicamente, pero estas modificaciones pueden ser ignoradas por el Gobierno de forma rutinaria. Del mismo modo, aunque los políticos pueden recurrir a preguntas parlamentarias, informes de comisiones o interpelaciones para obtener información del Gobierno, es común en muchas democracias emergentes que los ministros encuentren la forma de evitar totalmente responder ante el parlamento.

Las preguntas están destinadas a servir como puntos de partida para esta clase de discusiones con los entrevistados. Pueden utilizarse como base para entrevistas individuales, debates en grupos específicos o consultas más amplias. Sin embargo, cada formato puede generar diferentes tipos de respuesta. Las entrevistas individuales están mejor adaptadas para comprender los detalles del funcionamiento del parlamento mientras que las reuniones de grupo pueden revelar una perspectiva más amplia de los puntos fuertes y débiles del parlamento.

También es importante que el equipo de evaluación examine las perspectivas de los diversos entrevistados. Como se indica más arriba, en la fase preparatoria deberá identificarse a algunos de los interesados clave que deben ser entrevistados. Sin embargo, es probable que la fase de evaluación identifique a otros interlocutores cuyas opiniones y experiencias deban incorporarse al análisis. En todos los casos, sin embargo, el debate debe ser encauzado por el papel del entrevistado en el parlamento y por su perspectiva del proceso parlamentario. Todos los funcionarios deberían aportar ideas basadas en hechos sobre el proceso, pero es improbable que dos personas compartan exactamente la misma opinión sobre cada aspecto de la eficacia parlamentaria. Podría redundar en el interés de determinadas figuras de dentro o fuera del parlamento mantener su *statu quo* o, incluso, debilitar al parlamento, y estas perspectivas (ya se expresen abiertamente o soterradamente) deben preverse. Los resultados de la fase de evaluación podrían destacar los puntos de convergencia y discrepancia, lo que ofrece una base para determinar puntos de interés en común.

(iii) Causas subyacentes y puntos de reflexión

Las preguntas de cada ámbito deben proporcionar al equipo de evaluación alguna perspectiva de los resultados parlamentarios por función. Sin embargo, estos, más que explicar las causas subyacentes, probablemente identifiquen los síntomas de los puntos débiles del parlamento. Los puntos de reflexión intentan ofrecer cierto entendimiento de las razones.

Los puntos de reflexión se han agrupado en los cinco epígrafes siguientes, cada uno de los cuales se refiere a una posible serie de causas.

- ***Poder constitucional:*** Cuando el papel del parlamento se describe en la constitución, las cuestiones clave son si su papel es lo suficientemente claro, aceptado por todos y si le otorga suficiente autoridad para llevar a cabo sus funciones legislativa, presupuestaria, de control y de representación.

- **Claridad de procedimiento:** Las normas de procedimiento conforman cómo está estructurado y opera el parlamento. Las normas deben ser claras y coherentes. No obstante, a menudo pueden ser interpretadas por los distintos grupos parlamentarios y por el Gobierno en su propio provecho, y socavar el papel del parlamento.
- **Capacidad y recursos:** Con frecuencia, los parlamentos de las democracias emergentes carecen del número adecuado de personal bien formado y de suficientes recursos en otros ámbitos como, por ejemplo, imprenta y apoyo informático adecuado, para el cumplimiento de sus funciones. Esto puede tener un impacto en casi todos los niveles y ámbitos del control y la supervisión del parlamento.
- **Experiencia y expectativas:** En los primeros años de funcionamiento de un parlamento democrático, existe una limitada experiencia y conocimientos para cumplir las funciones parlamentarias. Esto puede significar que las normas se interpretan de forma adaptada al contexto o que los políticos tienen expectativas poco realistas sobre su capacidad para controlar al Gobierno o aplicar decisiones políticas.
- **Política:** En última instancia, todos los parlamentos son modelados por la interacción de las fuerzas políticas. El nivel más evidente, el equilibrio de poder entre el Gobierno y la oposición tendrá un gran efecto sobre la forma en que el parlamento cumple sus funciones de vigilancia y control. Es común que los diputados del partido gobernante den una mayor prioridad al apoyo a los ministros que a pedirles cuentas. Esto se ve a menudo intensificado por poderosas redes clientelistas. Otros intereses políticos, tales como los de etnia, religión, región, clase socioeconómica o profesión también pueden incidir en la forma en que el parlamento funciona en la práctica.

Debemos repetir que estos puntos no están concebidos para aportar respuestas definitivas, sino que deben ser utilizados por el equipo de evaluación para examinar los factores que influyen y preguntar a los entrevistados por qué consideran que el parlamento es débil en determinados ámbitos.

La evaluación debe centrarse en las características positivas del parlamento así como en sus deficiencias. Los parlamentos de las democracias emergentes a menudo destacan en algunos aspectos de sus responsabilidades y los programas de apoyo parlamentario deberían procurar fomentar y ampliar estas ventajas así como identificar y abordar las deficiencias.

En la mayoría de los casos, una combinación de factores influye en el rendimiento del parlamento. Por ejemplo, un parlamento puede encontrar dificultades para contratar y conservar a personal suficientemente cualificado y en consecuencia sus comisiones tendrán dificultades para llevar a cabo sus tareas de control. Esto se ve intensificado a menudo en las comisiones por expectativas poco realistas de los responsables políticos y por el fracaso en el uso de los mecanismos parlamentarios para convocar a los ministros o al público para que aporten pruebas. Además, el predominio del partido gobernante puede significar que a menudo los informes de las comisiones son favorables a los ministros o, cuando son críticos, estas críticas pueden ser ignoradas de forma rutinaria. En otras palabras, el problema reside conjuntamente en la capacidad del personal, la experiencia de los responsables políticos y la dinámica política en el parlamento. Estos problemas se relacionan entre sí y reducen la efectividad general de la institución.

Entender estas causas significa que el equipo de evaluación puede ajustar mejor el programa de apoyo parlamentario a las necesidades específicas de la institución. También puede suceder que ningún programa pueda cubrir todas las posibles causas de las deficiencias, pero entender la complejidad de las causas subyacentes significa que el programa puede basarse en una evaluación realista de lo que puede conseguirse. Esto se explica más adelante.

2.3.4. Tercera fase: Diseño de proyectos, pruebas de resultados y establecimiento del apoyo

Después de proceder a entrevistas y discusiones con las partes interesadas clave, el equipo de evaluación tendrá que realizar un análisis del parlamento en su conjunto, sus puntos fuertes y débiles, las razones de los malos resultados y los posibles puntos de apoyo. Como se señaló anteriormente, es esencial que el diseño del proyecto se base en una evaluación realista de lo que se puede lograr. Si bien el apoyo internacional puede ayudar a un parlamento en los aspectos de capacidad, estructuras internas, procedimientos y organización, que trabaje con eficacia depende casi enteramente de la actitud de los protagonistas locales (sobre todo los políticos y el personal de la institución, pero también los interlocutores del parlamento que son el Gobierno, la sociedad civil y los medios de comunicación). Así pues, los interesados locales deben implicarse en el éxito del proyecto de apoyo parlamentario y responsabilizarse por ello. La parte clave de la tercera fase es desarrollar un análisis intermedio (incluidas propuestas de apoyo al proyecto) que se utilice como base de discusión y de acuerdo con las principales figuras parlamentarias y, cuando sea posible, con la comisión de reforma o desarrollo estratégico.

(i) Desarrollo de un análisis provisional

Identificar los puntos fuertes y débiles del parlamento es probable que sea una tarea relativamente sencilla. Muchas de las cuestiones más obvias surgirán durante la fase preparatoria, y es probable que la evaluación genere un grado de consenso en los ámbitos en que el parlamento tiene que mejorar y definir mejor las cuestiones clave. Comprender las causas de estos problemas y decidir la mejor forma de ayuda externa es probable que sea más complejo.

El análisis intermedio debe trazar los puntos fuertes y débiles de la institución. Puede ser útil estructurar el informe en tres partes: la primera, definir los ámbitos de actuación principales, la segunda, identificar las razones y causas subyacentes de los puntos fuertes y débiles, y la tercera, sugerir ámbitos en los que la ayuda externa podría ser más eficaz.

Obviamente, el informe debe basarse en las notas de las preguntas de evaluación y en los puntos de reflexión de cada ámbito funcional. Los ámbitos deben identificar los puntos fuertes y débiles específicos y dar un sentido de resultado general. Sin embargo, reunir los resultados de las entrevistas debe ser una tarea permanente para el equipo de evaluación. La comprensión de los síntomas y las causas se basará en un alto nivel de interpretación y el análisis debe ser visto como un proceso iterativo, en el que se utiliza cada entrevista para probar y discutir puntos de vista de debates anteriores, de modo que las principales conclusiones se afinen continuamente.

Sin embargo, esta puede ser una tarea extremadamente compleja. Afrontar los retos clave de un parlamento es poco probable que sea sencillo. Dada la variedad de la actividad parlamentaria y los numerosos puntos potenciales de debilidad, las posibilidades de intervención es probable que sean muy altas. La Figura 5 es una simple matriz analítica que ayuda en el proceso de análisis; tiene tres secciones. La primera (Resultado institucional) debe indicar si el parlamento es «fuerte», «adecuado» o «débil» en un ámbito en particular. La segunda requiere que el equipo evalúe, en una escala de 1 a 5, la magnitud de un problema o punto débil en un ámbito específico (1 = muy alta, 5 = muy baja). La tercera indica las causas subyacentes de los problemas (en cuestiones tales como poder constitucional, claridad del procedimiento, etc.).

La finalidad de la matriz no es aportar respuestas definitivas. Por el contrario, está diseñada para ofrecer una visión general del resultado y una base para la discusión. Se basa en la interpretación por el equipo de evaluación de las entrevistas y debates y los resultados serán por lo tanto muy impresionistas. Sin embargo, al identificar las causas subyacentes en cada sección es posible identificar cómo los diferentes aspectos de la actuación parlamentaria se ven afectados por los mismos factores. Esto a su vez indica dónde un proyecto de apoyo podría ser más útil. La Figura 3 es una muestra de una matriz.

Figura 3: Muestra de una matriz

	Resultado institucional	Intensidad del elemento (1 = alta, 5 = baja)					Causas subyacentes					
		Buena (B) Adecuada (A) Pobre (P)	1	2	3	4	5	Constitución	Procedimientos	Capacidad	Experiencia	Política
Función												
Legislación												
1. Iniciativa/redacción	F	•						•	•	•		
2. Debate	C			•						•	•	
3. Control	F	•							•	•		
4. Enmiendas	F	•						•	•	•	•	

Por ejemplo, si la capacidad plantea problemas en cada uno de los ámbitos funcionales, el proyecto de apoyo podría tener que incluir un elemento sobre contratación, capacitación y retención de personal. Pero si las normas de procedimiento se identifican como un problema en todos los ámbitos, es probable que el proyecto de apoyo tenga que colaborar con la comisión de procedimiento para perfeccionar las reglas o quizás colaborar con las autoridades parlamentarias para desarrollar una breve guía de procedimiento para los miembros y el personal.

(ii) Decisión sobre los medios y modalidades de apoyo

Los resultados de las notas de las entrevistas y de la matriz analítica pueden conducir al equipo de evaluación a determinadas conclusiones. Sin embargo, el informe provisional también debe indicar los medios y modalidades de apoyo. Las estrategias y modalidades de apoyo parlamentario se analizan detalladamente en el capítulo 3. Hay numerosas opciones y su viabilidad depende del contexto del país, la presencia o ausencia de diferentes interlocutores internacionales, etc. Obviamente, las opciones estratégicas para los programas de apoyo se discutirán en detalle con el parlamento y la Delegación de la UE, así como con otros participantes locales y donantes potenciales. Las causas subyacentes deben dar al equipo de evaluación alguna indicación sobre los tipos de apoyo que serían más adecuados y proporcionar una forma de enmarcar las cuestiones de desarrollo que el parlamento debe abordar. La siguiente lista no es exhaustiva, pero da a los evaluadores una idea de las opciones disponibles.

- **Poder constitucional:** Si el parlamento no tiene poderes formales bajo la constitución es probable que esto indique la necesidad de una reforma política más amplia para reforzar la autoridad parlamentaria. Si el poder del parlamento ha sido restringido debido a la interpretación dada a la constitución, esto puede ofrecer más posibilidades de intervención aunque, una vez más, tendrían que ser formuladas en términos de un programa político más amplio.
- **Claridad de procedimiento:** La falta de claridad o la incoherencia y las contradicciones en las normas parlamentarias pueden ser explotadas por un partido o grupo para socavar la eficacia del parlamento. Esto puede requerir la participación de importantes figuras parlamentarias, como el presidente y los líderes de los diferentes partidos o de la comisión de procedimiento con el fin de volver a redactar secciones de las normas. Puede tratarse de un proceso complejo y con una alta carga política. Alternativamente, puede ocurrir que las normas estén siendo malinterpretadas o que no se respeten, lo que sugiere la necesidad de llegar a un entendimiento común del procedimiento entre el personal y los diputados a través de formación y publicaciones parlamentarias.
- **Capacidad y recursos:** La falta de personal debidamente capacitado y de recursos suficientes es probable que tenga un impacto en todas las funciones parlamentarias. Esto puede requerir simplemente la provisión de recursos tales como libros, TIC o infraestructura básica, aunque también es probable que se traduzca en desarrollo del personal, ya sea contratando más o mejorando sus capacidades técnicas en ámbitos como los procedimientos parlamentarios, la redacción de legislación y el control financiero. A un nivel más estratégico, puede significar colaborar con las autoridades parlamentarias en el desarrollo de una estructura de carrera del personal parlamentario de tal forma que éste tenga un incentivo para permanecer en la institución.
- **Experiencia y expectativas:** Cuando existe una experiencia limitada en el parlamento, un programa de apoyo puede desear contribuir a crear una cultura parlamentaria, una práctica común y normas de conducta aceptables. Esto podría incluir el desarrollo de un programa de formación para los nuevos diputados u otros tipos de formación, la elaboración de un código de conducta de los políticos y del personal, y la utilización de experiencias internacionales para identificar técnicas de control efectivas. La colaboración con los parlamentarios sobre tales objetivos es probable que sea más eficaz si se articula en torno a cuestiones políticas específicas, es decir, cuestiones basadas en asuntos pendientes, como la forma de mejorar la participación parlamentaria en los DELP, en vez de conceptos abstractos de control. Un asesoramiento por parte de políticos de parlamentos similares o discusiones con ellos puede generar una comprensión común de las funciones y papeles del parlamento.
- **Política:** En muchos casos, especialmente en aquellos en los que se da un clientelismo político, determinados intereses pueden dominar y distorsionar la actividad parlamentaria. Normalmente, el partido del Gobierno es el que controla el parlamento e influye sobremanera en factores que van desde la agenda de éste hasta la contratación de personal. Quizás es poco lo que pueden hacer los proyectos de apoyo parlamentario a corto plazo para abordar factores profundamente enraizados. Sin embargo, los proyectos deberían tratar de utilizar las oportunidades, estructuras e incentivos para que los políticos actúen como diputados, por ejemplo mediante el desarrollo de iniciativas pluripartidistas, y no solo como correas de transmisión de su partido. Las comisiones parlamentarias ofrecen una buena oportunidad para que los parlamentarios colaboren periódicamente, superando las barreras del partido y configurando la política sobre esa base. Consolidar el impacto y la influencia de las comisiones puede reforzar el deseo de los parlamentarios de prestar servicio en ellas. Los proyectos pueden también intentar relajar el control por parte del ejecutivo sobre el presupuesto, nombramientos clave en el parlamento y el calendario parlamentario.

(iii) Desarrollo de la asunción por el parlamento y de la responsabilidad

Como ya hemos indicado, los parlamentos son instituciones complejas y habrá pocas soluciones fáciles (en caso de que exista alguna) a los problemas que limitan su eficacia. Las preguntas de la evaluación, los puntos de reflexión y la matriz analítica están pensados para contribuir a que el equipo de evaluación enmarque tanto los problemas como las soluciones. Sin embargo, incluso la más completa evaluación es poco probable que aporte respuestas definitivas. El primer análisis debe considerarse como una base para el debate y el acuerdo con las partes clave interesadas y tiene dos objetivos: permitir que el equipo de evaluación pruebe y afine su análisis y sus recomendaciones y, en segundo lugar, ofrecer un mecanismo para que las principales partes interesadas establezcan las prioridades del proyecto de apoyo y asuman la dirección y ejecución del propio proyecto.

En esta fase del análisis debería estar claro qué partes interesadas deberían participar en el desarrollo del proyecto. Preferiblemente, como ya explicamos en la primera fase, un comité de reforma o de desarrollo que incluya a los participantes clave ya habrá sido creado. Entre los miembros clave se incluirían el presidente, el secretario general o director general, los presidentes de las comisiones clave, personalidades de los distintos partidos parlamentarios y políticos individuales influyentes. Sin embargo, la importancia de cada persona variará según el contenido del proyecto de apoyo. Por ejemplo, si el proyecto prevé una intensa formación del personal, el secretario general o el director y otros miembros eminentes del personal serán fundamentales para el éxito de la ejecución del proyecto. Será importante que compartan los fines y objetivos del proyecto y que se comprometan a desempeñar un papel en la ejecución del programa.

Será importante que el equipo de evaluación precise la lista de los participantes parlamentarios clave que se elaboró en la fase preparatoria. Como parte del análisis de riesgos del proyecto, los interesados deberán ser clasificados en función de si su apoyo es «esencial», «deseable» o «irrelevante» para objetivos específicos. También puede ser útil identificar el nivel de apoyo necesario de diferentes personalidades. Por ejemplo, en algunos entornos puede ser solo necesario conseguir que el presidente no plantee objeciones con respecto a determinados contenidos del proyecto, en lugar de lograr su apoyo y participación activos, mientras que en otros puede ser imposible avanzar sin el respaldo explícito del presidente. El grupo de participantes clave deberá incluir a miembros destacados de los diferentes grupos políticos representados en el parlamento, así como a altos administradores. De lo contrario, el proyecto podría beneficiar a un lado del espectro político a expensas de los otros (normalmente al Gobierno a expensas de la oposición) o no ser suficientemente asumido. Por ejemplo, incluso si el presidente apoya reformas de la administración, si los altos responsables están en contra es poco probable que se logre mucho.

El proceso de desarrollo del apoyo institucional se puede llevar a cabo a través de reuniones bilaterales con las partes interesadas clave o de discusiones generales con un grupo. Preferiblemente, se habrá establecido una comisión de reforma o desarrollo pluripartidista antes de la evaluación, pero el parlamento debería ciertamente ser invitado a establecerlo antes o durante la evaluación, ya que de otro modo será difícil obtener apoyo para las actividades de desarrollo interinstitucionales. En cualquier caso, es importante que el proceso intente generar compromisos por parte de los interesados clave con respecto a qué aportarán y a su compromiso como parte del proyecto. Esto puede formar parte de la planificación del proyecto y servir como base para un memorándum de acuerdo entre la UE y el parlamento.

2.3.5. Marco de Evaluación

Figura 4: Lista de control para la fase preparatoria

1. Análisis basado en cada contexto: indicadores clave	
Marco constitucional	
Sistema político	
Sistema electoral	
Sistema de partidos	
Ciclo electoral y resultados recientes	
Formación de partidos (familias políticas)	
2. Transición a la democracia: presión en pro del cambio político	
Historia democrática reciente	
Delegación descendente	
Presión dentro del parlamento en favor del cambio	
Presión social	
Presión internacional	
3. Interpretación de los resultados del parlamento	
Documentos legales y de procedimiento	
La constitución	
Normas de procedimiento parlamentario	
Guías de procedimiento parlamentario	
Código de conducta	
Sistemas de inmunidad parlamentaria	
Informes parlamentarios	
Informes de las comisiones de normas, procedimientos o asuntos parlamentarios	
Informes de la comisión política	
Planes estratégicos parlamentarios	
Informes parlamentarios anuales	
Ejercicios de autoevaluación	
Análisis de gobernanza estratégica	
Publicaciones oficiales	
Informes de iniciativas regionales (por ejemplo, NEPAD, MARP)	
Estado de los análisis de gobernanza por los organismos donantes (análisis de economía política, impulsores del cambio, análisis de gobernanza por país, etc.)	
Informes sobre política internacional (por ejemplo, ICG, TI)	
Datos de opinión pública sobre la percepción del parlamento e informes de vigilancia por parte de organizaciones de la sociedad civil sobre los resultados del parlamento	
4. Compilación de una lista inicial de participantes parlamentarios	
Altos cargos (presidente, presidentes de comisión, etc.)	
Personalidades de las comisiones	
Personalidades de los grupos políticos que apoyan al Gobierno y de la oposición	
Cuadros superiores	
Antiguos políticos	
Ministros y funcionarios	
Organizaciones de la sociedad civil, periodistas y medios de comunicación	

(i) Función legislativa

El principal fin del control parlamentario de la legislación es acordar el objetivo de la ley propuesta, probar sus disposiciones para garantizar que alcanzarán el objetivo y dar coherencia a la propuesta.

1. **Promoción y redacción:** En algunos casos, la facultad de promover la legislación corresponde al Gobierno. Cuando los parlamentos tienen esta prerrogativa, también necesitan una capacidad de redacción adecuada y disponer de asesoramiento jurídico.
 - a. ¿Quién dispone de la facultad de promover la legislación?
 - b. ¿Qué nivel de calidad tienen los proyectos que son presentados en el parlamento?
 - c. ¿Qué nivel de experiencia en redacción está a disposición de los parlamentarios y las comisiones parlamentarias?
 - d. ¿Existe un justo equilibrio entre la legislación promovida por el Gobierno y la promovida por el parlamento?
2. **Debate:** Los diputados de todos los partidos deberían tener oportunidades adecuadas de debatir los principios y el contenido de todos los proyectos presentados ante el parlamento.
 - a. ¿Cómo se distribuye el tiempo dedicado a debatir los principios generales de la legislación?
 - b. ¿Todos los diputados que desean contribuir al debate tienen ocasión de hacerlo?
 - c. ¿Hasta qué punto es satisfactorio el examen detallado de las disposiciones legislativas por parte del pleno?
 - d. ¿Puede el pleno modificar el proyecto de ley o someter a votación un proyecto de ley que ha sido modificado por la comisión?
 - e. ¿Son adecuadas las estructuras y procedimientos de debate de la legislación?
 - f. ¿Se ofrece a los ciudadanos la oportunidad de contribuir a los debates?
3. **Examen detallado de la legislación:** El examen del articulado y las disposiciones de un proyecto tiene lugar generalmente en una comisión especializada.
 - a. ¿Quién tiene en el parlamento la capacidad y la competencia para modificar la legislación?
 - b. ¿Tienen oportunidad los distintos partidos parlamentarios de configurar la legislación?
 - c. ¿Es adecuado el tiempo asignado a la comisión para el examen de la legislación?
 - d. ¿Con qué ayuda de expertos cuenta la comisión para examinar la legislación?
 - e. ¿Pueden las comisiones convocar a ministros y funcionarios para explicar el contenido de la legislación?
 - f. ¿Tienen las comisiones oportunidad de obtener pruebas del público y de la sociedad civil al examinar la legislación? ¿Cómo se utilizan dichas pruebas?
 - g. ¿Al examinar la legislación se procede a un análisis específico de aspectos relativos a la igualdad de género?

- 4. *Aprobación y aplicación de la legislación:*** El papel del Gobierno es aplicar la legislación, pero los parlamentos deben cerciorarse de que los proyectos se aprueban y aplican de la forma prevista.
- a.** ¿Qué competencias utiliza el parlamento para la aprobación final de la legislación?
 - b.** ¿Qué porcentaje de la legislación aprobada por el parlamento es aplicada?
 - c.** ¿Son eficaces los mecanismos parlamentarios para el seguimiento de la aplicación de la legislación?
 - d.** ¿En qué medida las comisiones parlamentarias siguen la legislación de su ámbito de competencia?
 - e.** ¿Tienen los ciudadanos la oportunidad de señalar problemas relativos a la aplicación de la legislación?
- 5.** ¿Qué cambios podrían mejorar la calidad del examen legislativo?

(ii) *Función de control presupuestario*

El objetivo del control presupuestario es acordar las prioridades nacionales de gasto, garantizar la adecuada financiación de ámbitos políticos específicos y su ejecución apropiada para satisfacer adecuadamente los objetivos políticos y cotejar los gastos con los ingresos.

- 1. *Redacción y decisión sobre las prioridades del gasto:*** En la mayoría de los casos los documentos presupuestarios son elaborados por el Gobierno. Sin embargo, el parlamento debería intentar influir en el proceso presupuestario desde las primeras fases, por ejemplo recopilando las aportaciones de los ciudadanos antes de la elaboración del presupuesto y preparando un informe al Gobierno para ayudarle en el proceso de redacción.
- a.** ¿Cómo se inicia el proceso para determinar las asignaciones presupuestarias?
 - b.** ¿En qué medida los ministros tienen en cuenta los dictámenes de las comisiones parlamentarias al establecer las prioridades del presupuesto?
 - c.** En países con estrategias de reducción de la pobreza, ¿existen mecanismos adecuados para incluir a las comisiones parlamentarias o a diputados en los grupos de trabajo técnicos?
 - d.** ¿Hay suficientes oportunidades para que los diputados, los partidos parlamentarios y las comisiones puedan contribuir al establecimiento del presupuesto?
- 2. *Debate presupuestario:*** Todos los diputados deberían poder contribuir al debate sobre el contenido de las declaraciones presupuestarias.
- a.** ¿Disponen los diputados de buenas oportunidades de debatir el presupuesto?
 - b.** ¿Es de buena calidad la información financiera facilitada por las administraciones públicas a los diputados a efectos del debate?
 - c.** ¿Disponen los diputados de tiempo suficiente para debatir el presupuesto?
 - d.** ¿En qué medida la propuesta presupuestaria del Gobierno se ajusta a un ciclo presupuestario?

- e. ¿Pueden los ciudadanos, incluidos los diversos grupos de la sociedad civil y de interés, contribuir al debate presupuestario?
 - f. Quelles sont les possibilités pour le public, y compris pour les différent(e)s organisations de la société civile et/ou groupes d'intérêts, de contribuer au débat sur le budget?
- 3. *Modificación y aprobación:*** Las potestades de modificación de las dotaciones dentro de un presupuesto varían de un parlamento a otro y algunos de ellos solo tienen la posibilidad de aprobar o rechazar el presupuesto en su totalidad.
- a. ¿En qué medida puede el parlamento modificar las asignaciones presupuestarias o cambiar el importe total del presupuesto?
 - b. ¿Pueden las comisiones examinar y modificar las partidas presupuestarias?
 - c. ¿Influye el parlamento en los aspectos del presupuesto ligados a cuestiones relacionadas con la igualdad de género o procede a análisis presupuestarios que tengan en cuenta dichas cuestiones?
 - d. ¿En qué medida pueden las comisiones recurrir a expertos externos para realizar su examen?
 - e. ¿Cuentan las comisiones con personal suficiente para realizar un análisis financiero detallado?
 - f. ¿Existen suficientes estructuras y procesos para un control financiero detallado?
- 4. *Auditoría y control:*** Aunque las competencias para modificar el presupuesto pueden variar, todos los parlamentos deberían controlar la forma en que se gasta el dinero público y pedir a los ministerios cuentas al respecto.
- a. ¿De qué poderes disponen las comisiones para convocar a ministros y funcionarios para que den cuenta de los gastos? ¿Se utilizan adecuadamente estas competencias?
 - b. ¿Existe una entidad fiscalizadora superior de control de cuentas que presente informes al parlamento? En caso afirmativo, ¿son adecuados los mecanismos de utilización de esta información para exigir responsabilidades al Gobierno? ¿En qué medida dicha entidad fiscalizadora superior puede colaborar y colabora con el parlamento para reforzar la auditoría y el control?
 - c. ¿Cuenta el parlamento con suficientes recursos para el control financiero? Por ejemplo, ¿existe una oficina de control presupuestario (u otra instancia) que ayude a los diputados y a las comisiones parlamentarias?
 - d. ¿En qué medida puede el parlamento recurrir efectivamente a asesoramiento técnico externo, a organizaciones sociales o a personas individuales al recabar datos sobre el gasto público?
 - e. ¿Son adecuados las estructuras y los procedimientos destinados a la verificación del gasto público?
- 5.** ¿Qué cambios mejorarían la calidad del control presupuestario?

(iii) Función de control y de responsabilidad

El objetivo del control parlamentario es exigir al Gobierno que dé cuenta de la aplicación de las políticas y programas, detectar los errores y adoptar medidas correctoras cuando surjan problemas. Se sugiere que el control del sector de la seguridad también sea cubierto específicamente a la hora de revisar las preguntas, ya que a menudo constituye por sí mismo una categoría específica de control (véase la sección 5 del anexo 2).

1. Procedimientos de información y presentación de informes: La capacidad del parlamento para pedir explicaciones a los ministros depende de su capacidad de disponer a tiempo de información exacta y completa remitida por el Gobierno, organismos públicos y el sector privado.

- a. ¿En qué medida son adecuados los mecanismos de los que disponen los diputados, las comisiones y los partidos parlamentarios para recabar información de los ministerios?
- b. ¿Están los ministerios obligados formalmente, con arreglo a la constitución o a las normas de procedimiento, a facilitar información al parlamento?
- c. ¿Con qué capacidad cuenta el parlamento para solicitar información o pruebas a organismos públicos o agencias ejecutivas?
- d. ¿Con qué capacidad cuenta el parlamento para solicitar información o pruebas al sector privado?

2. Preguntas a los ministros: Los parlamentos suelen contar con diversos mecanismos para plantear preguntas a los ministros, tales como los debates parlamentarios, las preguntas orales o por escrito y las interpelaciones.

- a. ¿En qué medida utilizan los parlamentarios el sistema de preguntas escritas para recabar información del Gobierno? ¿Existe un límite en el número de preguntas que cada diputado puede presentar?
- b. ¿Existe un ciclo regular de preguntas del parlamento a los ministerios? En caso afirmativo, ¿cómo utilizan los diputados esta disposición?
- c. ¿De qué capacidad dispone el parlamento para presentar preguntas urgentes, interpelaciones o debates urgentes que requieran la presencia de un ministro en el parlamento?
- d. ¿Comparece el primer ministro ante el parlamento para responder a preguntas de los diputados? ¿En qué medida contribuye esto a la responsabilidad del Gobierno?

3. Investigaciones de las comisiones: Mientras que el pleno ofrece la oportunidad de un debate plural, las comisiones de investigación deberían aplicar un formato más detallado de control y supervisión.

- a. ¿En qué medida equilibran las comisiones su función de supervisión con su función legislativa? ¿Cómo se puede garantizar el equilibrio?
- b. ¿Qué capacidad tienen las comisiones de convocar a ministros y funcionarios a declarar?

- c. ¿En qué medida pueden las comisiones influir en la actividad de los organismos ministeriales?
 - d. ¿En qué medida las comisiones utilizan en sus investigaciones pruebas públicas aportadas por la sociedad civil y por particulares?
 - e. ¿En qué medida es adecuado el personal y el apoyo a las comisiones en su función de supervisión?
- 4. Relaciones entre el ejecutivo y el legislativo:** Asegurarse de que los Gobiernos respondan de forma completa y franca es una tarea difícil para casi todos los parlamentos.
- a. ¿Con qué grado de eficiencia responde el ejecutivo a las preguntas y peticiones de información?
 - b. ¿En qué medida sigue el parlamento las solicitudes de información? ¿Mantiene un registro de las preguntas no respondidas?
 - c. ¿Tiene el parlamento potestad para censurar a ministros que se nieguen a comparecer o a responder?
 - d. ¿En qué medida las comisiones tienen vínculos con sus respectivos ministerios fuera de los cauces formales?
- 5.** ¿Qué cambios mejorarían la calidad del control?

(iv) Función de representación

El parlamento deriva su legitimidad de su capacidad para reflejar y articular las preocupaciones de las personas y los colectivos.

- 1. Integración del parlamento:** La composición del parlamento rara vez es un microcosmos de la sociedad, pero debería aspirar a que todos los sectores sociales estuvieran reflejados en su composición.
- a. ¿En qué medida refleja el parlamento la diversidad de su electorado?
 - b. ¿En qué medida un ciudadano medio puede ser elegido?
 - c. ¿En qué medida representa el parlamento a las mujeres?
 - d. ¿En qué medida representa el parlamento a grupos marginados?
 - e. ¿En qué medida son adecuados los mecanismos para garantizar que todos los grupos estén representados en el proceso parlamentario?
- 2. Compromiso de los diputados con los electores:** Cada diputado debería ser accesible y responsable ante los votantes por el desempeño de sus actividades.
- a. ¿En qué medida el votante puede acceder a los diputados?
 - b. ¿En qué medida son sistemáticos los procedimientos para garantizar una constante consulta y comunicación de los diputados con sus votantes?

- c. En los sistemas basados en circunscripciones, ¿los diputados disponen de tiempo y de recursos adecuados para trabajar en sus circunscripciones?
 - d. ¿En qué medida son eficaces los mecanismos para reflejar en el parlamento las experiencias de las circunscripciones?
 - e. ¿En qué medida es fácil para los electores obtener información sobre la actividad de su representante parlamentario (por ejemplo, el sentido de los votos emitidos)?
- 3. Consulta parlamentaria:** Los parlamentos necesitan mantenerse regularmente en contacto con sus electores como parte de sus funciones legislativa y de control, basándose en conocimientos públicos y en pruebas como parte del proceso de decisión política.
- a. ¿En qué medida son accesibles los sistemas para garantizar que los electores puedan contribuir al proceso parlamentario?
 - b. ¿Existen mecanismos adecuados para que las comisiones consulten a la opinión pública sobre la legislación, el presupuesto o asuntos políticos?
 - c. ¿En qué medida es fácil para las personas presentar pruebas orales o escritas ante las comisiones?
 - d. ¿Existe una amplia colaboración entre las comisiones parlamentarias y la sociedad civil en materia de elaboración de políticas?
- 4. Comunicación con el público:** Los parlamentos deben garantizar que el público comprenda el papel y el trabajo de los diputados.
- a. ¿En qué medida el parlamento comunica efectivamente su actividad al público?
 - b. ¿En qué medida los medios de comunicación informan sobre las actividades parlamentarias? ¿En qué medida el parlamento restringe el contenido de la información?
 - c. ¿En qué medida está abierto al público y es accesible el edificio del parlamento?
- 5.** ¿Qué cambios podrían mejorar la calidad de la representación?

(v) Papel del parlamento en el marco del diálogo político nacional y capacidad de gestión de conflictos

El parlamento es el principal foro de debate público de las cuestiones políticas clave de un país y su participación en la elaboración de los marcos políticos generales (planes nacionales de desarrollo, etc.) es importante para lograr un consenso público sobre las orientaciones estratégicas y, posteriormente, para garantizar la correcta aplicación y supervisión de dichas prioridades plurianuales. Como instancia representativa de gobierno, el parlamento tiene potencial para ser una institución eficaz de gestión de conflictos en el espacio político, para facilitar las negociaciones y obtener compromisos.

- 1.** Participación parlamentaria en marcos estratégicos nacionales como los DELP o en programas estatales plurianuales o marcos económicos a medio plazo.
 - a. ¿Participa el parlamento en la elaboración de los marcos estratégicos nacionales?

- b. ¿Facilita el Gobierno puntualmente información durante las distintas fases de desarrollo de los marcos políticos?
 - c. ¿Contribuye el parlamento con enmiendas al proyecto de marcos políticos?
 - d. ¿La adopción de tales marcos políticos requiere la aprobación o una votación en el parlamento?
2. El parlamento como foro para la gestión de conflictos
- a. ¿Debate el parlamento cuestiones y preocupaciones que suponen un reto para la estabilidad y alcanza consensos sobre estas cuestiones?
 - b. ¿Intentan las comisiones establecer relaciones de confianza entre las distintas fuerzas políticas en caso de conflicto?
 - c. ¿Cómo afectan los acuerdos sobre el reparto de poderes a la capacidad del parlamento para alcanzar compromisos?

Identificación de las causas subyacentes: Puntos de reflexión

Estos puntos de reflexión deberían utilizarse para evaluar las causas subyacentes de los resultados parlamentarios en cada una de las cuatro principales funciones del parlamento.

A. Poder constitucional

Cuando el papel del parlamento se describe en la constitución, las cuestiones clave son si su papel es lo suficientemente claro, aceptado por todos y le otorga suficiente autoridad para desarrollar sus funciones.

- a. ¿Cómo se define el papel constitucional del parlamento en términos de legislación, financiación, responsabilidad y representación?
- b. ¿Cómo entienden este papel el Gobierno y el parlamento?
- c. ¿Cuáles son las diferencias entre lo que la constitución afirma que el parlamento debería hacer y lo que hace en la práctica?
- d. ¿Cuáles son las principales limitaciones al poder del parlamento en relación con el ejecutivo?
- e. ¿La posición dominante del ejecutivo está garantizada por la Constitución o es consecuencia de la política de partidos?

B. Claridad de procedimiento

Las normas de procedimiento definen la estructura y el funcionamiento del parlamento. Deben ser claras y coherentes. Frecuentemente los diferentes grupos del parlamento o el Gobierno las interpretan en su propio beneficio y esto merma el papel del parlamento.

- a. ¿Son las normas de procedimiento claras con respecto a las etapas del proceso legislativo, presupuestario y de control y a las responsabilidades de los diputados en cada fase?

- b.** Las normas de procedimiento ¿otorgan espacio a los diferentes grupos políticos (incluidos los de la oposición) para participar en puestos clave de gestión en el parlamento?
- c.** Las normas de procedimiento ¿son generalmente comprendidas y aceptadas por los diputados y el personal?
- d.** ¿Quién determina en última instancia la interpretación de las normas? (¿el personal, el presidente, el líder del partido mayoritario, etc.?)
- e.** ¿Existe una guía de normas del personal y de los diputados?
- f.** ¿El funcionamiento de las funciones legislativa, presupuestaria y de control refleja las normas de procedimiento?
- g.** ¿Debe reformarse el reglamento interno?
- h.** ¿Existen fuentes externas de apoyo u orientación para mejorar las normas?

C. Capacidad, recursos y personal

En los parlamentos de las democracias emergentes suele faltar personal formado adecuadamente o los recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Esto puede tener repercusiones en casi todos los niveles y ámbitos del control parlamentario y la supervisión.

- a.** ¿Dispone el parlamento de personal suficiente para las funciones legislativa, presupuestaria, de control y de representación?
- b.** ¿Dispone el personal parlamentario de las competencias técnicas necesarias? (por ejemplo, redacción de legislación, control financiero, política o consulta pública)
- c.** ¿Qué incentivos, materiales o no, tiene el personal para desempeñar sus funciones eficazmente?
- d.** ¿Existen fuentes externas de apoyo y conocimientos especializados a las que el parlamento pueda recurrir?
- e.** ¿Dispone el parlamento de recursos, espacios y servicios adecuados para el control y la supervisión de las reuniones plenarias y de las comisiones?
- f.** ¿Tiene el parlamento problemas de contratación y retención de personal? ¿Por qué?
- g.** ¿Ofrece el parlamento formación a su personal?
- h.** ¿Ofrece el parlamento algún tipo de estructura de carrera para el personal capacitado y ambicioso?
- i.** ¿Quién nombra al personal? ¿El personal es independiente o es nombrado con arreglo a criterios partidistas?

D. Experiencia de los diputados

En las primeras fases de un parlamento, la experiencia es limitada y cuenta con pocos conocimientos para efectuar las funciones parlamentarias. Esto puede significar que las normas son interpretadas de forma adaptada al contexto o que los políticos tienen expectativas poco realistas sobre su función.

- a. ¿Tienen el público, los ministros, el personal parlamentario y los propios diputados expectativas divergentes sobre la labor de los diputados?
- b. ¿Las expectativas con respecto a las funciones parlamentarias varían en función de los partidos parlamentarios?
- c. ¿En qué medida las concepciones que los diputados tienen sobre su papel son conformes a la constitución y las normas de procedimiento, así como a la experiencia internacional?
- d. ¿En qué medida el cambio de diputados en cada legislatura ha afectado al desarrollo de una memoria institucional, de normas de comportamiento y de procedimientos?
- e. ¿Dispone el parlamento de un código de conducta para configurar las expectativas y el comportamiento de sus miembros?
- f. ¿Ofrece el parlamento cualquier tipo de programa de formación o de inmersión, o directrices sobre procedimientos parlamentarios a los nuevos diputados?

E. Política

En última instancia, todos los parlamentos son modelados por el juego de las fuerzas políticas. En el nivel más obvio, el equilibrio de poderes entre los políticos del Gobierno y de la oposición tendrá un gran efecto en la forma en que el parlamento ejecuta sus funciones de vigilancia y control. Es común que los diputados del partido gobernante den prioridad al apoyo a sus ministros en vez de a pedirles explicaciones. Esto se ve intensificado a menudo por poderosas redes clientelistas. Otros intereses políticos, como los de tipo étnico, religioso, regional, socioeconómico o profesional también pueden tener una incidencia en la forma en que el parlamento funciona en la práctica.

- a. ¿Qué factores hacen que los diputados (y los altos cargos del parlamento) se comporten de la forma en que lo hacen?
- b. ¿Cómo afecta esto a las funciones legislativa, presupuestaria, de control y de representación?
- c. ¿Hasta qué punto los partidos políticos determinan las acciones de los diputados?
- d. ¿Reciben los diputados patrocinio para determinadas actividades? ¿De quién?
- e. ¿Tienen los diputados acceso a fuentes de patrocinio y las utilizan para influir en el comportamiento de otros?
- f. ¿En qué medida domina el ejecutivo al parlamento? ¿Cuáles son las razones de dicha posición dominante?
- g. ¿Existen otras figuras en el parlamento que ejerzan autoridad sobre el comportamiento de los diputados?

La matriz de la Figura 5 no está concebida para ofrecer respuestas definitivas, sino que proporciona al equipo de evaluación una visión de conjunto de la naturaleza de los puntos fuertes y débiles del parlamento y de las posibles causas. Esto, a su vez, debe utilizarse para orientar las estrategias y las modalidades del proyecto de apoyo parlamentario.

Figura 5: Matriz analítica

	Resultado institucional	Intensidad del elemento (1 = alta, 5 = baja)					Causas subyacentes				
		Bueno (B) Adecuado (A) Pobre (P)	1	2	3	4	5	Constitución	Procedimientos	Capacidad	Experiencia
Legislación											
1. Inicio y redacción											
2. Debate											
3. Control											
4. Enmiendas											
Control presupuestario											
1. Decisión sobre prioridades											
2. Debate											
3. Modificación y aprobación											
4. Auditoría y seguimiento											
Control											
1. Información											
2. Preguntas a los ministros											
3. Investigaciones de comisiones											
4. Relaciones ejecutivo-legislativo											
Representación											
1. Representatividad											
2. Compromiso de los diputados											
3. Consulta											
4. Comunicación											
Marco político nacional											
Participación parlamentaria											

2.4. Otros factores externos que afectan a la viabilidad de los programas de desarrollo parlamentario

Los factores que afectan a la capacidad del parlamento para reforzar la ayuda son principalmente nacionales. Entre ellos se incluyen el lugar que ocupa el parlamento en las estructuras nacionales de poder, formales e informales, y la voluntad interna de la institución para mejorar su funcionamiento. Sin embargo, el impulso al desarrollo democrático (o lo contrario) también viene dado por agentes externos. En el caso de los parlamentos ACP, los donantes proporcionan señales importantes sobre la importancia del cambio democrático. Aunque los marcos internacionales políticos y de los tratados son muy claros en cuanto a la prioridad dada al desarrollo democrático, las señales sobre el terreno son a veces diferentes, como se explica más adelante. El personal de la Delegación de la UE deberá ser consciente de las señales formales e informales enviadas por la comunidad internacional a los Gobiernos nacionales. En caso de que se envíen señales contradictorias, deberán hacerse esfuerzos para garantizar que la comunidad internacional transmita una firme posición consensuada en favor de una verdadera responsabilidad democrática, incluido un parlamento fuerte. En la presente sección se examinan algunas de las cuestiones del desarrollo parlamentario que pueden surgir en las acciones de la comunidad internacional.

2.4.1. Papel de los donantes en el fomento de la gobernanza democrática

Los donantes desempeñan un importante papel en el establecimiento de expectativas de desarrollo democrático, aunque este papel varía en función de una serie de factores, entre ellos la dependencia de la ayuda exterior, la disponibilidad de apoyo de otros interlocutores internacionales, etc. A veces se han producido involuciones democráticas porque a menudo unas élites autoritarias calcularon, con acierto, que las maniobras antidemocráticas no producirían ninguna reacción significativa por parte de la comunidad internacional. Por supuesto, los Estados-nación son soberanos y dentro de unos amplios límites tienen derecho a adoptar el sistema político que deseen. Sin embargo, los países donantes son igualmente soberanos y no están sujetos a la obligación de seguir canalizando ayuda a través de regímenes que no respeten la voluntad de sus poblaciones. En esos países es muy poco probable que los recursos de los donantes redunden en beneficios para los ciudadanos.

Las políticas de la UE en materia de apoyo presupuestario son claras (Comisión Europea, 2007). El apoyo presupuestario de la UE y, de hecho, los Gobiernos de la UE han acordado que la ayuda a los Gobiernos beneficiarios solo puede otorgarse si se respetan las libertades democráticas, como se subraya en el Consenso europeo sobre el desarrollo (Unión Europea, 2005):

El Consenso identifica valores compartidos, objetivos, principios y compromisos que la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE aplicarán en sus políticas de desarrollo, en particular... el desarrollo basado en los valores democráticos de Europa (respeto de los derechos humanos, la democracia, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, el buen gobierno, la igualdad de género, la solidaridad, la justicia social y un multilateralismo eficaz, especialmente a través de la ONU).

La CE ha tomado medidas para suspender las ayudas en el supuesto de que no se respeten los principios democráticos. Sin embargo, no todos los Estados miembros de la UE han seguido siempre su ejemplo, enviando así un mensaje incoherente. Además, el alejamiento de los principios democráticos, a menudo no está claro, lo cual plantea el problema particular del aumento de los regímenes semiautoritarios (Ottaway, 2003). El cambio hacia el autoritarismo

se produce a menudo a lo largo de un período de tiempo considerable y supone toda una serie de medidas del Gobierno, ninguna de las cuales parece decisiva individualmente, pero que tomadas en su conjunto equivalen a una negativa a acatar los principios democráticos. En estas circunstancias de gradual erosión de la democracia es donde el diálogo político entre las Delegaciones de la UE y los Gobiernos cobra toda su importancia, especialmente al definir y responder a los problemas en un estadio precoz, cuando aparezcan los síntomas de alejamiento de los principios democráticos.

La UE ha sido el agente más eficaz de democratización en la historia internacional reciente. Aunque casi la mitad de los 27 Estados miembros de la UE tuvieron Gobiernos no democráticos en la última generación, ahora son considerados como democracias consolidadas. El éxito de la UE en la ampliación de los principios democráticos entre sus filas todavía tiene que reproducirse de esa forma tan efectiva en sus relaciones exteriores, pero el apoyo explícito y material de la UE a la democracia a través de su Consenso sobre desarrollo ofrece la oportunidad de fomentar las prácticas democráticas en entornos difíciles.

2.4.2. Obstáculos comunes a la eficacia parlamentaria creados por los donantes

Los donantes que trabajan para ayudar a consolidar los sistemas de gobernanza lo hacen con la mejor de las intenciones. Sin embargo, las intervenciones que se centran en un aspecto de la gobernanza, sin tener en cuenta las necesidades generales de fortalecimiento de la gobernanza democrática pueden debilitar los sistemas nacionales de responsabilidad y representación. Algunos de los defectos son:

- **Atención exclusiva al refuerzo de las capacidades del ejecutivo, sin reforzar las capacidades de control parlamentario.** A corto plazo, un ejecutivo fuerte y capaz y un parlamento débil e ineficaz puede parecer que constituyen un buen sistema de gobernanza, pero cualquier sistema sin un control adecuado se topará finalmente con problemas a largo plazo como, por ejemplo, su supeditación a intereses sectoriales y la denegación del derecho de voto a la población, lo que a largo plazo puede provocar resentimiento contra el Gobierno e inestabilidad política.
- **Diálogo entre donantes y beneficiarios y desarrollo de políticas y programas que eluden al parlamento.** En la mayoría de las constituciones, los parlamentos se consideran el órgano supremo de debate de los programas nacionales. Sin embargo, la aparición en los últimos años de iniciativas mundiales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las estrategias de reducción de la pobreza, significa que los parámetros generales de las políticas nacionales se establecen en realidad en el ámbito internacional. Este planteamiento transnacional de la política social ha ayudado a centrar la acción contra la pobreza y a mejorar las vidas de cientos de millones de personas. Al mismo tiempo, las posibilidades de una auténtica implicación de los parlamentos han sido a menudo limitadas y se han desarrollado estrategias en estrecha colaboración entre instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y los Gobiernos nacionales. Estos aspectos se analizan en detalle en la sección 3 del anexo 2.
- **Financiación de carácter extrapresupuestario:** En el pasado, el apoyo de los donantes a los países a menudo se materializó a través de proyectos contratados entre los donantes y los ministerios competentes. En general, estos proyectos no se contabilizaban en el presupuesto del Estado, lo que introdujo una serie de riesgos fiduciarios, pero también socavó el papel del parlamento en el control de las actividades del ejecutivo. El paso a la ayuda presupuestaria general y sectorial ha reducido la importancia de esta

cuestión, pero una proporción sustancial de la ayuda general al desarrollo todavía se ejecuta mediante proyectos de carácter extrapresupuestario.

- **Riesgos asociados al apoyo presupuestario:** Los programas de apoyo presupuestario son un método clave de capacitar a los países beneficiarios para asumir la responsabilidad de aplicar una agenda de desarrollo. El apoyo presupuestario elimina los aspectos negativos de la financiación extrapresupuestaria de proyectos señalada anteriormente. Sin embargo, en función de cómo se aplica, el apoyo presupuestario también puede eludir el control parlamentario. Las ramificaciones de la transición a la modalidad de apoyo presupuestario se analizan en la sección 2 del anexo 2;
- **Se presta ayuda a las elecciones democráticas, pero no existe inversión suficiente en el desarrollo de instituciones democráticas:** La UE tiene una larga trayectoria de éxito en apoyo a las elecciones democráticas, especialmente en países que salen de un conflicto. Sin embargo, como se muestra en la evaluación del capítulo 1, esto no siempre ha ido acompañado por un apoyo significativo de la UE y de otros donantes bilaterales y multilaterales para reforzar las instituciones creadas por elecciones democráticas, en especial los parlamentos. Unas instituciones democráticas débiles incrementan el riesgo de una involución antidemocrática, lo que no solo malgasta los recursos invertidos en las elecciones, sino que también daña la imagen de la democracia como un sistema viable de gobernanza.



3. DESARROLLO PARLAMENTARIO: ESTRATEGIAS Y MODALIDADES DE EJECUCIÓN

Resumen del capítulo

Este capítulo ofrece orientaciones prácticas para el desarrollo parlamentario. La sección 3.1. esboza los principios fundamentales que deben tenerse en cuenta al diseñar los programas parlamentarios. La sección 3.2. examina los puntos de partida para los programas parlamentarios, como el enfoque del ciclo electoral, el apoyo institucional en combinación con apoyo presupuestario directo para la financiación del desarrollo, la integración en los marcos de desarrollo plurianuales, tales como los DELP, la rendición de cuentas y la expansión del control de los donantes en consonancia con la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra. También se presentan enfoques más generales de los programas de apoyo parlamentario, incluyendo el fortalecimiento institucional, el modelo de partido político, la perspectiva de la sociedad civil y la planificación del desarrollo estratégico. La sección 3.3. analiza los diferentes enfoques de colaboración para la ejecución, como el hermanamiento con otros parlamentos, y la formación de alianzas con organismos de la ONU, asociaciones parlamentarias mundiales y regionales, fundaciones políticas, instituciones financieras internacionales, organizaciones nacionales o expertos individuales, así como con organizaciones internacionales privadas de asesoramiento y particulares.

3.1. Principios de desarrollo del apoyo parlamentario

Como se indicó anteriormente, es importante que los interlocutores locales asuman y se responsabilicen del contenido y la ejecución del proyecto de apoyo. Hay una serie de factores adicionales que la Comisión Europea debe tener en cuenta durante la fase de concepción, derivados de los Principios de París sobre la eficacia de la ayuda. Su aplicación al desarrollo de proyectos de apoyo parlamentario se describe a continuación.

- **Adaptación al contexto:** Los límites a la eficacia del parlamento serán determinados en gran medida por la interacción de los factores políticos, económicos, sociales y culturales específicos de un país.
- **Búsqueda de resultados:** El proyecto de apoyo debe basarse en objetivos claros y realistas. En demasiadas ocasiones, el apoyo parlamentario internacional se mide en función del proceso y de los mecanismos utilizados, en vez de por su impacto y resultados. El Marco de Evaluación ya referido está pensado para poner de relieve qué problemas podrían abordarse y cómo. Atacándose a las causas subyacentes, el proyecto debería adaptar los mecanismos a los objetivos.
- **Asunción:** El proceso de diseño del proyecto deberá ser una colaboración entre las partes interesadas del parlamento, la Delegación y el equipo de evaluación. Los personajes políticos clave y el personal del parlamento tendrán que participar activamente en el diseño y aplicación del proyecto.
- **Responsabilidad mutua:** Además, las principales partes interesadas deberán ser responsables de ámbitos específicos del proyecto y rendir cuentas por el papel que desempeñen en su ejecución. La CE debe también ser responsable de sus compromisos con el parlamento. Un memorándum de acuerdo que establezca sus responsabilidades

debería formar parte del proyecto.

- **Adecuación y armonización:** La forma y el contenido de un proyecto de apoyo parlamentario de la CE deberían estar condicionados por la actividad de otros donantes presentes en el país. En el pasado hubo una tendencia a la duplicación de esfuerzos de los donantes, lo que genera costes innecesarios para el país o institución beneficiarios y reduce la eficacia de la ayuda. Un análisis de cómo otros trabajan con el parlamento, así como en otros ámbitos de la gobernanza democrática, como la sociedad civil y los medios de comunicación, pondrá de relieve dónde un proyecto de la CE puede ser más eficaz o si la CE debería apoyar una iniciativa existente. Siempre deberían desplegarse esfuerzos para lograr sinergias entre diferentes proyectos de gobernanza democrática, por ejemplo, los que se ocupan de la sociedad civil y los medios de comunicación, y de los procesos electorales, ya sean patrocinados por la CE o por otros donantes.
- **Expectativas realistas:** Un proyecto con apoyo externo no puede «hacer» al parlamento más eficaz. El control y la rendición de cuentas dependerán de cómo el parlamento utilice las herramientas de que dispone, y esto queda en manos de los políticos y del personal parlamentario. En última instancia, los proyectos deberían abordar las estructuras, procedimientos y recursos para proporcionar a los parlamentos capacidad y unas estructuras correctas de incentivos para llevar a cabo sus funciones básicas con eficacia.

3.2. Puntos de partida para los programas de desarrollo parlamentario

El Marco de Evaluación analizado en el capítulo 2 incluye una completa pero flexible metodología para determinar los ámbitos en los que se requiere un fortalecimiento parlamentario y en cuáles sería beneficiosa una ayuda exterior para facilitarlos.

En la medida de lo posible, recomendamos adoptar un enfoque general del desarrollo parlamentario, ya que los esfuerzos para reforzar un único aspecto del trabajo parlamentario pueden verse afectados negativamente por otros aspectos no planteados. Por ejemplo, un programa destinado a reforzar la divulgación parlamentaria tendrá menos probabilidades de éxito si los diputados no pueden contar con personal profesional para organizar reuniones, gestionar la logística de la misión, levantar actas y elaborar informes de misión.

Por lo tanto, idealmente, el desarrollo parlamentario debería basarse en *un plan estratégico de desarrollo*, preparado y adoptado por el parlamento, con apoyo externo en caso necesario, que pueda abordar de forma sistemática todos los ámbitos identificados del fortalecimiento, incluidos los aspectos en los que el parlamento puede mejorar sus propios sistemas y funciones y aquellos en los que necesita ayuda exterior. El plan estratégico de desarrollo se analiza más abajo como uno de los puntos de partida para los programas de desarrollo parlamentario.

Pese a la importancia de un enfoque coordinado y general, el impulso para el desarrollo parlamentario será a menudo una *necesidad específica, una deficiencia o un asunto temático* definido por el parlamento o, a veces, a través de las expectativas de los donantes. A continuación se incluye una serie de posibles puntos de partida. Los cuatro primeros ámbitos se refieren a los actuales compromisos y enfoques de cooperación al desarrollo. Ofrecen la oportunidad o, hasta cierto punto, un fuerte incentivo para acercarse a los parlamentos y apoyarlos, como ocurre en las *responsabilidades del parlamento en el ciclo electoral* y en *aprobación y control del presupuesto*. En la última parte de la presente sección se presenta una serie de puntos de partida y enfoques más tradicionales.

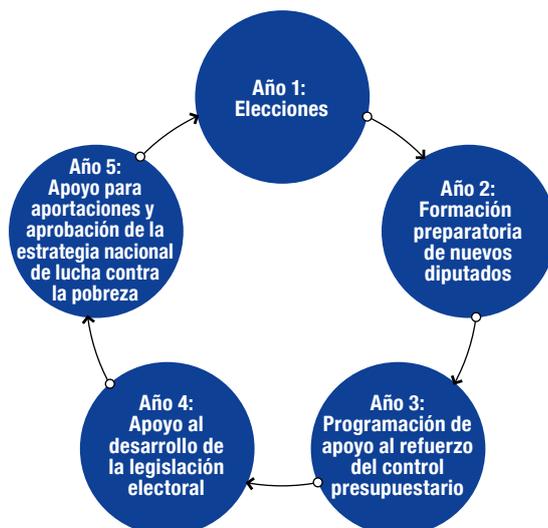
3.2.1. Acción parlamentaria en el ciclo electoral

El parlamento desempeña un papel importante a la hora de garantizar unas elecciones libres y justas. Como organismo político, el parlamento no debería ejercer sistemáticamente el control de los organismos electorales, pero como institución legislativa y presupuestaria tiene que desempeñar un papel clave en el establecimiento del marco jurídico para la celebración de elecciones y para garantizar la puesta a disposición de fondos para la administración electoral. Una función muy controvertida, que incumbe al parlamento en última instancia, es el complejo y políticamente peliagudo tema de determinar los límites geográficos de las circunscripciones electorales. Entre otras cuestiones sensibles relativas a las elecciones, el parlamento también examina y aprueba la legislación que regula los sistemas de inscripción de votantes y de votación (sistemas por mayoría o proporcionales, etc.). En muchos países, estas cuestiones son tratadas por el ejecutivo y por la administración electoral, pero no se puede sustituir la participación de los parlamentos multipartidistas en un debate público y transparente sobre los pros y los contras de los distintos sistemas. Debe recordarse que, en las elecciones, el ejecutivo tiene interés en desarrollar sistemas que beneficien o puedan beneficiar a los partidos de la mayoría. Incluso cuando el ejecutivo pone un escrupuloso cuidado en actuar de forma imparcial, es inevitable que haya sospechas sobre determinadas decisiones, a menos que exista un control y una discusión parlamentaria abierta de las propuestas de organización electoral.

Por lo tanto, la necesidad de un refuerzo del papel y las capacidades del parlamento deben considerarse como parte del enfoque del ciclo electoral (para más detalles sobre el enfoque del ciclo electoral desde el punto de vista de la gestión electoral, véase la *Guía metodológica de la Comisión Europea sobre apoyo electoral*, EuropeAid, 2006). Cuando el apoyo sea facilitado por la comunidad internacional, los planes y las opciones de financiación de este tipo de asistencia deberían incluirse en la evaluación de las necesidades que suele realizarse cierto tiempo antes de las elecciones. Es importante, como se explica en la sección 3.1., que la planificación del apoyo electoral tenga en cuenta las capacidades y necesidades generales de las instituciones (en concreto del parlamento) derivadas de las elecciones. En el pasado, el apoyo a los parlamentos a través del enfoque del ciclo electoral estuvo a menudo vinculado únicamente a las necesidades de la gestión electoral, por ejemplo garantizando la aprobación de la legislación. En vez de este enfoque superficial, un enfoque completo del ciclo electoral incluiría un amplio desarrollo parlamentario como un pilar de apoyo importante, ayudando así a garantizar que el dividendo de las elecciones democráticas se materialice en la institucionalización de estructuras de gobernanza democráticas.

Alternativamente, el apoyo al refuerzo de las capacidades del parlamento a la hora de abordar las cuestiones electorales puede incorporarse a un proyecto de desarrollo parlamentario más amplio. El calendario es importante a tal efecto y un enfoque de desarrollo del ciclo parlamentario puede ser un método útil para planificar la coordinación del apoyo al parlamento con el fin de cubrir asimismo las necesidades del ciclo electoral. Cronológicamente, el inicio y el final de los ciclos electorales y parlamentarios son los mismos y los ciclos se confunden cuando el parlamento es necesario para aprobar la legislación presupuestaria destinada a financiar las elecciones. Las conexiones entre ambos ciclos también ponen de relieve la necesidad de que las inversiones en elecciones se efectúen a través de parlamentos representativos que también necesitan un apoyo en situaciones de transición y posteriores a conflictos. La Figura 6 contiene sugerencias para un programa de desarrollo parlamentario vinculado al ciclo electoral.

Figura 6: Enfoque hipotético del ciclo parlamentario incluido apoyo a la legislación electoral



3.2.2. Responsabilidades del parlamento en el apoyo presupuestario general y sectorial

En el pasado, cuando la ayuda al desarrollo se facilitaba a través de proyectos individuales, la rendición de cuentas se incorporaba generalmente al propio proceso del proyecto. Los resultados eran evaluados por los donantes y cualquier cuestión relativa a la gestión financiera se gestionaba entre el donante y el receptor. Hoy en día, en que la asistencia se presta cada vez más a través del apoyo presupuestario, la responsabilidad recae en los sistemas nacionales más que directamente en el donante. El paso al apoyo presupuestario ha sido refrendado por los países donantes y beneficiarios a través de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008). Este último documento subraya la importancia en el proceso de capacitar a los sistemas nacionales de responsabilidad y, en particular, a los parlamentos: «Los países en desarrollo facilitarán la supervisión parlamentaria implementando una mayor transparencia en la gestión de las finanzas públicas, incluida la publicación de ingresos, presupuestos, gastos, adquisiciones y auditorías». El acuerdo de la CE para pasar a un apoyo presupuestario general debería ser conforme al artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú de 2000 (Directrices de la Comisión Europea en materia de apoyo presupuestario, 2007), que incluyen tres criterios:

- a.** gestión del gasto público suficientemente transparente, fiable y eficaz;
- b.** políticas macroeconómicas o sectoriales bien definidas, establecidas por el propio país y aprobadas por sus principales proveedores; y
- c.** contratación pública suficientemente abierta y transparente.

El primer criterio subraya la importancia de unos mecanismos de supervisión nacionales eficaces en los que participe el parlamento, así como una entidad fiscalizadora superior tal como un auditor general o un tribunal de cuentas. Las evaluaciones indican la necesidad de reforzar a esta entidad y las funciones de control financiero del parlamento.

Cuando la CE considera proporcionar partes de su ayuda al desarrollo a través de apoyo presupuestario, lo negocia en el marco de los DEN y PIN plurianuales, directamente entre el

Gobierno y la Delegación de la UE. La documentación de la CE sobre el apoyo presupuestario recomienda conversaciones entre la CE y el parlamento, en especial la comisión de finanzas, como parte del proceso de programación (Comisión Europea, 2007: 33). La necesidad de dicho diálogo también ha sido subrayada por un reciente estudio del Parlamento Europeo sobre *Control del apoyo presupuestario en los países en desarrollo* (Parlamento Europeo, 2010). Este diálogo debería también tener lugar en el contexto de la revisión anual del apoyo presupuestario.

A partir de 2010 se procede a una revisión de las Directrices sobre apoyo presupuestario, que probablemente recalcará la necesidad de implicar a los parlamentos en la programación y el seguimiento general y sectorial del apoyo presupuestario, así como de evaluar sistemáticamente a los parlamentos y entidades fiscalizadoras superiores en relación con sus funciones y capacidades de control presupuestario. La revisión sugerirá probablemente un apoyo adecuado a los parlamentos y entidades fiscalizadoras superiores, en caso de endeblez de los mecanismos nacionales de responsabilidad. Sería conveniente que, en esta fase, la intención de prestar apoyo para el fortalecimiento parlamentario se incluyese en el PIN, siempre, por supuesto, que el recomendable debate exploratorio con el parlamento haya demostrado que los intervinientes clave del parlamento apoyan los programas parlamentarios.

El apoyo presupuestario puede facilitarse como *apoyo general*, con transferencia de fondos de la UE para su uso general, o como *apoyo sectorial*, cuando los fondos de la UE se transfieren, por ejemplo, a salud o educación. En Sudáfrica, como caso excepcional, el sector legislativo, que incluye el parlamento nacional y las asambleas parlamentarias provinciales, recibe apoyo al desarrollo del sector legislativo.

Los programas de apoyo al fortalecimiento institucional pueden financiarse como parte del acuerdo de ayuda presupuestaria, como «ayuda adicional» al apoyo presupuestario general o como parte de un programa independiente de fortalecimiento institucional (véase Comisión Europea, 2007: 67-69).

Una ventaja de utilizar apoyo complementario es el nexo claro entre programación y mejora de la rendición de cuentas por los fondos facilitados al presupuesto por la CE (y por otros donantes en los casos de apoyo presupuestario armonizado). La ventaja de un programa independiente es que permite un programa de apoyo más amplio, y a veces mayor, de apoyo al parlamento y a otras instituciones de control. Nuestra evaluación de la actual ayuda de la CE a los parlamentos muestra que, con frecuencia, es a una escala mucho más pequeña como se presta apoyo al fortalecimiento de instituciones tales como el Ministerio de Hacienda, los ministerios sectoriales y la entidad fiscalizadora superior. Una situación común, que debería evitarse, es el refuerzo de la capacidad ejecutiva mientras que el parlamento y otras instituciones de control formales (entidad fiscalizadora superior) o informales (como la sociedad civil) siguen siendo débiles. Esta situación puede dar lugar a crecientes riesgos fiduciarios ya que las capacidades de gestión presupuestaria sobrepasan la capacidad de las instituciones de control. Más allá de la financiación específica del desarrollo de la capacidad institucional, es importante subrayar, en el contexto del diálogo de programación del apoyo presupuestario y sobre la gestión de las finanzas públicas, la necesidad de contar con recursos adecuados en el presupuesto del Estado para que los parlamentos y las entidades fiscalizadoras superiores desempeñen su papel de control.

Las Directrices de la CE sobre apoyo presupuestario (Comisión Europea, 2007: 67) señalan acertadamente que los programas de fortalecimiento institucional son unos de los programas de desarrollo más difíciles de ejecutar con éxito. Al mismo tiempo, las Directrices hacen hincapié en la necesidad de que la evaluación de la gestión de las finanzas públicas y de

las expectativas sea «rigurosa». El criterio básico de admisibilidad es el avance hacia los objetivos de desarrollo y las normas de gestión financiera: «El factor clave a la hora de decidir si se cumplen los criterios de admisibilidad es la dirección y la magnitud del cambio en el contexto de la calidad inicial de los planes nacionales de desarrollo o reforma política y estrategia, del marco macroeconómico y de la gestión de las finanzas públicas» (Comisión Europea, 2007: 31).

La modalidad de apoyo presupuestario se espera que continúe aumentando como porcentaje de la ayuda al desarrollo de la UE. La CE se ha fijado el objetivo de que el 50 % de ayuda al desarrollo para los países ACP se facilite en forma de apoyo presupuestario (Comisión Europea, 2007: 33), en el espíritu del Acuerdo de Cotonú, la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra. Por lo tanto, puede considerarse que, en el contexto del apoyo presupuestario, el fortalecimiento del parlamento y de las entidades fiscalizadoras superiores es importante, pero, al mismo tiempo, exige una planificación cuidadosa para garantizar la eficacia de los programas.

En relación con el apoyo presupuestario prestado por la CE, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) y el Parlamento Europeo, en su papel de supervisión del FED, han subrayado la responsabilidad fiduciaria de la CE para garantizar que los sistemas nacionales de control lleguen a unos niveles aceptables (Parlamento Europeo, 2010). La respuesta de la CE ha puesto de relieve la necesidad de un planteamiento de apoyo dinámico a la hora de determinar la aceptabilidad de los sistemas nacionales. Ello vuelve a confirmar la importancia de las Delegaciones de la UE, en colaboración con los Gobiernos nacionales, los organismos de auditoría y los parlamentos, para garantizar que el ciclo presupuestario nacional proporcione un sistema eficaz y transparente de desarrollo, aprobación, ejecución y control del presupuesto.

Como ha reconocido la CE, en muchos casos estos sistemas nacionales seguirán trabajando en pro de normas mínimas cuando se inicie la programación del apoyo presupuestario. Sin embargo, la continuación de la admisibilidad se basará en los avances hacia los objetivos acordados en ámbitos como la gestión de la hacienda pública: «El factor clave a la hora de decidir si se cumplen los criterios de admisibilidad es la dirección y magnitud del cambio en el contexto de la calidad inicial de los planes de desarrollo nacional y de reforma política y estrategia, el marco macroeconómico, y la gestión financiera pública» (Comisión Europea, 2007: 31). El apoyo presupuestario sectorial opera con arreglo a principios similares al apoyo presupuestario general, salvo si se presta en respuesta a planes de desarrollo de un sector particular, como salud, educación o transporte. En contraste con el apoyo presupuestario general, cuando la política de que se trate es una estrategia nacional de desarrollo o un DELP, el apoyo presupuestario sectorial está ligado a la aplicación de una estrategia de desarrollo sectorial. Sin embargo, para determinar la admisibilidad, todavía se procede a las siete evaluaciones que cubren ámbitos políticos y macroeconómicos generales. Por lo tanto, la ayuda al parlamento y demás instituciones de control también es apropiada como programa independiente o complementario, con el fin de consolidar el refuerzo de la administración pública que sustente el apoyo presupuestario sectorial. En el caso de este último, será especialmente útil reforzar las capacidades de la comisión de finanzas del parlamento y de las comisiones permanentes en el ámbito funcional a los que esté vinculado.

En la sección 2 del anexo 2 se explican en detalle los parlamentos, los presupuestos nacionales y la modalidad de apoyo presupuestario directo de la ayuda al desarrollo.

Posibilidades de apoyo para el fortalecimiento de los parlamentos en conjunción con el apoyo presupuestario

Como se señaló anteriormente, el éxito de los programas de apoyo presupuestario requiere una eficaz gestión financiera pública, un ámbito en donde el control parlamentario desempeña un papel clave. Las opciones para lograr un mayor control fiscal incluyen:

Ayuda técnica a la comisión de finanzas: El apoyo a las comisiones de finanzas o equivalentes es uno de los tipos más comunes de apoyo parlamentario. Es prestado por diversas organizaciones a menudo especializadas en tipos particulares de apoyo. Entre las más activas, además de la CE, se encuentran el Instituto del Banco Mundial, el PNUD y el Centro Parlamentario Canadiense. Ejemplos de programación de apoyo son:

- formación técnica en el país beneficiario para personal y miembros de las comisiones de finanzas;
- viajes de estudios a países que cuenten con comisiones de finanzas sólidas en sus parlamentos;
- seminarios multinacionales sobre control presupuestario eficaz;
- apoyo a la contratación o refuerzo mediante expertos del personal de la comisión de finanzas.

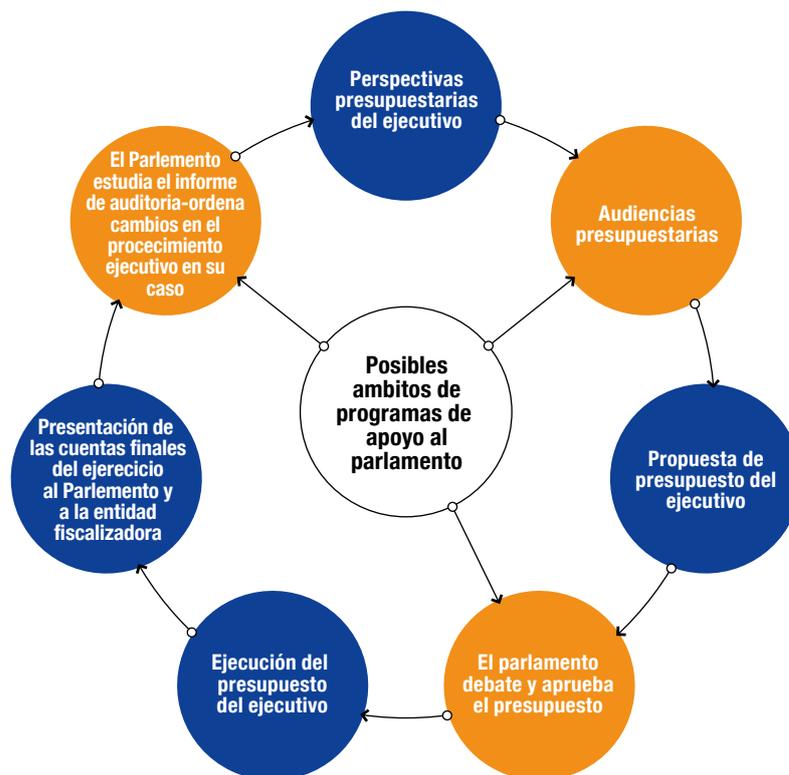
Todos estos ámbitos pueden ser útiles, pero la viabilidad es a menudo un problema. Entre las estrategias innovadoras que tienen como objetivo incrementar la capacidad a largo plazo se pueden citar:

Creación en el parlamento de una oficina presupuestaria: La Oficina Presupuestaria del Congreso (*Congressional Budget Office, CBO*)⁽⁶⁾ estadounidense ha sido durante mucho tiempo el gran modelo de control presupuestario por parte del parlamento. Los 230 miembros de su personal realizan análisis macroeconómicos utilizados en las previsiones del presupuesto federal y análisis del gasto público en sectores clave. El Congreso de Estados Unidos desempeña un papel más importante que el de la mayoría de los parlamentos en el establecimiento, aprobación y control de los presupuestos estatales. Si bien es cierto que pocos parlamentos podrían mantener una oficina presupuestaria como la CBO, existe una tendencia creciente en los parlamentos a crear dichas oficinas. Uganda, Kenia y Benín, por ejemplo, las han creado en los últimos años y existen pruebas sólidas de que estas oficinas han contribuido a reforzar la participación efectiva de los parlamentarios en el proceso presupuestario.

Apoyo para reforzar las audiencias de la comisión presupuestaria: Durante los últimos años, los parlamentos han desempeñado un papel cada vez más importante de aportación de contribuciones al Gobierno durante el proceso de desarrollo presupuestario, ampliando el trabajo del parlamento en el ciclo presupuestario. Normalmente, el Gobierno elabora un borrador de perspectivas presupuestarias en el que describe la situación fiscal del país y propone las orientaciones generales para el próximo presupuesto. A continuación, la comisión de finanzas del parlamento celebra audiencias en el parlamento y, a veces, por todo el país, recopilando las aportaciones de grupos de interés, de la sociedad civil y de ciudadanos. La comisión entrega un informe al parlamento con comentarios sobre las propuestas del Gobierno y hace recomendaciones específicas sobre el presupuesto. Una muestra del enfoque de fortalecimiento del ciclo presupuestario se recoge en la Figura 7.

⁽⁶⁾ <http://www.cbo.gov/>.

Figura 7: Apoyo al parlamento en el ciclo presupuestario



Fortalecimiento de la relación del parlamento con otros participantes en el presupuesto

Una de las dificultades comunes para unos procesos eficaces de presupuesto estatal es la desconexión entre los diferentes participantes en el presupuesto. Los problemas pueden ser inherentes al calendario del presupuesto, ya que los plazos para la transmisión de la documentación presupuestaria entre instituciones pueden ser poco realistas. A veces puede ser necesario introducir cambios constitucionales que establezcan unos plazos razonables. En ciertos países, alguna de las instituciones no respetan competentes los plazos. En particular, el proceso de auditoría de final de ejercicio puede retrasarse, a veces durante varios años. Esto rompe el ciclo presupuestario, creando graves riesgos fiduciarios. Los presupuestos que son aprobados, pero no son sometidos a ninguna auditoría externa, quedan efectivamente sin control externo y no hay una base independiente para la futura programación fiscal. El apoyo para garantizar la continuidad del ciclo presupuestario y el respeto de los plazos puede suponer una importante contribución a la mejora de la gestión financiera pública y la democratización del proceso presupuestario. En otras partes de esta Guía (véase el estudio sobre Senegal en el capítulo 1), en la Revisión del apoyo de la CE a los parlamentos (http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/index_en.htm) y en el apartado general sobre parlamentos y presupuestos de la sección 2 del anexo 2 del presente Documento de Referencia se pueden encontrar ejemplos de problemas y oportunidades en las relaciones entre el parlamento, la entidad fiscalizadora superior y el ejecutivo.

En los casos en que no se respetan los plazos del presupuesto o en que las instituciones de control no tienen tiempo suficiente para hacer frente a sus responsabilidades presupuestarias, un punto de partida útil en los programas de apoyo es analizar los plazos y la eficacia de

las relaciones entre las instituciones con competencias presupuestarias. Este análisis puede constituir la base para un diálogo entre las instituciones sobre cómo mejorar las sinergias entre ellas. Como se indica en el caso de Senegal, la CE puede jugar un útil papel de transmisión para apoyar unas mejores sinergias entre instituciones.

Normalmente, en las constituciones nacionales se estipula que la entidad fiscalizadora superior deberá trabajar en estrecha colaboración con el parlamento para garantizar el control efectivo del Gobierno. En las democracias en desarrollo, esta relación de apoyo mutuo es a menudo insuficiente, con un diálogo limitado más allá de la transmisión formal de los informes de auditoría al parlamento. Los programas de apoyo pueden implicar a una institución de auditoría y al parlamento de un país desarrollado cuando exista una relación de trabajo estrecha y eficaz. Los programas podrían incluir misiones, hermanamientos e intercambios entre entidades de supervisión de los países con democracias desarrolladas y en desarrollo.

3.2.3. Refuerzo de la participación parlamentaria en documentos estratégicos de reducción de la pobreza y en otras estrategias nacionales de desarrollo

Los documentos estratégicos de reducción de la pobreza, orientados a la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, han producido mejoras significativas en los principales indicadores humanos, pero existe un amplio margen para reforzar la asunción nacional de dichos documentos. En particular, mientras que las negociaciones sobre los contenidos de los programas tienen lugar entre la comunidad internacional de donantes y el ejecutivo, a menudo se ha descuidado su aprobación y supervisión por los parlamentos (Eberlei y Henn, 2003; Rowden e Icamá, 2004; Sánchez y Cash, 2003). Y ello a pesar de la presencia, en numerosas constituciones nacionales, de disposiciones que otorgan al parlamento la responsabilidad de debatir y aprobar las estrategias nacionales de desarrollo.

La aplicación eficaz de las estrategias nacionales de desarrollo (en particular los DELP) es esencial para justificar la ayuda presupuestaria. Así pues, reforzar el papel del parlamento en los DELP debe considerarse una prioridad para la consolidación institucional relacionada con el apoyo presupuestario, ya sea como programas complementarios o como proyecto independiente (véase más arriba).

Volviendo a ámbitos específicos de apoyo parlamentario, la participación pública es un aspecto muy subrayado en el proceso DELP y es también un pilar de las responsabilidades constitucionales del parlamento. Ha habido una tendencia a relegar el papel del parlamento en su contribución a los procesos DELP a un segundo plano, en favor de consultas impulsadas por la sociedad civil. El Banco Mundial, que ha sido el elemento central de los DELP, ha reconocido que los parlamentos han sido marginados del proceso y ha apoyado nuevos esfuerzos para lograr la participación parlamentaria (Banco Mundial, 2005; Hubli y Mandaville, 2004).

Habría que fomentar el trabajo conjunto del parlamento y la sociedad civil para incorporar las reacciones de los ciudadanos a los programas de lucha contra la pobreza, mediante la responsabilidad de representación otorgada por la constitución al parlamento. Durante las fases de identificación o de evaluación del DELP, pueden organizarse misiones de campo de la correspondiente comisión permanente. En Níger, en 2003, por ejemplo, la Asamblea Nacional, con la ayuda de los donantes, organizó misiones para examinar los servicios de educación primaria prestados gracias al DELP de dicho país. El informe de misión señalaba aspectos positivos del programa, pero también graves problemas de coordinación, por ejemplo en la adecuación entre infraestructura y personal docente.

En la sección 3 del anexo 2 se analizan detalladamente los DELP, las estrategias nacionales de desarrollo y el desarrollo parlamentario.

3.2.4. Responsabilidad de los donantes

La Declaración de París de 2005 estableció el principio de responsabilidad mutua: «los donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo». Esto se vio reforzado por el Programa de Acción de Accra de 2008, que establece las acciones de aplicación de forma más detallada y subraya el proceso de evaluación conjunta. El papel de los parlamentos es destacado: «revisiones de evaluación mutua ... se basarán en nuevas prácticas recomendadas y gozarán de mayor control parlamentario y ... de la participación ciudadana. Con ellos podremos asumir la responsabilidad por resultados mutuos acordados, de conformidad con las políticas de ayuda y desarrollo nacionales». Hasta la fecha, ha habido pocos ejemplos de responsabilidad de los donantes ante el parlamento en los países en desarrollo. En general, los donantes siguen aduciendo que su principal relación se establece con el ejecutivo y que corresponde a éste informar al parlamento sobre los debates y acuerdos con los donantes⁽⁶⁾ o, posiblemente, autorizar a los donantes a informar directamente al parlamento⁽⁷⁾. Los donantes deben ser prudentes para no quedar bloqueados entre el ejecutivo y el legislativo y deberían evitar situarse en una posición en que el ejecutivo pueda utilizar indebidamente la ayuda al desarrollo. No obstante, el respeto del Programa de Acción de Accra obliga claramente a la responsabilidad mutua ante el parlamento de los organismos donantes y los Gobiernos beneficiarios. Entre las cuestiones comunes que afectan a la eficacia y responsabilidad de los donantes y que los parlamentos podrían querer controlar, se incluyen:

- falta de coordinación entre donantes;
- excesiva dependencia con respecto a la sociedad civil;
- falta de capacidad de análisis político;
- visión a corto plazo, prestando una atención desmedida a las posibilidades propagandísticas que interesan más al donante que a los participantes nacionales.

Algunas opciones para mejorar la responsabilidad de los donantes ante el parlamento incluyen:

- presentación al parlamento de un informe anual conjunto Gobierno-CE relativo a la ayuda de la CE o a la ayuda armonizada internacional al desarrollo, incluido el apoyo presupuestario;
- celebración anual de una sesión informal en el parlamento durante la cual los interlocutores de la CE y el Gobierno presenten el programa de ayuda al desarrollo de la CE y respondan a las preguntas de los diputados;
- garantía de que el parlamento esté informado sobre los acuerdos de financiación firmados con los donantes exteriores, incluida la CE.

En general, la mejora de la responsabilidad de los donantes ante los parlamentos de los países en desarrollo no debería requerir la prestación de apoyo a los parlamentos. No obstante, los compromisos en pro de la responsabilidad parlamentaria en los documentos de París y de Accra implican un cambio del modelo tradicional en que los donantes se relacionaban con el Gobierno y éste daba cuenta al parlamento. Los documentos de París y de Accra no aclaran

⁽⁶⁾ Véanse los comentarios de Luca Barbone, Director de la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM, en sus siglas inglesas) del Banco Mundial, en <http://go.worldbank.org/NZ67ROC3H0>, 24 de octubre de 2005.

⁽⁷⁾ Se ha procedido a evaluaciones sobre responsabilidad de los donantes que muestran una limitada participación de los parlamentos en los procesos de rendición de cuentas. Véase, por ejemplo, Ilal (2008), sobre Mozambique.

cómo debería aplicarse esta responsabilidad, pero el desarrollo de modalidades adecuadas de responsabilidad ante los parlamentos por parte de donantes y receptores no será fácil.

Un método para institucionalizar los procesos de responsabilidad de los donantes ante los parlamentos sería establecer normas internacionales y puntos de referencia en este ámbito. Los distintos proyectos sobre normas y criterios de referencia del parlamento se exponen en el anexo 3 del presente Documento de Referencia. Sin embargo, en la actualidad, ninguna de las normas de este tipo existentes aborda la responsabilidad de los donantes ni, de hecho, el papel del parlamento en la supervisión de los acuerdos internacionales en general. *Normas internacionales para los parlamentos democráticos* (NDI, 2006) afirma que se debería seguir desarrollando este ámbito.

Dado el rápido crecimiento de la gobernanza mediante el establecimiento de normas de política internacional, se trata de un ámbito de acción urgente para garantizar que las responsabilidades vitales de los parlamentos no sean eludidas. Actualmente, las normas sobre prácticas internacionales de desarrollo se acuerdan normalmente en reuniones de alto nivel entre el Gobierno nacional y representantes de las organizaciones internacionales⁽⁸⁾. Generalmente, como parte de estos procesos se celebran consultas con organizaciones de la sociedad civil⁽⁹⁾, pero la participación de los parlamentos es poco frecuente.

- Existe margen para que la CE apoye el trabajo de las organizaciones parlamentarias internacionales para el desarrollo de normas adecuadas de participación parlamentaria en una agenda internacional sobre ayudas. Mientras que cada vez se da un mayor reconocimiento en las agendas internacionales a la necesidad de implicar al parlamento, paradójicamente esto se incluye a menudo en los documentos sin pruebas reales de discusión con los parlamentos.
- El Parlamento Europeo puede desempeñar un importante papel en el trabajo con los parlamentos del Sur para establecer modalidades adecuadas que involucren a los parlamentos en la supervisión política de las ayudas, sin dejar de respetar la separación de poderes entre instituciones ejecutivas y legislativas.
- Las organizaciones de la sociedad civil, que, como se indicó anteriormente, a menudo han sido consultadas sobre cuestiones generales de prestación de ayuda, serán un socio importante para los parlamentos, ayudándoles tanto mediante asesoramiento especializado sobre cuestiones de ayuda como para que puedan desempeñar su mandato de representación y unión entre Gobiernos y ciudadanos.

3.2.5. Tipos generales de apoyo parlamentario

La subsección 3.2.4 describe los puntos de partida de los programas de apoyo parlamentario que se cruzan con necesidades derivadas de las actividades existentes de ayuda de la CE y de sus compromisos. Estos pueden ser puntos prioritarios, pero el apoyo parlamentario es un importante ámbito de consolidación democrática en general, que sigue siendo una prioridad central de la UE. El establecimiento en todo el continente europeo de una gobernanza democrática como norma indiscutible constituye un logro sustancial de la UE y, como se señaló anteriormente, el apoyo a la democratización es fundamental para la política de desarrollo de la UE.

⁽⁸⁾ Por ejemplo, el Programa de Acción de Accra se acordó en el «Tercer Foro de Alto Nivel de Accra», organizado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. No existió un proceso recomendado o consensuado de debate y ratificación por parte de los parlamentos nacionales o para la recogida previa de aportaciones parlamentarias, aunque sí un proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil. Este enfoque es típico en el desarrollo de normas internacionales (Djelic y Sahlín-Andersson, 2004).

⁽⁹⁾ Aunque cabe señalar que las organizaciones de la sociedad civil se preguntaron en qué medida sus puntos de vista se habían tenido en cuenta seriamente en Accra. Véase CSO International Steering Group (2008).

Como se indica en el capítulo 1, el desarrollo parlamentario no ha sido un ámbito al que la CE haya prestado una atención sostenida y estratégica en el pasado, y la presente Guía está destinada a ayudar al personal de la Delegación y a otros a diseñar programas parlamentarios efectivos que permitan a la CE desempeñar un papel principal en el desarrollo parlamentario. Varias organizaciones internacionales han trabajado en este ámbito durante muchos años y la presente sección hace referencia a ejemplos de proyectos puestos en marcha por estos organismos. Hemos seleccionado ejemplos que creemos serán pertinentes para el mandato y el estilo de funcionamiento de la CE.

El experto estadounidense en gobernanza democrática Robert Nakamura ha agrupado el trabajo de desarrollo parlamentario en tres tipos generales: desarrollo de capacidad institucional, consolidación de partidos y enfoque basado en la sociedad civil (Nakamura, 2008). Las principales características de estos enfoques se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1: Tres enfoques del desarrollo parlamentario

	Modelo institucional	Modelo de partidos	Modelo de sociedad civil
Hipótesis	El uso eficaz de las competencias legislativas requiere un apoyo institucionalizado	Se necesitan partidos políticos para organizar y canalizar la participación popular	Un sistema político democrático requiere una participación ciudadana dinámica y activa
Ideas	Movimiento de fortalecimiento legislativo en Estados Unidos	Desarrollo histórico de los sistemas de partidos en Estados Unidos y el Reino Unido y Modelo de partido responsable	Los movimientos ciudadanos fortalecieron a las sociedades al aportarles nuevos participantes y perspectivas
Escenario de base	Si se consolida la capacidad legislativa, los miembros la utilizarán para cumplir la misión institucional de representación, adoptar legislación y ejercer un control	Los partidos que deseen alcanzar el poder establecerán vínculos más fuertes entre los ciudadanos y los representantes, promoviendo e impulsando programas competidores en los parlamentos	No puede esperarse que los partidos y las asambleas legislativas se ocupen de las preocupaciones de los ciudadanos, por lo que la sociedad civil debería servir como sustituto de la participación pública en la elaboración y aplicación de las leyes
Grupos destinatarios	Secretaría y grupos de trabajo institucionales (comisiones, etc.)	Líderes de partidos, grupos políticos, diputados de la oposición, comisiones de cuentas públicas (en la Commonwealth)	Organizaciones de la sociedad civil (especialmente compuestas por marginados o en su representación: pobres, mujeres, niños)
Capacidades que deben establecerse	Análisis político, cohesión de partidos, capacidad de presión, gestión institucional	Apoyo a la capacidad de los miembros de articular las diferencias ideológicas	En las organizaciones de la sociedad civil, desarrollo de encuentros legislativos donde se expresen opiniones
Actos clave	Estudio del proyecto de presupuesto apoyado por análisis	Preguntas a los ministros, enfrentamiento político	El parlamento como foro de debate público. Audiencias en las comisiones sobre posibles actividades de legislación, supervisión y control
Referencia legislativa	Presupuesto parlamentario y actos de gestión	Partido conectado a la base mediante votos y estructuras, control exhaustivo por comisiones de cuentas públicas	Legislación transparente para un mayor acceso a la información, legislación en favor de los pobres, etc.

	Modelo institucional	Modelo de partidos	Modelo de sociedad civil
Resultado	Una democracia estable requiere instituciones capaces de representar y de contener los conflictos	Mejores opciones, más competencia, decisiones más significativas y capacidad para imponer preferencias	Mejores aportaciones de los estratos sociales más informados. Mejores opciones y más atención a la ejecución de las políticas

Fuente: Nakamura, 2008

A continuación se analizan estos modelos, con sus ventajas y desventajas. En este caso, además de un enfoque por temas se tiene en cuenta un enfoque alternativo de la planificación estratégica del desarrollo a medio y largo plazo, en el que los déficits clave se abordan a través de las tres categorías de intervención.

a) Fortalecimiento institucional

Se trata, con cierta diferencia, del tipo más común de actividad de fortalecimiento parlamentario y es un enfoque especialmente popular en el PNUD, que gestiona más proyectos de desarrollo parlamentario que cualquier otra organización. El fortalecimiento institucional se entiende mejor si se explica que incluye dos estrategias diferentes: fortalecimiento del personal y fortalecimiento de las cualificaciones de los diputados. Si bien a menudo se incluyen en un programa de desarrollo parlamentario, el principio de mejora de la capacidad es un tanto diferente. El enfoque de fortalecimiento *del personal* hace hincapié en la continuidad que aporta el personal y en la importancia de la estructura institucional y proporciona apoyo para definir el trabajo de los diputados. El enfoque de fortalecimiento de las cualificaciones de los *diputados* se centra más en la importancia del liderazgo de éstos y comparte algunas características comunes con el enfoque de consolidación de partidos.

En general, la ventaja del desarrollo institucional es que suscita relativamente poca controversia y resulta pues más fácil de ejecutar que otras estrategias de desarrollo. El desarrollo institucional es menos probable que modifique el equilibrio de poder en el parlamento y, por lo tanto, obtiene generalmente el apoyo de la mayoría parlamentaria. Existen muchos ejemplos que pueden utilizarse como modelos. Normalmente, en los parlamentos de los países en desarrollo las capacidades del personal son limitadas y por lo tanto pueden estar justificadas actividades de desarrollo institucional centradas en el personal (y a menudo una modernización de la tecnología de la información).

Por otra parte, muchas evaluaciones de los programas de desarrollo institucional han demostrado tener escaso impacto ya que al poder llevarse a cabo como una actividad de baja intensidad relativa, la amplitud de la variación de la eficacia institucional es a veces discutible. Actividades tales como misiones de estudio son populares entre el personal y los diputados, pero si no están vinculadas a resultados específicos no podrán cambiar las prácticas institucionales. Sin embargo, una relación demasiado estrecha entre la financiación de las actividades deseadas, como misiones, y los cambios acordados en las prácticas institucionales puede crear un sentimiento de «reforma corrupta» o incluso de vulneración de la soberanía nacional. Otro riesgo planteado con el enfoque del fortalecimiento institucional es la tendencia a que los proyectos estén dominados por los grupos políticos mayoritarios. Normalmente este problema no se evita solo mediante un trabajo con la administración parlamentaria, sino que se precisa un compromiso político para unos programas de reforma serios y, en muchas de las democracias emergentes, la propia administración parlamentaria puede no ser políticamente neutra.

En términos de mejores prácticas, la asunción institucional, tal como se explicó más arriba, es fundamental en los modelos de fortalecimiento institucional y debe tratarse de una asunción por todos los grupos políticos. Cuando no es posible asociar a los grupos de la oposición o las minorías en la concepción y gestión de los programas, normalmente éstos no deberían ejecutarse ya que es casi seguro que acarrearán nuevos desequilibrios de poder. Los programas de fortalecimiento institucional no pueden ofrecer una solución política nacional, pero deberán basarse en una solución de esta índole. Por último, aunque puede parecer que el fortalecimiento parlamentario requiere procesos similares al refuerzo de la gestión pública, las dinámicas son muy diferentes de las observadas en las burocracias públicas y, por tanto, es crucial que las organizaciones comprometidas a apoyar dichos procesos, ya sean nacionales o internacionales, tengan conocimientos parlamentarios específicos.

b) Modelo de partidos políticos

El segundo y el tercero de los modelos de fortalecimiento parlamentario de Nakamura se encuentran con menor frecuencia, en especial si no se trata de programas financiados por Estados Unidos. Esto se debe principalmente a que tienden a ser políticamente más polémicos y difíciles de negociar con los parlamentos y en particular con los ejecutivos. Sin embargo, los modelos de democracia generalmente aceptados se basan en la libre competencia entre partidos políticos y los sistemas en que los partidos políticos no están autorizados a operar libremente no pueden considerarse plenamente democráticos.

En particular, para funcionar eficazmente los parlamentos exigen un libre juego entre los diferentes partidos políticos. Los modelos de desarrollo parlamentario con importantes componentes de fortalecimiento de los partidos pueden a menudo impulsar mejoras sustanciales en los resultados del parlamento, en particular en los ámbitos de supervisión y representación. Incluso cuando se requiere, o es deseable, una plena asunción del ejecutivo como parte de la aprobación del programa, a menudo pueden realizarse aspectos de dichos modelos si se ha llevado a cabo de antemano una adecuada preparación.

El modelo del partido político introduce el concepto de competencia política en el centro del mandato de la institución parlamentaria. Esto es muy comprensible para la mayor parte de los ciudadanos de las democracias desarrolladas, donde los parlamentos son considerados como la clave del debate político. Instituciones como las Preguntas al Primer Ministro en la tradición de Westminster o las Preguntas al Gobierno en la Asamblea Nacional Francesa permiten a las principales tendencias políticas establecer sus posiciones, presentar plataformas gubernamentales alternativas y, en el caso de la oposición, suscitar dudas sobre la competencia y eficacia de la actual mayoría política.

El secreto de una institución parlamentaria eficaz en la mayoría de los sistemas políticos democráticos es que debe facilitar un debate político transparente y plantear cuestiones espinosas, dar cabida a diversos puntos de vista políticos y controlar minuciosamente la legislación y la acción gubernamental sin bloquear la gobernanza, salvo en circunstancias excepcionales. Este equilibrio político exige una serie de módulos políticos, incluida una solución política y la capacidad para un debate «con suspense»⁽¹⁰⁾ que reconozca la importancia de los distintos puntos de vista. A este respecto, son cruciales unos partidos políticos eficaces dentro y fuera del parlamento.

⁽¹⁰⁾ Chantal Mouffe (2000), *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*, Viena, Instituto de Estudios Avanzados, disponible en línea en http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_72.pdf.

En la mayoría de los casos, es muy preferible separar los proyectos que ofrezcan apoyo a los grupos políticos del parlamento, que en la mayoría de los casos son órganos formalmente constituidos de la institución parlamentaria, del apoyo a otros partidos extraparlamentarios, que pueden ser considerados lícitamente como parte de la sociedad civil. El apoyo a los grupos políticos⁽¹¹⁾ es a la vez justificado y deseable en un programa de desarrollo parlamentario, mientras que el apoyo a los partidos extraparlamentarios se realiza a menudo mejor a través de uno de los organismos especializados en dicho apoyo, como por ejemplo las fundaciones de los partidos políticos alemanes (*Stiftungen*), el National Democratic Institute y el International Republican Institute de los Estados Unidos y la Westminster Foundation for Democracy del Reino Unido⁽¹²⁾. El apoyo a los partidos políticos es prestado a veces por organizaciones internacionales de partidos afines ideológicamente, como la Unión Demócrata Internacional, la Internacional Liberal o la Internacional Socialista. El apoyo a este amplio desarrollo y organización de los partidos políticos es un aspecto importante del desarrollo democrático, pero queda fuera del ámbito de esta Guía.

Los tipos de trabajos que pueden incluirse en un programa parlamentario centrado en los partidos incluyen:

- permitir a cada grupo político contratar personal investigador especializado capaz de redactar modificaciones legislativas, de examinar los programas del ejecutivo y de desarrollar una clara orientación política;
- impartir formación sobre desarrollo de capacidades a los líderes de los grupos políticos, incluidos talleres *in situ*, misiones de estudio e intercambios;
- apoyar un proceso que defina claramente las funciones en el parlamento (incluidos los derechos y responsabilidades) de los grupos políticos, la mayoría y la oposición;
- desarrollar formación para definir las funciones, responsabilidades e interacciones adecuadas entre los grupos políticos parlamentarios y los partidos extraparlamentarios para promover una mejor representación y participación;
- ofrecer formación y asesoramiento operativos a los grupos políticos y consultar a la sociedad civil durante los procesos legislativo y de control; y
- facilitar formación a los grupos políticos sobre cómo interactuar y cooperar con los medios de comunicación en pro de unos procedimientos legislativo y de control más transparentes y responsables.

Las ventajas del trabajo de desarrollo centrado en los grupos políticos en los parlamentos incluye el potencial de un mayor control del ejecutivo que ofrecen unos grupos políticos fuertes, el perfil reforzado de la institución parlamentaria como ubicación óptima del debate político (en contraste con enfrentamientos en la calle o debates restringidos en las filas de un partido gobernante) y un mayor énfasis en el carácter integrador del parlamento. El potencial de mejora del control es considerable. Un partido de la oposición eficaz sacará a la luz muchos más asuntos importantes relativos a la gobernanza que incluso el grupo político más responsable de un partido gubernamental. Saber que las acciones del Gobierno serán vigiladas atentamente impulsa indudablemente tanto a los políticos del partido gobernante como a los funcionarios a respetar la legislación y a mostrar un buen criterio en el uso de los recursos públicos. Incluso una pequeña oposición que opere en un contexto de medios de comunicación libres y de respeto de los derechos humanos puede garantizar la responsabilidad de las autoridades.

Sin embargo, el apoyo a los grupos políticos parlamentarios tiene que superar varios obstáculos. El más común es el temor o el convencimiento del Gobierno de que los donantes

⁽¹¹⁾ Denominados «grupos de partidos» en otros parlamentos.

⁽¹²⁾ El desarrollo parlamentario con la participación de estas organizaciones se trata con mayor detalle en la sección sobre modalidades de aplicación.

extranjeros estén interfiriendo en asuntos soberanos del país y, en particular, de un modo que podría dañar la posición del Gobierno. Esta puede ser una preocupación potencial genuina y grave. Otro problema relacionado es la necesidad de garantizar que el apoyo a los grupos políticos parlamentarios no se utilice para campañas públicas más amplias. Como se señaló anteriormente, un trabajo parlamentario más vasto se realiza mejor como actividad totalmente separada. Los puntos fuertes de los grupos políticos en los parlamentos (y, por tanto, las posibilidades de desarrollo) varían según los países y este es un factor a menudo relacionado con el tipo de sistema electoral vigente.

Las *mejores prácticas* de apoyo a los grupos políticos abordan estos graves obstáculos. En primer lugar, es esencial que la ayuda a los grupos políticos se facilite en un sentido totalmente neutro; todos los grupos parlamentarios deben recibir un apoyo y una asistencia equivalentes. Asimismo, aunque parcialmente en contraste con la tipología de Nakamura de tres tipos de programa distintos, hay más posibilidades de que el apoyo a los grupos políticos *parlamentarios* sea aceptado y que tenga éxito si está vinculado a un programa más amplio de consolidación institucional. Alternativamente, el refuerzo de los grupos parlamentarios puede incorporarse como parte de un plan de acción estratégico completo cuando todos los ámbitos clave de la actividad parlamentaria sean objeto de acciones, incluidas las capacidades de los grupos parlamentarios. Por último, la colaboración con los grupos parlamentarios puede ser una actividad que se llevará a cabo en una segunda fase de los programas, una vez lograda la confianza entre los dirigentes parlamentarios, el donante, el equipo de ejecución y, en muchos casos, el ejecutivo.

c) Modelo de sociedad civil

El tercer modelo de fortalecimiento parlamentario citado por Nakamura es probablemente el que menos se aplica habitualmente, pero también constituye un enfoque prometedor que, idealmente, puede contribuir a superar la desconfianza y las relaciones de competencia que a menudo enfrentan a los parlamentos con la sociedad civil. En el Recuadro 8 se detalla el importante debate entre sociedad civil, parlamentos y democracia.

En la formulación de Nakamura, el modelo de sociedad civil se refiere principalmente a la creación de una demanda de eficacia parlamentaria mediante presión ejercida por parte de grupos de la sociedad civil. El enfoque pretende lograr una interacción entre sociedad civil y parlamento como medio de consolidación de la democracia. Esto es contrario a una tendencia común en la actualidad en favor de una sociedad civil que sobrepase al parlamento, al que a menudo considera como una institución secundaria en comparación con el ejecutivo. Si la sociedad civil insiste en que el parlamento actúe como vector para sus ideas y campañas, los diputados se verán impulsados o presionados para desempeñar sus tareas de control y representación con mayor eficacia. En muchos casos, la CE podrá prestar apoyo a organizaciones sociales, quizá a través de instrumentos de financiación como el IEDDH. Como siempre, deberían buscarse sinergias entre estas diferentes actividades de consolidación de la democracia.

Los *medios de comunicación* son un elemento específico e importante de la sociedad civil. La relación del parlamento con los medios tiene un efecto sustancial en la percepción pública sobre la institución y unas relaciones efectivas permiten al parlamento comunicar su trabajo y mantener un diálogo con la población. En los países en desarrollo a menudo es necesario apoyar el establecimiento de un grupo de periodistas o tribuna de prensa parlamentaria profesional y reforzar las aptitudes de comunicación del parlamento y de los diputados. Para que esto resulte eficaz, es útil una formación conjunta para los diputados,

el personal del parlamento encargado de la comunicación y los periodistas, así como ayudarles a conocerse mejor mutuamente. En la mayoría de los países europeos existe una prensa parlamentaria organizada y muchas oportunidades de desarrollo mutuo a través de acuerdos de hermanamiento, intercambios, etc.

La sociedad civil puede colaborar con los parlamentos de varias formas y existen muchas oportunidades de intervención en apoyo de unas relaciones complicadas pero constructivas. Una muestra de estas oportunidades incluye:

- garantizar que las reuniones de las comisiones parlamentarias estén abiertas a los medios de comunicación, las organizaciones sociales y al público en circunstancias normales (por ejemplo, cuando no se debatan cuestiones confidenciales sobre seguridad o personal);
- organizar audiencias de las comisiones permanentes sobre el presupuesto y otros importantes ámbitos legislativos y de control;
- colaborar con las organizaciones de la sociedad civil para establecer misiones de investigación sobre cuestiones clave (véase Recuadro 9);
- contratar con organizaciones de la sociedad civil la prestación de apoyo de expertos a las comisiones permanentes especializadas;
- realizar talleres anuales con organizaciones de la sociedad civil para compartir preocupaciones mutuas y acordar acciones de colaboración;
- trabajar con organizaciones de la sociedad civil para desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación de la ejecución de los DELP;
- apoyar el desarrollo de una prensa parlamentaria profesional mediante un programa de hermanamiento con la asociación de prensa parlamentaria de una democracia desarrollada;
- para la CE, garantizar sinergias entre las iniciativas de apoyo parlamentario y los programas de apoyo a la sociedad civil y a los participantes no estatales.

La ventaja *clave* del desarrollo parlamentario a través del trabajo con la sociedad civil es el potencial para combinar los puntos fuertes de las democracias representativa y participativa. Esto puede reforzar tanto al parlamento como a la sociedad civil. Es un enfoque que también contribuye a obtener un tejido democrático más resistente. Como se afirma en la presente Guía, la democracia no puede reducirse a una serie de instituciones aisladas, ya que fortalecer a una institución sin establecer interconexiones no es un enfoque eficaz. En general, los parlamentos de los países en desarrollo carecen de los recursos necesarios para llevar a cabo una investigación minuciosa o para obtener fácilmente información de las regiones del país. Las capacidades y redes de la sociedad civil pueden ampliar considerablemente el alcance del parlamento y la calidad de su control y representación. Las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel fundamental en varios países, por ejemplo ayudando a reforzar el control presupuestario. Por el contrario, las organizaciones de los países en desarrollo no disponen del amplio mandato popular de los diputados electos. La cooperación fortalece a cada uno de estos sectores.

Recuadro 9 - Benín: Medidas legislativas para combatir la violencia contra las escolares

Benín es uno de los ejemplos más felices en el África subsahariana de «tercera oleada» de democratización. La transición democrática, a finales de la década de los ochenta, culminó en la Conferencia Nacional, un foro social integrador en el que se decidieron los detalles de la nueva democracia (Koko, 2008; Gbado, 1998). El poder ha cambiado de manos de manera pacífica tres veces y la Asamblea Nacional ha sido pionera en innovaciones en los ámbitos del control presupuestario y en el acercamiento a los ciudadanos.

El problema del acoso sexual del que eran objeto las escolares en Benín fue planteado por organizaciones de la sociedad civil y señalado como una razón importante que explicaba el menor índice de escolarización de las niñas en relación con los niños (Akpo, 2008; Wible, 2004). En colaboración con la UNICEF y organizaciones de la sociedad civil locales e internacionales, la Asamblea Nacional organizó encuentros en comunidades de todo el país sobre el tema de la violencia sexual en las escuelas y contra las niñas y mujeres en general. El análisis de la situación jurídica constató que existía un vacío legislativo. Se redactó una propuesta legislativa que fue presentada por una diputada de la Asamblea, Lamatou Alaza, y aprobada en julio de 2006^(13, 14). Fue la culminación de una impresionante campaña que unió al parlamento (especialmente a las diputadas) y a las organizaciones de la sociedad civil de Benín para mejorar las condiciones de vida de niñas y mujeres. Este tipo de campaña sería imposible en un país sin una auténtica libertad de expresión, una sociedad civil activa y una legislatura efectiva. Constituye un ejemplo de dividendo democrático.

Las *deficiencias* de la colaboración entre la sociedad civil y los diputados se derivan en primer lugar de la competencia potencial entre ambos tipos de instancias, aunque pueden plantearse otras cuestiones. La afiliación política de algunas organizaciones sociales puede obstaculizar la colaboración o desviarla del fortalecimiento mutuo. Los ejecutivos y donantes a veces prefieren trabajar con la sociedad civil y no con los parlamentos, en parte porque en muchos países en desarrollo la sociedad civil es muy dependiente de la financiación externa y, por lo tanto, muy abierta a trabajar con donantes y Gobiernos. Por último, es importante que el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil no se perciba como una alternativa a la relación directa de los parlamentos nacionales con la población.

En lo que se refiere a errores en el ámbito específico del trabajo con los medios de comunicación y los parlamentos, a veces existen malentendidos entre diputados y medios de comunicación sobre las bases de una relación positiva. Los diputados que no son suficientemente conscientes de las responsabilidades de los medios en una sociedad democrática pueden suponer que los medios siempre informarán de sus actividades favorablemente. Al mismo tiempo, los medios de los países en desarrollo carecen a menudo de recursos y son incapaces de contratar a periodistas profesionales, lo que tiene un impacto negativo en la calidad y profesionalidad de la información. Estos problemas pueden resolverse, al menos en parte, a través de los componentes de comunicación y medios de comunicación de un programa de apoyo parlamentario.

Las *mejores prácticas* en los programas de fortalecimiento parlamentario se basan en una cuidadosa planificación y en un diálogo al inicio de los programas parlamentarios. A menudo ello puede incluir una sesión simplificada en algún momento que permita abordar los problemas y las percepciones erróneas antes de los debates sobre posibles programas. Obviamente, los representantes de la sociedad civil que cooperan con los parlamentos

⁽¹³⁾ <http://www.womensenews.org/article.cfm/dyn/aid/2842/context/archive>.

⁽¹⁴⁾ Ley 2006-19 de 5 de septiembre de 2006 sobre la represión del acoso sexual y la protección de las víctimas.

deben ser seleccionados cuidadosamente, dada la tendencia a la politización en la sociedad civil de muchos países. Los programas de medios de comunicación deben ser integradores y tener en cuenta y hacer participar a las diferentes categorías de medios de comunicación, en particular públicos y privados, a los próximos al Gobierno y a la oposición, así como a los electrónicos y a los impresos. Es importante ser conscientes de que la radio suele ser el medio más accesible en muchos países en desarrollo y por lo tanto deberían hacerse esfuerzos para trabajar con este medio. Varios programas exitosos incluyeron el establecimiento de una emisora de radio parlamentaria, pero normalmente utilizando transmisores de poca potencia que precisan de retransmisión para poder ser oídos fuera de la capital y permitir así una amplia escucha por la población.

d) Planificación del desarrollo estratégico

Hay varios tipos de posibles programas que no se inscriben claramente en ninguna de las tres categorías anteriormente mencionadas. Como ya se explicó, a menudo es preferible que los proyectos se sitúen a caballo entre categorías. Por ejemplo, puede ser difícil que un proyecto parlamentario centrado en los partidos alcance el consenso necesario para su puesta en marcha, pero las actividades de refuerzo de los grupos parlamentarios pueden ser posibles en el marco de un programa de desarrollo institucional más amplio. La presente subsección examina el potencial de la planificación del desarrollo estratégico para abarcar el espectro completo de actividades de desarrollo.

Una cuestión que se ha planteado repetidamente en el trabajo de desarrollo parlamentario es el peligro de la duplicación de esfuerzos, así como el apoyo de donantes a iniciativas similares repetitivas. Un donante puede apoyar la formación de personal en un ámbito técnico en el parlamento de su país de origen y unos años más tarde un donante distinto puede patrocinar una actividad similar. La coordinación de los donantes debería contribuir a resolver este problema y los parlamentos fuertes crearán oficinas de coordinación de donantes. Sin embargo, en los parlamentos menos organizados puede haber poca coordinación y diferentes grupos en el seno de la institución pueden incluso no ser conscientes de lo que están haciendo otras partes de la institución. Otro aspecto del apoyo parlamentario es que puede carecer de dirección estratégica. Las actividades aisladas tienen muchas menos probabilidades de éxito que las que forman parte de un plan general de desarrollo que incluya procesos para compartir el aprendizaje y evitar las duplicidades.

Otros estudios y evaluaciones de los programas parlamentarios han recomendado planes estratégicos de desarrollo como una estrategia clave para el desarrollo parlamentario (Murphy y Alhada, 2007). Varios parlamentos han creado y aplicado planes estratégicos plurianuales de desarrollo con el apoyo de los donantes (véase Recuadro 10). El PNUD, que ha respaldado varios procesos de planificación de desarrollo estratégico, está redactando unas «orientaciones prácticas» para planes estratégicos de desarrollo parlamentario, que deberían ser publicadas en 2010⁽¹⁵⁾. El desarrollo y aplicación de un plan plurianual implica una serie de pasos. El PNUD sugiere siete etapas clave:

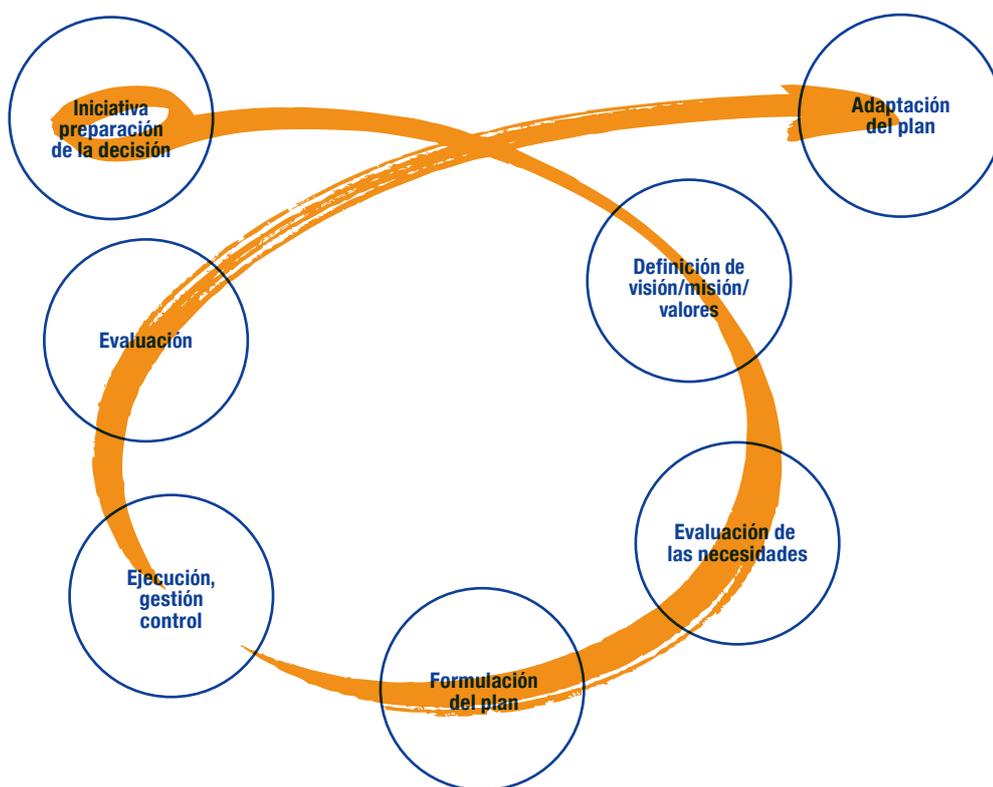
1. **Visión, misión y valores:** Definir la visión y establecer la jerarquía de objetivos de la misión.
2. **Evaluación de necesidades y análisis básico:** Diversas técnicas de análisis pueden utilizarse en la planificación estratégica, incluidos análisis SWOT (siglas inglesas de «puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades y amenazas») llevados a cabo con arreglo a los objetivos buscados o al análisis de criterios de referencia (a este respecto, véase el anexo 3).

⁽¹⁵⁾ Véase http://www.undp.org/governance/focus_parliamentary_dev.shtml.

3. **Formulación:** Formular las acciones y procesos que deben adoptarse para alcanzar estos fines a través de objetivos estratégicos y del programa de actividades.
4. **Aplicación:** Ejecución de los procesos y actividades acordados.
5. **Supervisión:** Control y reacciones de los procesos aplicados para garantizar la supervisión de la gestión de la operación.
6. **Evaluación:** Además del seguimiento en curso, son indispensables evaluaciones a más largo plazo para garantizar la pertinencia y coherencia futura del plan estratégico de desarrollo.
7. **Adaptación del plan:** Una reorientación o reformulación del plan de desarrollo estratégico del parlamento puede tener lugar en respuesta a modificaciones requeridas por las necesidades del parlamento.

El enfoque de planificación estratégica del PNUD se expresa gráficamente en la Figura 8.

Figura 8: Esquema de las etapas de desarrollo y aplicación de los planes estratégicos de desarrollo parlamentario



La planificación del desarrollo estratégico tiene potencial para superar algunas de las carencias inherentes a cualquier enfoque único del desarrollo parlamentario. Un buen plan estratégico incluirá objetivos y acciones para reforzar las estructuras y procesos institucionales, a fin de asegurar un clima sano de competencia pluripartidista en el parlamento y de fomentar los lazos y sinergias con la sociedad civil. La presencia de una visión de la institución a largo plazo contribuirá a dar a los posibles donantes confianza en que sus recursos se utilizarán de forma estratégica y con vistas a un impacto a largo plazo.

Como con cualquier planteamiento, los planes estratégicos tienen que implementarse con cuidado y en determinadas circunstancias no son aplicables o deseables. La planificación estratégica requiere la plena participación y asunción por la institución parlamentaria y el apoyo decidido de todos los líderes parlamentarios, incluidos tanto los cargos públicos electos como el personal directivo. Un enfoque excesivamente rígido tendrá como resultado que el plan no se aplique, mientras que un plan que sea sensiblemente alterado cada año no contendrá una visión institucional a largo plazo. Una cuestión que se ha planteado con los planes estratégicos de desarrollo es la tendencia de los donantes a «picotear» elementos de especial interés, lo que da lugar a una aplicación desequilibrada, contraria a los compromisos de los donantes de apoyar el desarrollo orientado al ámbito nacional expuesto en la Declaración de París y en el Programa de Acción de Accra. Los parlamentos también pueden optar por aplicar las opciones más fáciles y atractivas al comienzo de un plan estratégico, dejando las reformas difíciles para «el futuro». Los planes estratégicos de desarrollo serán especialmente útiles en supuestos de apoyo presupuestario sectorial al parlamento, como en el caso de Sudáfrica (véase el capítulo 1).

Recuadro 10 - Programa Estratégico de Desarrollo de Burkina Faso

La constitución de 1991 instauró un sistema semipresidencial con un parlamento unicameral, la Asamblea Nacional. Las primeras elecciones parlamentarias pluripartidistas se celebraron en 1992, seguidas por nuevas elecciones parlamentarias democráticas en 1997, 2002 y 2007.

Este período de estabilidad permitió a los dirigentes del parlamento examinar las posibilidades de un fortalecimiento institucional. Después de organizar varias actividades individuales, incluidos seminarios de formación y misiones de estudio, la Asamblea estimó que necesitaba un enfoque a largo plazo y coordinado del fortalecimiento institucional. El primer paso fue un estudio de referencia, llevado a cabo en 2003, que incluyó una evaluación sobre la percepción del parlamento en todo el país. Se realizó un sondeo de opinión, así como talleres, entrevistas y grupos de reflexión con los principales representantes de la sociedad civil, sindicatos, medios de comunicación, diputados y exdiputados. El estudio concluyó que, en general, la percepción del parlamento no era positiva y que la institución debía examinar reformas para mejorar su eficacia y hacer muchos más esfuerzos para relacionarse con la población y con los grupos de interés de ésta.

La Asamblea Nacional decidió desarrollar un Plan Estratégico de Desarrollo Parlamentario para el período 2004-2014, se negoció un acuerdo para su financiación con el PNUD y se creó una estructura para su ejecución, nombrándose a uno de los vicepresidentes del parlamento para dicha institución y al equipo de expertos nacionales e internacionales contratado para aplicar el Plan. Los asesores se reunieron con participantes clave de fuera y dentro del parlamento y desarrollaron un proyecto de plan estratégico, organizado en seis objetivos (Asamblea Nacional de Burkina Faso, 2004):

- La Asamblea Nacional puede legislar de forma efectiva.
- Mejora del control de las actividades del Gobierno por parte de la Asamblea Nacional.
- Refuerzo de las relaciones entre los representantes electos y la población a la que representan.
- Establecimiento de una cultura parlamentaria de fomento de la paz, la tolerancia y el debate constructivo.
- Refuerzo de las capacidades de la administración parlamentaria en aras de una mayor eficacia.
- La Asamblea Nacional tiene en cuenta el concepto de igualdad entre los sexos.

Para cada uno de los objetivos estratégicos se definió una serie de resultados que conducirían a su realización y, dentro de estas actividades, se propusieron una serie de acciones. Por ejemplo, en el ámbito de la eficacia legislativa, uno de los resultados deseados estaba relacionado con las funciones legislativas y de control de la Comisión de Finanzas y Presupuesto en materia presupuestaria. El resultado y las acciones asociadas en este ámbito se reproducen a continuación:

<p>1.3 La Comisión de Finanzas y Presupuesto está adecuadamente equipada y apoyada para ejecutar todas sus responsabilidades legislativas y de control relativas al presupuesto nacional.</p>	<p>1.3.1 Organización de un programa anual de formación sobre análisis de documentos presupuestarios dirigido a los miembros de la Comisión de Finanzas y Presupuesto y al personal de apoyo.</p> <p>1.3.2 Realización de un estudio de las ventajas y desventajas de la transmisión electrónica por el Gobierno de los documentos presupuestarios. Se introducirán las oportunas modificaciones en los reglamentos pertinentes.</p> <p>1.3.3 Búsqueda de un acuerdo político en el parlamento para el nombramiento del presidente y de los vicepresidentes de la Comisión de Finanzas y Presupuesto con un mandato de dos años, con el fin de garantizar la conservación de la experiencia en este importante campo.</p> <p>1.3.4 Presentación por el Gobierno a la Comisión de Finanzas y Presupuesto, durante el primer trimestre de cada año, de un documento que describa las perspectivas presupuestarias generales. Sobre la base del mismo, la Comisión organizará audiencias públicas y reuniones con los ciudadanos y con grupos con especial interés en el presupuesto, y presentará, antes del final del segundo trimestre, un informe acompañado de recomendaciones, que se publicará.</p> <p>1.3.5 El proceso de adopción del reglamento interno se reorganizará en coordinación con el Tribunal de Cuentas con el fin de garantizar que la Comisión de Finanzas y Presupuesto disponga de tiempo suficiente, de información y de apoyo técnico para examinar las cuentas del Estado del ejercicio anterior.</p>
---	--

Extracto del Plan Estratégico de Desarrollo Parlamentario de Burkina Faso

Una vez adoptado el Plan, se creó un comité de coordinación en el que participaron diputados, representantes del personal e importantes agentes exteriores. Posteriormente se adoptó un Programa de Acciones Prioritarias para los dos años siguientes que determina, para cada actividad, los participantes y los conocimientos necesarios dentro y fuera del parlamento, y que calcula detalladamente los costes financieros así como las fuentes de financiación previstas. A mitad del ciclo de dos años de duración del Programa, se pone en marcha el proceso de desarrollo del próximo Programa. En 2009 estaba prevista una evaluación intermedia del Plan y aportar modificaciones al mismo, visto el cambio de circunstancias producido desde 2004.

e) Apoyo a la resolución de problemas concretos

Más allá de los diferentes puntos de partida y tipos de ayuda presentados en esta sección, un enfoque basado en el apoyo a la resolución de problemas concretos puede ser muy útil en última instancia para reforzar al parlamento. Las actividades de desarrollo parlamentario probablemente atraerán un mayor interés y apoyo entre los diputados si están vinculadas a cuestiones de la política nacional o a temas que interesen a la mayoría de ellos.

Hay dos tipos de enfoque de la resolución de problemas concretos. El primero tiene por objeto incorporar al parlamento en cualquier debate importante sobre política o apoyo sectorial. Como principal organismo de representación de una sociedad, se trata de un agente que ha de participar tanto en las políticas como en el control de su ejecución (véase la sección 3 del anexo 2 estrategias nacionales de desarrollo). Esta integración significaría que cuando en un país socio la CE apoye, por ejemplo, al sector de la salud, el parlamento sería informado, se comprometería y sería consultado sobre el apoyo sectorial y tendría una participación importante en el control del apoyo. La CE debería cooperar de forma más sistemática con el parlamento en el apoyo sectorial a lo largo de las distintas fases de su ayuda y prever un lugar específico para el parlamento en dichos programas, en su caso con la prestación de asistencia técnica a las comisiones temáticas pertinentes.

Recuadro 11 - Níger

La descentralización ha sido un tema recurrente e importante en la historia política nigerina. En sucesivas ocasiones se propusieron planes de descentralización, nunca ejecutados. El Gobierno del presidente Tandja propuso un ambicioso plan de descentralización en 2001 y presentó la correspondiente propuesta de legislación a la Asamblea Nacional en la primavera de 2001. Dos de los proyectos eran polémicos: uno especificaba los límites de los nuevos municipios y el otro establecía el número de representantes de cada municipio. Tras numerosas denuncias presentadas por ciudadanos, los diputados eran muy conscientes de los posibles problemas con estos dos proyectos. Se pidió al PNUD, junto con el Instituto Democrático Nacional (IDN), que había iniciado un programa de apoyo parlamentario, que asistiera a la Asamblea Nacional en la cuestión de la legislación sobre descentralización. Se decidió reducir las tensiones derivadas de esta ley en las regiones, ayudar a la Asamblea Nacional mediante una gran campaña de información pública en todo el país, y recopilar más información de los ciudadanos antes de considerar la legislación. Durante la campaña, los diputados participaron en 30 reuniones en ayuntamientos y en 10 intervenciones en radios de todo el país. En muchos sentidos, esta campaña representó uno de los más importantes acontecimientos políticos en Níger desde la recuperación de un Gobierno civil. Entre quienes asistieron a los foros y muchos otros que lo hicieron a través de los medios de comunicación, el PNUD y el IDN estimaron que las consultas llegaron a más de un millón de personas. Las consultas también abrieron para numerosos diputados una nueva perspectiva de los problemas y preocupaciones locales. Según se iba acercando el momento de la votación sobre los ambiciosos planes de descentralización, los diputados se remitían constantemente a las consultas públicas como su mayor fuente de información. Tras numerosos debates que analizaron las aportaciones de los ciudadanos y las modificaciones propuestas (así como una formación relativa a la redacción de enmiendas), la Asamblea Nacional aprobó el plan de descentralización en mayo de 2002. Durante el proceso, se modificó significativamente la propuesta a través de unas 200 enmiendas, algo que todavía es raro en la historia de Níger.

El segundo tipo de enfoque corresponde a un apoyo más tradicional al desarrollo parlamentario. En vez de adoptar un enfoque exclusivamente institucional o general, podría facilitarse apoyo en el contexto de una cuestión específica que tenga gran interés para el parlamento y para el país. Este planteamiento puede ser un buen punto de partida para los parlamentos de países que no estén preparados para iniciar un amplio programa de reformas. El trabajo de la Asamblea Nacional de Níger sobre la ley de descentralización es un buen ejemplo de un planteamiento basado en un problema concreto (véase Recuadro 11). En esencia, este enfoque hace circular el problema a través de los diferentes procesos y funciones del parlamento y proporciona apoyo durante todo el ciclo de trabajo, recopilando

información al respecto mediante audiencias o consultas, y luego apoya la redacción legislativa o la traducción de la información en ley, y apoya iniciativas de comunicación sobre el trabajo parlamentario, etc.

3.3. Modalidades de aplicación

Los acuerdos de París y de Accra sobre la eficacia de la ayuda convierten a la cooperación delegada en la forma normal de prestación de la ayuda al desarrollo de la CE en los países ACP, y es la modalidad preferida de intervención en otros terceros países. Existen diversas formas de cooperación delegada que se abordan en detalle en el documento de la CE titulado *Guidelines on Making Technical Cooperation more Effective* (Comisión Europea, 2009). En general, esta gestión descentralizada implica que el país socio gestiona programas utilizando los procedimientos de la CE⁽¹⁶⁾. Otras modalidades alternativas incluyen mecanismos de financiación conjunta con el país socio, organizaciones internacionales o Estados miembros de la UE y organizaciones nacionales. La Figura 9, extraída de las Directrices, presenta las modalidades de cooperación delegada.

Figura 9: Esquema de las modalidades de cooperación delegada

Entidad	Modo de gestión	Instrumentos jurídicos	Procedimientos
i. Organización internacional	Gestión conjunta	Acuerdo de contribución	Procedimientos de la organización internacional
ii. Organismo nacional (público o privado) de un país donante	Gestión centralizada indirecta	Acuerdo de delegación	Elección entre las normas CE o las del organismo delegado
iii. País beneficiario	Gestión descentralizada	Acuerdo de financiación	Normas CE. Posibilidad de utilizar las normas del país beneficiario o de otros donantes

Sin perjuicio de las modalidades de financiación a través de las cuales los programas de desarrollo parlamentario son ejecutados en última instancia, es importante subrayar el compromiso de la CE para fomentar el control y liderazgo del país. En el caso del desarrollo parlamentario, esto supone la asunción institucional del proceso de desarrollo. La actual concepción de la CE sobre los enfoques del desarrollo de capacidades está disponible en *Herramientas de desarrollo de capacidades* (2009)⁽¹⁷⁾. Además, el personal de la Delegación que aplique el apoyo al desarrollo parlamentario debería consultar las Directrices citadas anteriormente.

El factor más importante para el éxito de las actividades de apoyo parlamentario es, por supuesto, el liderazgo y el compromiso de la propia institución parlamentaria. El Marco de Evaluación comentado en la sección 2.3 del capítulo 2 se diseñó específicamente para garantizar que el proceso de desarrollo institucional sea verdaderamente asumido por el parlamento.

Cualquiera que sea la modalidad particular adoptada, las actividades de apoyo parlamentario

⁽¹⁶⁾ Véase <http://capacity4dev.ec.europa.eu/guidelines-making-technical-cooperation-more-effective> y, en particular, el anexo 6, una breve guía sobre las normas y procedimientos de la CE y sobre cómo aplicarlos a la asistencia técnica.

⁽¹⁷⁾ Véase <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-cd-tc/document/toolkit-capacity-development-2010-en>.

suelen recurrir a experiencias pasadas a fin de facilitar el proceso de desarrollo. A continuación se analizan los diferentes modelos que han sido ampliamente utilizados para aplicar programas de apoyo parlamentario y los tipos de agentes asociados más estrechamente con cada uno de estos enfoques.

Inevitablemente, algunos enfoques están íntimamente ligados a organizaciones específicas, especializadas en determinados tipos de desarrollo parlamentario. Por ejemplo, las asociaciones mundiales y regionales de parlamentos, como la UIP, la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth (CPA) y la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía (APF) están especializadas en el fortalecimiento mediante la puesta en común de información en seminarios y conferencias, aunque también pueden, por ejemplo, ofrecer programas dirigidos por expertos y específicos para cada país. Sin embargo, el objetivo no es recomendar una organización específica, sino más bien estudiar los enfoques que pueden ser utilizados. A menudo se da una combinación de enfoques y socios de desarrollo; por ejemplo, el PNUD ha celebrado un acuerdo con la Asamblea Nacional francesa por el cual ésta se presta a asistir a las actividades de apoyo parlamentario gestionadas por el PNUD.

Al final de cada categoría de socios de ejecución hay enlaces a páginas de Internet pertinentes con información adicional sobre los tipos de servicios ofrecidos por los distintos socios potenciales. Pueden obtenerse más consejos y contactos en la Unidad D1 (Apoyo a la Democracia) de EuropeAid.

3.3.1. Hermanamiento entre parlamentos

Varios parlamentos occidentales disponen de servicios de desarrollo internacional especializados en actividades de hermanamiento entre parlamentos. Así, los conocimientos especializados del personal y, con menor frecuencia, de los diputados del parlamento occidental se ponen a disposición del parlamento de un país en desarrollo, en general,



Recuadro 12 - Oficina para la Promoción de la Democracia Parlamentaria (OPDP) del Parlamento Europeo

OBJETIVO

Apoyar el desarrollo parlamentario en democracias nuevas y emergentes.

BENEFICIARIOS

Instituciones parlamentarias de democracias nuevas y emergentes, sus miembros y funcionarios.

ACTIVIDADES

En coordinación con otras instituciones de la UE, la OPDP facilita asistencia técnica en función de la demanda y adaptada a las necesidades de las democracias nuevas y emergentes en los ámbitos de:

- fortalecimiento de las principales funciones de los parlamentos;
- creación de organizaciones parlamentarias;
- aplicación de reformas administrativas e institucionales;
- inicio de la cooperación legislativa interparlamentaria e intercambio de mejores prácticas; y
- desarrollo de estrategias de información y comunicación y de proyectos de democracia electrónica.

DATOS DE CONTACTO

Oficina para la Promoción de la Democracia Parlamentaria (OPDP)
Parlamento Europeo
Willy Brandt Building 04M061
B-1047 Bruselas - Bélgica
Tel.: 00 32 2 284 42 29

E-mail: oppd@europarl.europa.eu
Internet: www.europarl.europa.eu/oppd

durante un corto período de tiempo, por ejemplo para un módulo de formación sobre un tema específico como la redacción de actas o la gestión financiera interna, aunque, ocasionalmente, puede enviarse personal en comisión de servicio al parlamento de un país en desarrollo para ejercer como mentores durante un período de varios meses. El hermanamiento es un enfoque atractivo ya que existen puntos comunes evidentes, incluso aunque exista una gran diferencia en recursos humanos y financieros. El hermanamiento a veces tiene lugar entre parlamentos y en otros casos se parte de un programa de apoyo más amplio gestionado por otro organismo.

Muchos parlamentos nacionales de Estados miembros de la UE disponen de servicios de desarrollo internacional, algunos con una considerable experiencia en materia de desarrollo (véase más adelante). Sin embargo, los parlamentos disponen en general de limitados recursos de personal que pueda ser asignado a actividades internacionales y a menudo limitado a los períodos en que el parlamento donante no celebra sesiones. Las modalidades de financiación de los programas de hermanamiento varían en función de los recursos de que dispone el parlamento donante, pero a menudo el coste del personal se calcula a una tarifa subvencionada, mientras que los gastos de viaje y otros deben ser cubiertos por el programa receptor.

El propio Parlamento Europeo estableció en 2008 una oficina dedicada al desarrollo parlamentario internacional. La Oficina para la Promoción de la Democracia Parlamentaria (OPDP) apoya a los parlamentos de democracias nuevas y emergentes fuera de la UE (véase Recuadro 12). Facilita formación y asesoramiento adaptados a los diputados y al personal de los parlamentos de democracias emergentes, así como para la creación de redes y los intercambios con parlamentarios y los correspondientes servicios administrativos del

Parlamento Europeo. La OPDP puede ser útil como socio de la CE en las fases de identificación y formulación de los proyectos de desarrollo parlamentario de esta última, y puede ser un socio complementario en la prestación de apoyo, como ya quedó demostrado por las experiencias en Kirguistán y Moldavia. La colaboración, en definitiva, refuerza la influencia y visibilidad de la UE.

El Centro Parlamentario Canadiense es especialmente activo en una serie de países africanos⁽¹⁸⁾. El Centro tiene una relación parcial con el Parlamento canadiense, pero se financia principalmente a través del organismo oficial de desarrollo de Canadá, el CIDA, y se dedica, entre otros, al apoyo a iniciativas internacionales de ámbito regional sobre igualdad de sexos, lucha contra la corrupción y reducción de la pobreza.

Observaciones finales

El hermanamiento entre parlamentos es un acercamiento natural al desarrollo parlamentario en los países ACP. Pueden existir ya colaboraciones entre el parlamento beneficiario y uno o más parlamentos europeos. En el pasado, la mayor parte de las actividades de hermanamiento y de cooperación fueron de corta duración, aunque actualmente están en marcha algunos acuerdos de asistencia a más largo plazo. El apoyo puede facilitarse directamente entre parlamentos o como parte de un programa estratégico más amplio de fortalecimiento parlamentario. Puede darse cierta ambivalencia sobre el establecimiento de relaciones con los parlamentos de las antiguas potencias coloniales. La OPDP del Parlamento Europeo es un importante y nuevo recurso para los parlamentos y las Delegaciones de la UE que buscan asesoramiento y apoyo sobre desarrollo parlamentario.

- Parlamento Europeo - <http://www.europarl.europa.eu/oppd>
- Asamblea Nacional francesa - <http://www.assemblee-nationale.fr/international/>
- Senado francés - <http://www.senat.fr/international/coop.html>
- Bundestag alemán - http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/international/index.html
- Cámara de Representantes belga - <http://www.lachambre.be>
- Senado español - http://www.senado.es/legis9/rip_i/index.html
- Parlamento sueco - http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_4395.aspx
- Parlamento escocés - <http://www.scottish.parliament.uk/nmcentre/news/news-10/pa10-003.htm>

3.3.2. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD)

El PNUD es el único organismo de las Naciones Unidas con representación en una gran mayoría de países, 166 en el momento de redactar el presente documento. Mientras que otras agencias u organismos de la ONU participan en determinados ámbitos temáticos de la actividad de desarrollo parlamentario, el más activo de ellos, el PNUD, cuenta con una experiencia considerable en el desarrollo parlamentario y está constantemente participando en más de 60 parlamentos, más que cualquier otro participante. El PNUD tiene un equipo de expertos parlamentarios con sede en Nueva York y Bruselas, que asesora y elabora información y materiales de formación que son de gran interés para todos los profesionales del desarrollo parlamentario. Durante varios años, el PNUD ha aplicado un Programa Global de Consolidación Parlamentaria, que apoya una serie de proyectos nacionales de demostración así como programas regionales y mundiales de desarrollo parlamentario. En 2010, el PNUD,

⁽¹⁸⁾ Para más información sobre el Centro Parlamentario Canadiense, véase <http://www.parlcent.ca>.

con otros socios, puso en marcha AGORA, el Portal de Desarrollo Parlamentario, una «red para compartir conocimientos», que agrupa información sobre desarrollo parlamentario procedente de todos quienes tienen algo que decir en este ámbito, la pone a disposición en línea y ofrece el apoyo de una comunidad virtual. Véase el Recuadro para más información.

La gama de los programas parlamentarios del PNUD es muy amplia y los mecanismos de ejecución también son variados. A veces el PNUD contrata directamente a expertos para prestar servicios en los parlamentos, mientras que en otros casos los recursos se transfieren directamente a los parlamentos para ejecutar programas acordados. En ocasiones la ejecución se subcontrata a ONG nacionales o internacionales. Los programas de la ONU pueden ser financiados mediante los recursos propios del PNUD o mediante acuerdos con otros donantes. A menudo, los programas son cofinanciados por fondos internos de las Naciones Unidas y contribuciones de donantes y frecuentemente el PNUD ejerce como director en la gestión de programas de apoyo parlamentario financiados por múltiples donantes. Los programas de la ONU se ejecutan normalmente a través de un acuerdo con las autoridades nacionales y, por consiguiente, deben ser aceptables para los Gobiernos.

Recuadro 13 - AGORA: El Portal de Desarrollo Parlamentario (www.agora-parl.org)

AGORA es una ventanilla única de referencia y centro neurálgico para compartir conocimientos sobre desarrollo parlamentario. Esta iniciativa multilateral y mundial reúne a diputados, personal parlamentario, donantes y profesionales, así como a ámbitos académicos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación. El portal pretende consolidar los conocimientos, las experiencias y las lecciones aprendidas, así como facilitar la colaboración activa entre las prácticas de la comunidad mundial de desarrollo parlamentario. AGORA fue lanzado oficialmente en París el 2 de marzo de 2010.

AGORA tiene tres objetivos principales: servir como trampolín de información y experiencia técnica sobre gestión y desarrollo parlamentarios, promover la racionalización en todo el mundo de las actividades de desarrollo parlamentario, y defender en todo el mundo el desarrollo parlamentario, consolidando los conocimientos y las competencias mediante la creación de una comunidad virtual activa en los parlamentos y para las personas que trabajan en este campo. La parte pública del portal ofrece amplia información sobre desarrollo parlamentario, mientras que una plataforma de acceso restringido sirve como espacio de encuentro virtual para miembros registrados. AGORA es el resultado de una cooperación en la que participan todos los principales agentes del desarrollo parlamentario (desde el PNUD, Instituto Nacional Demócrata (NDI en sus siglas inglesas), International IDEA y el Instituto del Banco Mundial, hasta la CPA, el Parlamento Europeo y la CE/AIDCO). Es el instrumento complementario por excelencia al presente documento, en el que pueden encontrarse conocimientos relevantes, enseñanzas y diversas experiencias de desarrollo parlamentario

Fuente: <http://www.agora-parl.org>

Observaciones finales

Los programas de desarrollo parlamentario del PNUD están consolidados y gozan de un reconocimiento mundial a través de los centros de conocimiento de Nueva York y Bruselas. Para su ejecución se utilizan una serie de modalidades diferentes. El PNUD está especializado en iniciativas de apoyo parlamentario a largo plazo. Para más información sobre el trabajo del PNUD en el ámbito del refuerzo parlamentario, véase

http://www.undp.org/governance/focus_parliamentary_dev.shtml

3.3.3. Asociaciones parlamentarias mundiales y regionales

La UIP es muy conocida por ser la organización mundial a la que pertenecen los parlamentos y varias de sus iniciativas se explican en la presente Guía. La mayor parte de los parlamentos nacionales son miembros, con la excepción importante del Congreso de Estados Unidos. También existen numerosas asociaciones y organizaciones parlamentarias regionales basadas en la afiliación cultural e histórica, como la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth (*Commonwealth Parliamentary Association, CPA*) y la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía (*Assemblée parlementaire de la Francophonie, APF*). Además de las asociaciones de parlamentos, existe una serie de asociaciones, tanto mundiales como regionales, de presidentes de parlamentos así como de personal parlamentario. La mayoría de las organizaciones cobran una cuota de miembro, que suele reflejar una escala móvil que varía en función de la riqueza relativa de los parlamentos.

El trabajo esencial de estas asociaciones es establecer una comunidad de apoyo profesional. La pieza central de su trabajo es la asamblea anual, que ofrece la oportunidad a los miembros de mantenerse al día sobre los acontecimientos en la comunidad parlamentaria. Normalmente, se celebran seminarios sobre temas de actualidad. Informalmente se comparten normas sobre prácticas parlamentarias y algunas organizaciones han adoptado normas generales o criterios de referencia para proyectos de parlamentos democráticos, que se analizan detalladamente en el anexo 3. Además, a menudo se ofrecen programas más formales de formación en ámbitos técnicos concretos del trabajo parlamentario.

Algunas asociaciones parlamentarias han desarrollado su propio programa de asistencia técnica a los parlamentos. Por ejemplo, la APF aplica desde 2002 el programa NORIA, que ayuda a los parlamentos de países en desarrollo de África y Asia en sus necesidades de tecnología de la información. La CPA aplica programas de asistencia técnica a algunos de sus parlamentos miembros más pequeños. En general, la asistencia se facilita a corto y no a largo plazo. Frecuentemente se facilita apoyo de expertos de la asociación parlamentaria con el fin de ampliar programas de desarrollo parlamentario ejecutados por otras organizaciones, como el PNUD (por ejemplo, en Timor Oriental) o la CE (como en Sudáfrica).

Además de las asociaciones parlamentarias con participación formal, hay varias asociaciones voluntarias de diputados que participan en actividades de desarrollo, incluidos los Parlamentarios por una Actuación a Escala Mundial (*Parliamentarians for Global Action, PGA*) y la Asociación de Parlamentarios Europeos con África (AWEPA), que está muy implicada en la prestación de asistencia técnica a los parlamentos de África, incluidos varios proyectos a largo plazo. Sus proyectos suelen ser financiados por las agencias de desarrollo de los Gobiernos europeos y la CE apoya algunos de ellos, incluido, por ejemplo, uno para ayudar a establecer el parlamento de Sudán del Sur, que se puso en marcha como resultado del acuerdo de paz de Sudán de 2005.

Observaciones finales

La mayor parte de los parlamentos participan en asociaciones parlamentarias tradicionales y la planificación del apoyo parlamentario debería tener en cuenta los servicios disponibles a través de asociaciones de este tipo, que pueden proporcionar una base para prestar un apoyo ampliado. Las asociaciones parlamentarias pueden a menudo ofrecer asesoramiento técnico a corto plazo en los ámbitos de formación, talleres, etc. sobre una base contractual.

- Unión Interparlamentaria - <http://www.ipu.org>
- Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos (ligada a la UIP) - <http://www.asgp.info>
- Asamblea Parlamentaria de la Commonwealth - <http://www.cpahq.org>
- Asamblea Parlamentaria de la Francofonía - <http://apf.francophonie.org>
- Asociación de Parlamentarios Europeos con África - <http://www.awepa.org>
- Parlamentarios por una Actuación a Escala Mundial - <http://www.pgaction.org>

3.3.4. Programas de fundaciones políticas

En diversos países, los partidos políticos importantes disponen de sus propios servicios de desarrollo internacional o de organizaciones asociadas. Especialmente Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido tienen programas específicos de financiación apoyados por fundaciones políticas. Las fundaciones políticas trabajan de forma distinta dependiendo de su país de acogida, aunque existen algunos rasgos comunes. A menudo, el apoyo se presta a través de partidos, aunque en algunos casos se ofrece a los parlamentos apoyo institucional. Las fundaciones alemanas (*Stiftung*), como la Konrad Adenauer, vinculada a los democristianos alemanes, y la Friedrich Ebert, vinculada a los socialdemócratas, suelen trabajar con partidos políticos con los que comparten bases ideológicas. Las fundaciones estadounidenses NDI e International Republican Institute operan sobre el principio de neutralidad política y su trabajo con los partidos políticos suele incluir formación y otras actividades abiertas a organizaciones de todo el espectro político.

En especial, el NDI lleva a cabo una serie de importantes proyectos de fortalecimiento parlamentario y disfruta de una posición de liderazgo intelectual en la comunidad de desarrollo parlamentario. Gran parte del trabajo en curso sobre criterios de referencia en el ámbito parlamentario internacional procede de iniciativas del NDI. La financiación básica de las fundaciones políticas estadounidenses es facilitada por el Compromiso Nacional por la Democracia (*National Endowment for Democracy*), patrocinado por el Gobierno de Estados Unidos, que aplica programas en cada país por separado por una serie de donantes de fondos, incluida la USAID y las agencias oficiales de desarrollo europeas como el Servicio de Desarrollo Internacional (*Department for International Development*, DFID) del Reino Unido y la SIDA sueca.

La Fundación Westminster por la Democracia (*Westminster Foundation for Democracy*) operaba tradicionalmente de forma similar a las fundaciones alemanas, pero en los últimos años ha empezado a trabajar con el DFID para ofrecer programas más amplios de fortalecimiento parlamentario. Varios otros países europeos cuentan con fundaciones políticas que aplican programas internacionales de desarrollo de los partidos políticos y que en algunos casos también trabajan directamente con los parlamentos. Una de las más activas es el Instituto por la Democracia Pluripartidista de los Países Bajos (*Netherlands Institute for Multi-Party Democracy*, NIMD).

Observaciones finales

Las fundaciones políticas y de partidos difieren en función del país de acogida y de la medida en que sus operaciones revisten un carácter «político». Obviamente, pueden desempeñar un papel significativo en el desarrollo de los partidos políticos, cuando esto forme parte del apoyo de la CE. El NDI y, en mayor medida, la Fundación Westminster por la Democracia son muy activas en materia de desarrollo parlamentario.

- Red que reúne a más de 60 fundaciones políticas europeas y organizaciones sociales activas en el fomento de la democracia - <http://www.european-network-of-political-foundations.eu/cms/>
- Fundación Westminster por la Democracia - <http://www.wfd.org>
- Instituto por la Democracia Pluripartidista de los Países Bajos - <http://www.nimd.org>
- Instituto Nacional Demócrata - <http://www.ndi.org>

3.3.5. Instituciones financieras internacionales

Las instituciones financieras internacionales (IFI) incluyen no solo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, sino también a bancos regionales como el Banco Africano de Desarrollo. Tradicionalmente, las IFI han colaborado con los Gobiernos nacionales para asegurar la estabilidad económica y el crecimiento y para invertir en grandes proyectos de capital. Sin embargo, con el aumento de la financiación «política» desde los años ochenta, se han visto paulatinamente envueltas en cuestiones más amplias de refuerzo de la gobernanza. Con la llegada de los DELP a finales de los años noventa, las IFI han desempeñado un papel cada vez más importante en la política social y fiscal. El apoyo a un control efectivo se ha convertido en una prioridad y en consecuencia las IFI y, en particular, el Banco Mundial, han dedicado crecientes esfuerzos a establecer relaciones con los parlamentos y a facilitar asistencia técnica, especialmente para apoyar actividades legislativas y de control relacionadas con el presupuesto.

El Instituto del Banco Mundial (IBM), la rama del Banco Mundial que se ocupa del conocimiento y del desarrollo de capacidades, tiene un amplio programa de actividades en el ámbito del desarrollo parlamentario tales como formación a corto plazo, especialmente centrada en el control del proceso presupuestario; lucha contra la corrupción; consolidación legislativa y puesta en común de conocimientos entre parlamentos regionales. El IBM ha sido pionero en diversas metodologías de aprendizaje y además ha elaborado un número importante de materiales sobre recursos relacionados con los parlamentos, en particular en los ámbitos del presupuesto del Estado y la lucha contra la corrupción. Al igual que el NDI, el IBM está en la vanguardia internacional de ideas sobre la función de los parlamentos y desempeña un papel importante en el apoyo al desarrollo de normas internacionales para los parlamentos democráticos. El IBM ha ayudado a patrocinar una serie de redes parlamentarias de lucha contra la corrupción, incluida la Asociación Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC en sus siglas inglesas), cuya secretaría se encuentra en el Centro Parlamentario Canadiense (CPC), que está formada por más de 900 diputados de más de 90 países y que apoya a los diputados en las iniciativas de lucha contra la corrupción en los parlamentos, en su papel como legisladores y en sus actividades de control de las acciones gubernamentales. En la actualidad se centra en la lucha contra el blanqueo de dinero así como en la adopción parlamentaria de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Durante los últimos cinco años se han creado muchas secciones regionales y nacionales de la GOPAC.

Separada del IBM, la Red Parlamentaria en el Banco Mundial (*Parliamentary Network on the World Bank*, PNoWB) funciona desde el año 2000. Se trata de una red de diputados de todo el mundo cuyo principal objetivo es reforzar la responsabilidad y la transparencia de las IFI en general y del Banco Mundial en particular. Celebra periódicamente congresos mundiales y tiene una serie de redes regionales. La participación en la PNoWB sería útil para los diputados que deseen compartir conocimientos y mejores prácticas sobre participación parlamentaria en la política internacional de desarrollo, responsabilidad de los donantes y DELP.

Observaciones finales

El BMI es la principal fuente mundial de conocimientos técnicos y oportunidades de aprendizaje sobre control parlamentario del presupuesto y actividades de lucha contra la corrupción. En general, no desarrolla programas de asistencia técnica en el país a largo plazo, pero debe ser considerado como un recurso clave y un posible socio en la prestación de apoyo a la formación en materia de ciclo parlamentario del presupuesto.

- Instituto del Banco Mundial - <http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/governance>
- Asociación Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción - <http://www.gopacnetwork.org>
- Red Parlamentaria en el Banco Mundial - <http://www.pnowb.org>

3.3.6. Organizaciones nacionales de promoción de la democracia y expertos

Dada la importancia de la asunción nacional en la prestación de la ayuda al desarrollo de la CE, las organizaciones nacionales de promoción de la democracia deben ser consideradas un importante socio potencial de prestación de ayuda al desarrollo parlamentario. En la mayor parte de los países con sistemas democráticos existen una o más ONG dedicadas a promover la democracia. Obviamente, estas organizaciones varían considerablemente de un país a otro y no es posible categorizar su trabajo y su potencial para colaborar con los parlamentos. A menudo, las organizaciones de promoción de la democracia han recibido el apoyo de uno o varios donantes internacionales y muchas han desempeñado un papel crucial en la democratización (por ejemplo, el Instituto para la Democracia en Sudáfrica (*Institute for Democracy in South Africa*, IDASA). En muchos casos, las organizaciones de promoción de la democracia participan también en la promoción de los derechos humanos y de la libertad de expresión.

Asimismo, en casi cada democracia emergente hay un grupo de expertos académicos y de otro tipo que han trabajado como asesores en diferentes iniciativas de democratización, derechos humanos y reforma de la administración pública. Es probable que en cada país existan varios expertos de gran prestigio internacional y capacidad en su ámbito.

En muchas democracias emergentes la clase política es bastante pequeña y a menudo se considera que los miembros de las organizaciones nacionales de promoción de la democracia, así como los expertos nacionales, tienen vínculos con una o más de las corrientes políticas del país. Es crucial que la experiencia nacional se utilice en el desarrollo y aplicación de los programas de desarrollo parlamentario y que las organizaciones o expertos contratados sean aceptables para todo el espectro político.

A menudo hay expertos en el parlamento, tanto entre los miembros electos como entre el personal directivo, cuyos conocimientos serán esenciales para el éxito del proyecto. Debe tenerse cuidado en garantizar neutralidad o equilibrio político. Además, normalmente no resulta apropiado ni legal remunerar a los políticos o a los funcionarios del parlamento en complemento a los salarios que reciben del Estado.

- Instituto para la Democracia en África - <http://www.idasa.org.za>
- Centre for Legislative Development of the Philippines, activo en Asia - <http://www.cld.org>

3.3.7. Asesores internacionales, consultoras y participantes en el apoyo a la democracia

Al igual que en otras esferas, en la del desarrollo parlamentario se ha dado una creciente dependencia con respecto a los asesores y consultoras internacionales. Con algunas excepciones, las principales empresas de asesoramiento en gestión no han participado intensamente en este ámbito y, por lo tanto, el trabajo de desarrollo parlamentario está poblado por pequeñas empresas, cooperaciones y asesores individuales⁽¹⁹⁾.

Frecuentemente, los organismos contratantes han organizado equipos de expertos para trabajar en proyectos particulares; este es, por ejemplo, el proceso normalmente adoptado por el PNUD. En otros casos se convoca una licitación para determinadas prestaciones y los interesados deben constituir un equipo adecuado, generalmente sobre la base de las cláusulas de la licitación (que requieren determinados niveles de conocimientos técnicos, un desglose entre expertos nacionales e internacionales, etc.). Este último método es utilizado a menudo por la CE.

Obviamente, en un campo sin participantes dominantes, la evaluación de las competencias tiene que hacerse caso por caso. Sin embargo, una consideración importante es que el desarrollo parlamentario es un ámbito especializado. Aunque una experiencia general de asesoramiento en gestión resulta útil, se trata de un entorno que no puede compararse con la administración pública típica. En un parlamento democrático nadie es el jefe supremo, las decisiones deben adoptarse con frecuencia por consenso y el propio juego político se basa en articular las diferencias y trabajar con ellas. Los asesores en gestión tendrán que comprender no solo los distintos estratos representados en el parlamento, sino también la importancia de la asunción institucional del proceso de desarrollo. Para tener éxito es muy deseable e incluso indispensable tener alguna experiencia parlamentaria, como diputado o como miembro del personal directivo. Además, los criterios para evaluar el éxito son diferentes a los de la administración pública. No es infrecuente oír cómo los parlamentos son objeto de críticas por parte del personal de los organismos de desarrollo debido a la falta de una voz común o a la «ineficacia» a la hora de aprobar la legislación. Aunque estas observaciones pueden reflejar disfunciones reales, los parlamentos más eficaces de las democracias desarrolladas también son lugares de desacuerdo y en ocasiones incluso de bloqueo de las acciones gubernamentales. Esto forma parte de la naturaleza de la democracia, sobre la que el líder británico Winston Churchill se manifestó después de la II Guerra Mundial: «Muchas formas de Gobierno han sido probadas y serán probadas en este mundo de pecado y aflicción. Nadie pretende que la democracia sea perfecta u omnisciente. De hecho, se ha afirmado que la democracia es la peor forma de Gobierno, excepto todas las otras formas que han sido probadas de vez en cuando» (Churchill, 1947).

Más allá de las asesorías existe una serie de organizaciones internacionales de apoyo a la democracia, como el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) (<http://www.idea.int>), que también disponen de experiencia en desarrollo parlamentario.

⁽¹⁹⁾ Un pequeño número de empresas privadas estadounidenses, comerciales y sin ánimo de lucro, han desarrollado conocimientos especializados en desarrollo parlamentario. Véase, por ejemplo, Chemonics International (<http://www.chemonics.com>) y Dai (<http://www.dai.com>). Algunas fundaciones europeas o empresas sin ánimo de lucro, como el Centro Europeo para la Gestión de las Políticas de Desarrollo, ECPDM (<http://www.ECPDM.org>) y Democracy Reporting International (<http://www.democracy-reporting.org>) también cuentan con experiencia en este ámbito.



ANEXO 1. PARLAMENTOS Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO

En la terrible historia de las hambrunas, ninguna de ellas se ha producido nunca en un país con una forma democrática de Gobierno y una prensa relativamente libre (Sen, 2001: 7).

1.1. Introducción

En los últimos años, los conceptos de buena gobernanza y de construcción de la democracia se han tornado características fundamentales de la teoría y los programas de desarrollo internacional. Casi todos los organismos de desarrollo multilaterales y bilaterales están formalmente comprometidos a apoyar la buena gobernanza y la democracia y, al mismo tiempo, casi todos los países en desarrollo declaran ser una democracia. Aunque la práctica no siempre se ajusta a las palabras de ambos lados, no hay duda de que en los últimos 20 años se ha concedido una mucho mayor atención a la importancia para el desarrollo de un Gobierno efectivo y participativo que la que se daba previamente.

No existe ningún método científico que pueda medir la difusión de la democracia; los sistemas de gobernanza pueden variar considerablemente y brindar al ciudadano una eficaz posibilidad de elección de sus dirigentes y de representación en la toma de decisiones, mientras que muchos países tienen estructuras democráticas que funcionan bastante mal. Sin embargo, existe un consenso creciente sobre las características fundamentales de los sistemas democráticos.⁽²⁰⁾ En cualquier caso, el número de países que disponen de sistemas democráticos operativos ha aumentado sustancialmente desde el comienzo de la «tercera oleada» de democratización en la década de los ochenta (Barkan, 2009). Mientras que ningún país del mundo disfrutaba del sufragio universal en 1900, a comienzos del siglo XXI dos tercios de ellos disponían de democracias elegidas por sufragio universal y de elecciones libres (Freedom House, 2002).⁽²¹⁾

Como es sabido, la democracia tiene raíces antiguas. La palabra se origina en la Grecia antigua, cuyos sistemas democráticos de ciudad-Estado son los más conocidos de la Antigüedad. Sin embargo, existen numerosos ejemplos de sistemas democráticos en el mundo antiguo que precedieron a Atenas y Esparta, en particular en África, la India, Persia y Mesopotamia (Bernal, 1987; Diop, 1981; Snell, 2001). En el África precolonial, el consenso sobre temas que afectaban a la población se lograba a través de foros al aire libre, denominados por los colonos portugueses como *palavra*, término del que la palabra inglesa *palaver* (parlamento) es una corrupción (Sopova, 1999). *Palavra* y *parlamento*, término de origen francés que significa «foro para expresarse», comparten pues unas raíces y un significado comunes. Estos foros fueron suprimidos en gran medida durante la dominación colonial, aunque sobreviven en algunos ámbitos (Rangers, 1999). El antiguo presidente de Sudáfrica, Nelson Mandela, describe su asistencia a dichas reuniones cuando era niño: «Todo el que quería hablar lo hacía. Era la democracia en su forma más pura» (Mandela, 1995: 18).

⁽²⁰⁾ Véase, por ejemplo, Kofi Annan (2005). Véase también la declaración de Varsovia (2000), «Hacia una Comunidad de democracias», Varsovia, Polonia, 27 de junio, disponible en http://www.demcoalition.org/pdf/Varsovia_english.pdf

⁽²¹⁾ Aunque Freedom House considera aproximadamente a solo la mitad de los países del mundo como generalmente «libres», una categoría que incluye una serie de libertades políticas, económicas y civiles además de la democracia electoral. Véase <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>.

Los primeros sistemas democráticos eran básicamente directos y todos los ciudadanos censados podían votar sobre cuestiones que les afectaban. No eran unas democracias perfectas, ya que normalmente una gran parte de la población no participaba en la toma de decisiones y se excluía a las mujeres, las minorías, los esclavos y otras personas marginadas. No obstante, las raíces de los parlamentos modernos pueden encontrarse en estos antiguos foros en los que las cuestiones importantes se debatían en público. El hecho de que foros similares brotaran de forma independiente en diversas partes del mundo sugiere que la toma de decisiones colectiva forma parte del patrimonio humano común.

A medida que las sociedades se hicieron más complejas, los foros de democracia directa fueron desapareciendo, dada la imposibilidad de que cada ciudadano censado participase en la toma de decisiones sobre una creciente gama de asuntos. En la mayoría de las sociedades, el poder estatal empezó a centralizarse en manos de un dirigente supremo, que contrató a sirvientes para aplicar sus decisiones, recaudar sus impuestos y ejecutar sus obras públicas.

El sistema autocrático podría parecer eficaz; después de todo, las decisiones pueden adoptarse más rápidamente si nadie tiene que ser consultado. Sin embargo, con la autocracia surgieron dos problemas. El que primero se constató es que el pueblo tiende a oponerse al poder que no es responsable. Es bien sabido que la Carta Magna inglesa de 1215 surgió debido a la exigencia de que el poder del rey estuviera sujeto a las normas del Estado de Derecho. La Carta establecía la creación de un Gran Consejo (protoparlamento) que sería fiel al Estado y no al monarca y que ejercería el control de determinadas acciones reales. Conflictos similares entre los gobernantes y sus súbditos han tenido lugar a lo largo de la Historia, desembocando a menudo en acuerdos sobre diversos tipos de control democrático.

Un segundo motivo de la extensión de la democracia se deriva de sus ventajas desde el punto de vista de la eficacia. Los estudios sobre la motivación humana han mostrado claramente que las personas tienden a ser más productivas cuando consideran que «tienen la propiedad» de la concepción y ejecución de las tareas que deben efectuar (Miller y Monge, 1986). Este principio general se refleja en un «dividendo» económico para la democracia, que se recoge en la mayoría, aunque no en todos, los estudios sobre la relación entre democracia y crecimiento económico en los países en desarrollo (Faust, 2007). La democracia es solo uno de los muchos factores que pueden influir en el éxito de una sociedad. Así, existen sociedades democráticas que son relativamente infructuosas y sociedades autocráticas relativamente exitosas, pero, en conjunto, las sociedades democráticas superan a sus homólogas no democráticas. Por tanto, la selección natural tenderá a favorecer a los regímenes democráticos con respecto a los no democráticos y a largo plazo es probable que los sistemas democráticos sean más comunes que los no democráticos.

Aunque las democracias tienden a ser económicamente más productivas, también es cierto que las sociedades más prósperas presentan mayor tendencia a ser democráticas. El sociólogo canadiense Ronald Inglehart sostiene que el desarrollo de la democracia moderna se deriva de la interacción de los procesos de desarrollo económico y social. La modernización proporciona a las personas más recursos y, a su vez, una economía moderna requiere trabajadores más educados y formados. Las personas con mayor educación tienen más capacidades y son más propensas a tomar libremente las decisiones importantes en sus vidas. Esto crea una presión en pro de la garantía de los derechos a la libertad de expresión y la igualdad de oportunidades, que solo puede garantizarse en un sistema democrático (Inglehart y Welzel, 2006). Por tanto se da una relación de refuerzo mutuo entre desarrollo y democracia, en el sentido de que la ciencia del desarrollo económico no puede considerarse separadamente del arte de la gobernanza democrática (Power, 2009).

En resumen, la democracia puede considerarse como derivada de la voluntad general del pueblo, lo que, a su vez, resulta en una mayor cohesión social y una mayor productividad en comparación con los regímenes autocráticos. Los parlamentos fueron las primeras instituciones democráticas. Aunque unas sociedades más complejas inicialmente estimularon los sistemas de gobernanza democrática, una gobernanza efectiva y unos sistemas económicos eficientes exigen un consentimiento y los sistemas democráticos representativos han sido generalmente aceptados como la forma más eficaz y efectiva de garantizar este consentimiento y de lograr un equilibrio entre Gobierno efectivo y participación y control por parte del pueblo.

Existe un flujo y reflujo de democratización. Se han definido tres fases de democratización: una larga y lenta difusión inicial de la democracia en América del Norte y Europa durante el siglo XIX; una segunda oleada después de la II Guerra Mundial; y una tercera oleada que abarcaría a África, América Latina y el bloque comunista desde principios de la década de los ochenta (Huntington, 1991).

Entre estos períodos de democratización se han dado a veces largos lapsos en los que el número de las democracias ha dejado de aumentar o incluso se ha reducido: desde el final de la tercera ronda de democratizaciones, a principios del siglo XXI, se han establecido relativamente pocas nuevas democracias. Sin embargo, se ha producido una importante consolidación de las prácticas democráticas, especialmente en las zonas donde la democracia moderna es nueva. A comienzos del presente siglo, solo cinco de los 48 Estados de África no habían celebrado elecciones multipartidistas para sus parlamentos nacionales.

En varios países, los esfuerzos de los Gobiernos establecidos por ignorar o desnaturalizar los resultados electorales han encontrado una fuerte resistencia en movimientos populares y el número de países que han procedido a una transferencia pacífica y democrática del poder después de las elecciones ha aumentado. La presión de la opinión pública en favor de la democracia es quizás el indicador más fuerte de que el movimiento hacia la democracia en todo el mundo es poco probable que flaquee o se invierta. La empresa de sondeos Gallup International realiza periódicamente encuestas a ciudadanos de países de todo el mundo sobre sus actitudes ante la democracia. En consonancia con anteriores resultados, su encuesta de 2006 en 62 países constató que casi las cuatro quintas partes de las personas de todo el mundo consideran que la democracia es el mejor sistema de Gobierno (Gallup, 2006: 43).

1.2. Los parlamentos y los sistemas de gobernanza democrática

Esta sección examina el lugar de los parlamentos en la gobernanza contemporánea y explora los diferentes modelos de los parlamentos democráticos existentes en el mundo. Como se indicó anteriormente, los sistemas democráticos difieren mucho y aunque no hay acuerdo sobre lo que constituye el ideal de la democracia, existe un consenso compartido por más del 90 % de los Estados miembros de la ONU sobre los elementos básicos de la democracia⁽²²⁾, como se refleja en numerosas resoluciones de las Naciones Unidas. En los últimos años se constata un consenso creciente en el sentido de que las instituciones liberales democráticas (los parlamentos) aportan una sólida base en la que pueden ser ejercidos los derechos democráticos. En muchos casos, los parlamentos son objeto de crítica, con razón, por no acercarse suficientemente a la población (Naidoo, 2003). Se trata de un ámbito importante en el que los programas de apoyo parlamentario pueden contribuir a reforzar las capacidades locales y a establecer vínculos. Sin embargo, cabe asimismo señalar que

⁽²²⁾ Véanse las Resoluciones de la Asamblea General de 2005 A/RES/59/201, que ofrece una lista de los elementos esenciales de la democracia, aprobada por 172 votos a favor de Estados miembros de la ONU y 15 abstenciones, y A/RES/60/1, sobre la Cumbre de la ONU de 2005, que contiene referencias explícitas y extensas a la democracia.

las oportunidades de una democracia más *participativa*, especialmente promovidas por activistas de la sociedad civil, se nutren del funcionamiento de la democracia representativa (Doherty, 2001).

Normalmente, los parlamentos, junto con el ejecutivo y el poder judicial, constituyen las tres principales instituciones estatales autónomas. La relación entre ellas varía. En algunos sistemas se hace hincapié en la *separación de poderes*. Como se indica en la introducción de la presente Guía, en Estados Unidos, por ejemplo, las instituciones estatales están estrictamente separadas en virtud de la Constitución. Como en Estados Unidos, en los sistemas napoleónicos existe en general una clara separación entre las diferentes instituciones estatales. La mayor parte de los países francófonos y lusófonos de África, el Caribe y el Pacífico se atienen en gran medida a la separación de poderes siguiendo el modelo napoleónico. En otros sistemas la relación se ve más como un equilibrio de poderes y puede haber cierto solapamiento entre los papeles institucionales. En el sistema de Westminster, en particular, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial estuvieron entrelazados en el pasado. Por ejemplo, en el sistema de Westminster clásico el jefe del ejecutivo es elegido entre los diputados y conserva su escaño en el parlamento. Algunos jueces también pueden actuar como legisladores en el parlamento. Sin embargo, existe una tendencia creciente a una separación de poderes más clara y en muchos sistemas de países ACP inspirados en Westminster el líder del país es elegido por sufragio directo en vez de por el parlamento.

Los sistemas democráticos pueden dividirse en tres tipos: parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales. Como se señaló anteriormente, en el *sistema parlamentario* clásico, el líder del país es elegido indirectamente por los miembros del parlamento y el Gobierno solo puede continuar gobernando si dispone de una mayoría en el parlamento. En el *sistema presidencial*, el presidente es elegido normalmente por sufragio universal directo, mientras que el parlamento es elegido por separado, independientemente de que se celebren o no elecciones parlamentarias el mismo día de las elecciones presidenciales. El presidente conforma un gabinete de ministros que no son miembros del parlamento (un diputado designado para el gabinete debe dimitir y generalmente es sustituido por un suplente). El gabinete puede o no tener que ser aprobado por el parlamento. En los sistemas semipresidenciales, el presidente es elegido directamente como en los sistemas presidenciales, aunque existe también un primer ministro que normalmente encabeza el Gobierno y es responsable de la ejecución cotidiana de los programas y políticas del Gobierno.

Existen muchos tipos diferentes de semipresidencialismo. Algunos están muy próximos a los presidenciales, por ejemplo cuando el presidente preside las reuniones del gabinete, mientras que otros están más próximos al sistema parlamentario, por ejemplo cuando el primer ministro controla plenamente las actividades cotidianas del Gobierno y cuando el primer ministro y los ministros son claramente responsables ante el parlamento. Normalmente, en los sistemas semipresidenciales el primer ministro es nombrado por el parlamento a propuesta del presidente. Del mismo modo, los ministros del gabinete suelen estar sujetos a la aprobación del parlamento. Los sistemas semipresidencial y presidencial a menudo parecen funcionar de modo similar y el trabajo parlamentario tiende a centrarse en el control de la acción del ejecutivo. Sin embargo, el semipresidencial es por lo general un sistema menos centralizado que el presidencialista ya que el Gobierno necesita mantener el apoyo parlamentario («confianza») con el fin de continuar en el poder.

En el sistema de inspiración británica, el Gobierno es formado por el partido que obtiene una mayoría de escaños en las elecciones generales o por una coalición de partidos que sumen

una mayoría de diputados. El líder del partido ganador se convierte en primer ministro. Por tradición, el primer ministro es miembro del parlamento, generalmente de la Cámara de los Comunes o cámara baja. Los miembros del Gobierno, nombrados por el primer ministro, también son casi siempre miembros de la Cámara de los Comunes o de la cámara alta (Cámara de los Lores). Si se nombran para el gabinete personas no elegidas al parlamento, tradicionalmente lo son a la cámara alta o se presentan en una elección parcial para un escaño en la cámara baja. En el Reino Unido tampoco se da una estricta separación entre los poderes legislativo y judicial ya que 12 miembros de la Cámara de los Lores son también magistrados de apelación ordinaria (*Lords of Appeal in Ordinary*), comúnmente conocidos como *Law Lords*, que es el tribunal superior de apelación del Reino Unido.⁽²³⁾

Aunque pueden encontrarse aspectos del sistema británico en la mayoría de los países de la Commonwealth, muchos han evolucionado hacia un reparto más claro de competencias entre las tres ramas de gobierno. Por ejemplo, en muchos, como Ghana, Kenia y Zimbabue, un presidente con poderes ejecutivos es elegido directamente y a menudo algunos o todos los ministros del gabinete no son miembros del parlamento. En general, se puede concluir que en el mundo hay una tendencia hacia una mayor separación formal de competencias entre las instituciones estatales.

1.3. Funciones del parlamento

En la mayoría de los países, las funciones clave del parlamento se detallan en la constitución que normalmente, aunque no siempre, otorga al parlamento la responsabilidad primaria de legislar, controlar al ejecutivo y representar al pueblo. En general, los parlamentos también aprueban el presupuesto, supervisan su ejecución por el ejecutivo y auditan los gastos presupuestados. El parlamento también tiene una importante responsabilidad de garantizar que las perspectivas de todos los grupos de población sean adecuadamente representadas. El presente capítulo aborda las diferentes funciones del parlamento así como algunos aspectos de su funcionamiento interno. Estas funciones se analizan en relación con el trabajo práctico de fortalecimiento parlamentario detallado en el capítulo 2.

1.3.1. Legislación

En la práctica, la tarea de legislar es casi siempre compartida con el ejecutivo, a pesar de que, en la gran mayoría de los casos, es el legislador el que vota la aprobación formal de toda la legislación. En la mayoría de los países, excepto en los Estados Unidos, la legislación puede ser aprobada, bien por los parlamentarios (o por grupos políticos, etc.) o bien por el ejecutivo. En la mayor parte de los países del mundo desarrollado y en desarrollo, el ejecutivo desempeña un papel más importante en el desarrollo de la legislación que el parlamento y la mayoría de las propuestas legislativas son introducidas directa o indirectamente por el ejecutivo. Esto refleja, en parte, la falta de recursos y capacidades técnicas del parlamento, que los programas de apoyo parlamentario pueden contribuir a rectificar. No obstante, también hay buenas razones para que el ejecutivo deba estar mejor equipado que los parlamentos para desarrollar la legislación, especialmente la de carácter técnico. En casi todos los países el ejecutivo está organizado en ministerios, que reúnen conocimientos en su ámbito, como salud, educación o finanzas. Esto es esencial porque corresponde al ejecutivo *ejecutar* las políticas y programas. En consecuencia, por defecto, los ministerios disponen de la masa crítica de conocimientos necesarios para comprender tanto las cuestiones estratégicas sobre las que habrá que legislar como el probable impacto de los cambios al aplicar los programas de su ámbito. Salvo en casos raros y especiales, como el de los

⁽²³⁾ La cámara alta del parlamento británico (Cámara de los Lores) tiene una composición variable. En 2009 se aprobó la legislación que transfirió la función judicial de la Cámara de los Lores a un nuevo Tribunal Supremo del Reino Unido. Además, están en estudio iniciativas que resultarían en la elección de algunos o todos los miembros de esta cámara.

Estados Unidos, donde el Congreso desempeña un papel importante en el proceso de aplicación de las políticas, los parlamentos no tienen tales conocimientos y desarrollarlos sería caro y posiblemente llevaría a conflictos continuos con el ejecutivo. Por lo tanto, el papel de los parlamentos en la legislación se ve a menudo afectado por las actividades siguientes:

- Debates entre el Gobierno y la oposición sobre legislación de importancia clave, como la relativa al presupuesto del Estado o en algún cambio sustancial en la dirección política. Debemos recordar de nuevo que el objetivo de la oposición en el debate no es necesariamente derrotar el Gobierno, sino más bien poner de relieve los diferentes planteamientos de ambas partes. Esta función se describe a menudo como el papel de *arena* del parlamento.
- Análisis en profundidad de la legislación propuesta por el ejecutivo por parte de las comisiones del parlamento, incluida, en muchos casos, la propuesta y adopción de modificaciones; esto depende de la capacidad de los diversos grupos parlamentarios para colaborar en el seno de la comisión en un ambiente despolitizado. Un análisis efectivo de la legislación clave puede incluir el recurso a asesoramiento especializado, bien sea dentro del parlamento o bien a través de expertos externos, lo que se analiza más abajo.
- Propuestas legislativas de diputados sobre cuestiones de carácter personal o de importancia simbólica, a menudo como medio para poner de manifiesto un problema más que para impulsar la aprobación de legislación. A veces, el ejecutivo adopta, después de haberla estudiado, la propuesta legislativa de un diputado concreto y, en ocasiones, como en el ejemplo que figura a continuación, dicha propuesta se convierte en ley.

Así pues, las capacidades esenciales que normalmente deben tenerse en cuenta con respecto a la función legislativa son las de:

- A. elaboración de legislación, en particular redacción de enmiendas efectivas a la legislación (en la medida de lo posible, se creará un equipo de redacción legislativa);
- B. análisis de la legislación y su probable impacto (por parte de diputados y personal parlamentario); y
- C. colaboración en el seno de las comisiones, superando las barreras políticas, con el fin de mejorar la legislación.

Recuadro 14 - Ejemplo: Legislación antitabaco en Níger

Entre 1999 y 2004, Gado Boureima fue un diputado de segunda fila de la Asamblea Nacional de la República de Níger. Había trabajado en el extranjero como asesor de gestión y estaba familiarizado con la tendencia de muchos países occidentales a aprobar legislación prohibiendo fumar en lugares públicos. Estaba firmemente convencido de que los nigerinos tenían los mismos derechos a la protección contra el peligro del humo del tabaco que las personas de los países ricos. Aunque Níger, un país pobre del Sahel, no puede permitirse muchos de los programas sanitarios y servicios disponibles en Occidente, creía que no supondría ningún desembolso significativo lograr que se prohibiese fumar en los edificios públicos y que la reducción de la mortalidad ahorraría unos preciosos recursos de asistencia sanitaria que podrían destinarse a servicios esenciales, como atención prenatal o reducción de la incidencia de enfermedades mortales como el paludismo. Aunque era miembro del partido gobernante, el Movimiento Nacional para la Sociedad del Desarrollo, los líderes de su partido y el Ministerio de Sanidad consideraron que esta legislación no era una prioridad. El Sr. Boureima no se desalentó y presentó un proyecto de ley a título individual, que fue aprobado y se convirtió en ley.

1.3.2. Control

El control se refiere al papel del parlamento en el seguimiento de las actividades del Gobierno, para garantizar que sean coherentes con la legislación nacional y que los recursos se utilicen eficiente y eficazmente.

Desde muchos puntos de vista, el control es la función más importante de cualquier parlamento. Como se indicó anteriormente, a menudo existen buenas razones para que los ejecutivos tomen la iniciativa en la elaboración de propuestas legislativas, aun en el caso de que el parlamento revise cuidadosamente estas propuestas e introduzca enmiendas para reforzar la legislación y responder a las necesidades de grupos de interés determinados. En cambio, el ejecutivo, por definición, experimenta dificultades para controlarse a sí mismo. Esto ocurre especialmente cuando se cuestiona la autonomía política de la administración pública.

Aunque los Gobiernos, a menudo con la ayuda de donantes, han realizado grandes esfuerzos para reforzar la responsabilidad interior, estos sistemas no pueden sustituir al control parlamentario, que generalmente tiene carácter público e incluye a representantes de diferentes tendencias políticas con un fuerte interés en cerciorarse de que los asuntos y problemas se hagan públicos. En el pasado se sugirió a menudo que la difusión pública de los errores y faltas cometidos podría conducir a una crisis política y provocar inestabilidad. Sin embargo, cada vez se considera más que una responsabilidad pública regular y coherente constituye un incentivo importante en pro de la ética en el Gobierno y la administración pública, reduciendo el riesgo de grandes escándalos desestabilizadores. En la presente Guía se presta una atención considerable a las estrategias para reforzar las capacidades de control de los parlamentos.

El control parlamentario puede llevarse a cabo de varias formas. Como con otros ámbitos de la actividad parlamentaria, los procedimientos y herramientas de control varían en función del parlamento y, en particular, dependen del tipo de sistema parlamentario. En principio, los basados en la separación de poderes, como ocurre en la mayoría de los países francófonos y lusófonos, están mejor situados para llevar a cabo tareas de control porque el solapamiento entre las instituciones ejecutivas y legislativas es mínimo o inexistente, aunque este no siempre es el caso en la práctica. En los sistemas de tipo Westminster, los ministros son normalmente miembros del parlamento y pueden darse situaciones de conflicto de intereses al efectuar el control. En la mayoría de países de la Commonwealth esta cuestión se aborda a través de comisiones de cuentas públicas que analizan la ejecución de los programas del Gobierno y que tradicionalmente⁽²⁴⁾ están presididas por un miembro de la oposición parlamentaria.

A continuación se analizan algunos de los diferentes vehículos para ejecutar el control parlamentario. El caso especial del proceso presupuestario, incluidas las funciones de auditoría del parlamento, se examina con más detalle a continuación y en la sección 2 del anexo 2.

A. Comisiones parlamentarias. Además de su función de estudio de la legislación, analizada anteriormente, las comisiones parlamentarias suelen desempeñar un importante papel de control de las actividades del ministerio o ministerios de su competencia. Pueden convocar a ministros y funcionarios para que den cuenta de sus actividades y encargar investigaciones sobre el funcionamiento de determinados programas públicos, ya sea a la secretaría del parlamento o a expertos externos. Pueden convocar a peritos para recabar sus puntos de vista sobre la aplicación de programas concretos u organizar audiencias sobre cuestiones específicas, de modo que los representantes de los grupos

de interés puedan hacer valer sus preocupaciones para que sean tenidas en cuenta. Frecuentemente, las comisiones elaboran informes sobre cuestiones específicas, basados en estudios que han llevado a cabo.

- B. Comisiones especiales.** En la mayoría de los sistemas parlamentarios pueden crearse comisiones especiales para examinar cuestiones de especial importancia. Puede tratarse de subcomisiones de comisiones permanentes ya existentes o de comisiones especiales establecidas por el pleno del parlamento para abordar un único tema.
- C. Preguntas a los ministros.** En casi todos los sistemas existen disposiciones relativas a las preguntas a los ministros, responsables en última instancia de todo lo que ocurre en su ministerio. En el modelo de Westminster, en el que el ministro es miembro del parlamento, se espera que los ministros se dirijan al parlamento y respondan periódicamente a sus preguntas. En el sistema napoleónico suele existir un procedimiento de *interpelación* con arreglo al cual los ministros pueden ser cuestionados con respecto a actividades de su departamento. Las normas relativas a quién puede convocar a los ministros varían en función del parlamento. Es necesario lograr un equilibrio entre control eficaz, lo que significa que el partido mayoritario no debe poder bloquear las interpellaciones, y escenificación política, cuando el ministro es interpelado por la oposición a la búsqueda de un efecto dramático o perturbador en vez de con vistas a reforzar la rendición de cuentas.
- D. Preguntas escritas.** Generalmente, las preguntas pueden ser planteadas tanto oralmente como por escrito. Cuando se precisan respuestas técnicas, tales como el número de personas de una zona particular beneficiarias de un programa concreto, se utiliza el formato de pregunta escrita, lo que permite al ministro contar con tiempo para recopilar los datos necesarios y responder. Una oposición bien organizada utilizará las preguntas escritas para desarrollar gradualmente un caso que ponga en duda las actividades de las administraciones públicas en un ámbito particular. En el pasado, las preguntas escritas eran a menudo la única manera de obtener información interna del Gobierno cuando éste no deseaba hacerla pública. Con la creciente tendencia en los países desarrollados y en desarrollo a aprobar legislación que da derecho a acceder a la información pública, las preguntas escritas quizás sean menos cruciales, aunque los motivos por los cuales los Gobiernos pueden negarse a facilitar información a los parlamentarios suelen ser más reducidos que en el acceso a la legislación sobre información. Las preguntas de todo tipo llaman la atención con respecto a un problema, aunque la información solicitada a los ministros ya sea de dominio público.
- E. Investigación parlamentaria.** La mayor parte de los sistemas parlamentarios prevén asimismo la creación de una comisión de investigación parlamentaria para examinar problemas o escándalos particulares. Se trata de un método formal de abordar cuestiones de peso. Si el motivo de la investigación es un problema particular, por ejemplo, las razones de los disturbios de orden público ocurridos en una determinada localidad, la comisión parlamentaria de investigación suele viajar a la zona afectada para examinar las pruebas *in situ* y dar la oportunidad a los ciudadanos afectados de hablar directamente con ella. Generalmente, los miembros de la comisión elaborarán un informe sobre el tema, recomendando los cambios necesarios. En los sistemas napoleónicos existe a menudo una disposición legal especial relativa a un proceso gestionado por el parlamento con arreglo al cual los ministros que hayan cometido algún hecho reprobable pueden ser obligados a dimitir; un proceso similar existe en los Estados Unidos. El informe de la comisión parlamentaria de investigación puede hacerse público o no, aunque suele primar la transparencia.

F. Tribunal de cuentas o auditor general. En los parlamentos inspirados en el sistema napoleónico de gobernanza existe, por lo general, un tribunal de cuentas independiente que realiza auditorías anuales sobre las cuentas del ejecutivo e investigaciones concretas cuando existen dudas sobre ámbitos específicos. El tribunal de cuentas puede ser una sala del tribunal supremo o estar completamente separado. Los informes del tribunal se presentan al parlamento, que debe adoptarlos, con o sin cambios, antes de que puedan aprobarse las cuentas anuales. En los parlamentos inspirados en Westminster, el auditor general desempeña un papel similar aunque suele informar al parlamento en vez de al ejecutivo. En los sistemas napoleónicos, el tribunal de cuentas es nombrado mediante un procedimiento establecido en la constitución, en el que generalmente participan el ejecutivo y el parlamento y que a menudo incluye a las asociaciones de abogados o jueces del país.

G. Comisión de cuentas públicas o de finanzas y presupuesto. En los parlamentos inspirados en Westminster, la función de controlar la utilización de los recursos públicos es desempeñada por una comisión de cuentas públicas. Como se indicó anteriormente, suele estar presidida por un miembro de la oposición y trabaja en estrecha colaboración con el auditor general, que elabora informes ordinarios y especiales sobre el uso de los recursos públicos. En los sistemas democráticos que funcionan bien, los miembros de la comisión de diferentes partidos intentan dejar de lado los intereses partidistas y trabajar estrechamente a fin de lograr un control eficaz. Por supuesto, esto no siempre es posible, especialmente cuando la decisión sobre un programa concreto depende de conflictos de visiones con respecto a cuál debería ser su objetivo. El lugar que ocupa esta comisión o la comisión de finanzas y presupuesto en el ciclo presupuestario se explica más abajo.

H. Grupos políticos. Los grupos políticos desempeñan un papel clave en el control. En las democracias liberales el papel de la oposición es doble: representar una alternativa de gobierno y controlar al Gobierno. En la mayoría de los parlamentos, cualquier agrupación política que cuente con un determinado porcentaje de diputados puede organizarse conjuntamente como grupo parlamentario oficial y disfrutar de determinados privilegios, como despachos, derecho a contratar a determinado personal, reconocimiento en los debates, derecho a proponer legislación, un presupuesto para sus actividades, etc. En algunos países, existe una *oposición oficial*, que es el mayor de los partidos de la oposición. Puede tener determinados derechos en virtud de la constitución, de legislación derivada o de normas internas del parlamento, incluido el derecho a ser consultada antes de la adopción de decisiones ejecutivas importantes tales como la declaración de guerra, o incluso el derecho a participar en reuniones informativas generales sobre asuntos del Estado. Esto le permite desempeñar más eficazmente el papel de «Gobierno en la sombra». El líder de la oposición suele recibir un salario estatal significativo además de su remuneración normal como parlamentario.

Un control efectivo depende de la disponibilidad de información y de investigación sobre los gastos públicos. En los Gobiernos modernos el número de actividades que se llevan a cabo es enorme y los parlamentarios no pueden realmente tener un conocimiento profundo de lo que sucede en el ejecutivo. Hay muchas maneras, tanto formales como informales, en que los parlamentarios pueden obtener la información necesaria para ejecutar un control correcto, bien mediante sistemas internos del parlamento o de instituciones y organizaciones externas. Los diferentes parlamentos disponen de distintos tipos de apoyo de secretaría. La composición y el papel de la secretaría se examina más abajo. Las fuentes externas utilizadas para obtener información a efectos del control incluyen:

- **Medios de comunicación.** Los diputados tienen a menudo una relación de amor/

odio con los medios de comunicación: quieren que los medios informen de sus actividades, pero están menos contentos cuando informan sobre sus hábitos de trabajo o sus relaciones financieras. Por otro lado, los medios de comunicación dependen de los políticos para obtener declaraciones sustanciosas e información, pero no quieren convertirse en el brazo de propaganda de uno u otro de los grupos parlamentarios. Los países con una fuerte tradición parlamentaria y democrática suelen contar con una *tribuna de prensa parlamentaria* efectiva y con una asociación de periodistas especializados en cubrir las actividades del parlamento y que suelen estar acreditados ante éste, lo que les da acceso a medios como a una tribuna reservada, a las instalaciones de investigación parlamentaria y a Internet. En el Marco de Evaluación del capítulo 2 se incluye una evaluación sobre las capacidades parlamentarias de comunicación así como las de los medios de comunicación independientes sobre el parlamento y las opciones para apoyar el refuerzo de las capacidades de comunicación y de relaciones con los medios.

- **Sociedad civil.** Los parlamentos y la sociedad civil están estrechamente interrelacionados y, como en cualquier relación estrecha, hay ámbitos y momentos tanto de colaboración eficaz como de fricción. Las organizaciones sociales pueden ser una fuente inestimable de información sobre lo que sucede en este ámbito, así como de conocimientos técnicos para analizar las actividades gubernamentales y las propuestas legislativas. En el capítulo 2 se debate ampliamente la relación de complementariedad entre sociedad civil y parlamento así como los métodos para reforzar las sinergias sin comprometer la independencia de cada institución.
- **Peritos asesores.** A menudo los diputados y el personal parlamentario no tienen conocimientos suficientes para poder analizar correctamente la eficacia de los programas de control, por lo que puede recurrirse a peritos asesores, incluso del mundo académico o privado, remunerados o no, para realizar análisis específicos y presentar recomendaciones de medidas. La desventaja de depender de peritos es que no se desarrollan capacidades dentro de la institución. Si se requieren conocimientos similares de forma regular, podría ser mejor crear en el parlamento unidades de investigación, como se examina en la siguiente sección, relativa a la secretaría del parlamento.

Recuadro 15 - La creciente fuerza de la sociedad civil

La creciente fuerza de la sociedad civil en los países en desarrollo, a menudo muy apoyada por los donantes, supone oportunidades y amenazas para la institución parlamentaria, como se indicó anteriormente. Con demasiada frecuencia, los planteamientos participativos de la sociedad civil son considerados como una alternativa a los parlamentos en vez de como la base para construir un parlamento eficaz. Un enfoque que puede superar esta tensión es considerar al parlamento como el interlocutor entre la sociedad civil y el Gobierno. Aunque las organizaciones sociales a menudo estiman que obtendrán más resultados tratando directamente con el Gobierno, el parlamento ofrece un foro excelente para plantear públicamente una cuestión y para lograr el apoyo ciudadano.

1.3.3. Representación

Los parlamentos son la institución clave de la democracia representativa. Como se indicó anteriormente, los primeros sistemas democráticos directos no podían hacer frente a estados con poblaciones grandes y con complejos sistemas gubernamentales. Los ciudadanos

individuales no disponen de tiempo libre ni tienen los conocimientos especializados necesarios para participar en cada decisión sobre la gobernanza y la administración pública, y deben confiar en que sus representantes decidan sabiamente y tengan buenas competencias de gestión.

Existen diferentes filosofías sobre la medida en que los parlamentarios deben reflejar los puntos de vista de sus representados y en muchos países hay una tendencia creciente a utilizar referéndums en vez del parlamento para decidir algunas cuestiones cruciales. Aunque, por supuesto, la legislación que establece el referéndum, incluyendo exactamente qué cuestión se plantea, debe ser aprobada por el parlamento. Incluso en los países que utilizan mucho los referéndums, la gran mayoría de las leyes son tramitadas por el parlamento y los diputados han de decidir cómo desean reflejar los intereses y puntos de vista de sus representados al proceder a votar.

El método básico de garantizar la representación es la celebración de elecciones periódicas para elegir a los diputados. Existen diferentes métodos de elección y cada uno de ellos influye sobremanera en la forma en que el parlamento ejerce su función de representación. En algunos sistemas los parlamentarios son elegidos en listas nacionales, lo que les impulsa a considerar principalmente el interés general nacional a la hora de decidir cómo votar sobre cuestiones específicas. Cuando son elegidos con arreglo a circunscripciones, tienden a considerar las repercusiones locales de los asuntos, aunque muchas constituciones especifican que los diputados solo deben tener en cuenta los intereses nacionales. Con frecuencia, se utiliza una combinación de sistemas, con algunos miembros elegidos sobre la base de listas de los partidos y otros por circunscripciones. El impacto de los sistemas electorales sobre el alcance de la acción del parlamento se expone más abajo en el presente capítulo, así como en la sección 1 del anexo 2.

Entre elecciones existen diversas maneras, formales e informales, en que los diputados pueden recabar las opiniones de sus electores para repercutirlas en los procesos político y legislativo.

- Los representados pueden ponerse en contacto con sus diputados y expresar sus puntos de vista individualmente o como miembros de organizaciones de la sociedad civil.
- Los diputados suelen trasladarse regularmente a sus circunscripciones y celebrar reuniones en las que palpan el sentir de la opinión pública. Cada vez más, especialmente en los países más prósperos, estas consultas se llevan a cabo en línea. Las nuevas tecnologías han hecho mucho más fácil para los diputados recabar las opiniones de sus representados y que éstos puedan asegurarse de que sus puntos de vista son oídos. A veces, sin embargo, esto puede parecer una cacofonía de puntos de vista enfrentados a partir de la cual es difícil extraer conclusiones sobre “lo que piensa la ciudadanía”.
- Las comisiones parlamentarias pueden celebrar audiencias sobre propuestas específicas o asuntos objeto de control, tal como se indicó más arriba, durante las cuales los ciudadanos y los representantes de la sociedad civil puedan manifestar sus puntos de vista.
- La mayoría de los parlamentos cuentan con un sistema para admitir peticiones sobre cualquier tema. Una vez realizados los trámites para presentar una petición, ésta pasa a ser estudiada por los diputados. Algunos parlamentos tienen una comisión de peticiones específica que las estudia y recomienda su debate o su remisión al ejecutivo para que le dé respuesta o adopte medidas al respecto.

- Una serie de constituciones nacionales recogen el derecho de iniciativa ciudadana, mediante el cual un cierto número de ciudadanos (habitualmente un gran número o una proporción fija del electorado) puede proponer un acto legislativo que el parlamento debe considerar. En la práctica, raramente se aprueba legislación mediante este método porque la legislación requiere apoyo en el parlamento no solo en el momento de la votación, sino (lo que resulta más crucial) para maniobrar y negociar las diversas etapas y procedimientos que las propuestas legislativas deben pasar en el camino para convertirse en ley. Sin embargo, el proceso de obtención de las firmas necesarias ejerce presión sobre el ejecutivo y el legislativo para tomar medidas sobre el problema abordado por la iniciativa ciudadana.

Misiones. Existen diferentes medios para que las misiones (el traslado de los diputados sobre el terreno) acerquen a parlamentarios y ciudadanos. Las misiones pueden ser organizadas para debatir propuestas legislativas importantes o como parte del control de programas gubernamentales, tal como se explicó anteriormente. Los grupos parlamentarios pueden organizar misiones, aunque debe tenerse cuidado en que esta actividad no se convierta simplemente en una extensión de la campaña electoral. Las misiones ofrecen una oportunidad de reforzar los vínculos con organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación locales. Muchos parlamentos de los países en desarrollo tienen dificultades para organizar regularmente misiones parlamentarias y la falta de contacto con los representados es una de las principales críticas a muchos de los parlamentos de los países en desarrollo. Un ámbito en el que a menudo los parlamentos de los países en desarrollo no han materializado plenamente su potencial es la contribución a programas nacionales como los DELP y su control de los mismos y este es un ámbito en el que las misiones pueden ser útiles para evaluar las necesidades y determinar la eficacia de los programas. El apoyo a las misiones ha sido una parte efectiva de diversos programas de apoyo parlamentario. En la sección 3 del anexo 2 se estudia ampliamente el aspecto de los parlamentos y los programas nacionales, centrado específicamente en los DELP.

Oficinas de distrito y divulgación. La mayoría de los parlamentarios de los países desarrollados disponen de una o más oficinas en su distrito en las que pueden reunirse con los representados y donde el personal puede tomar nota de los problemas y remitir el asunto a otras instancias, si procede. De nuevo, esto es menos común en los países en desarrollo, a menudo debido al coste. Asimismo, se precisan directrices claras sobre el funcionamiento de estas oficinas.

1.3.4. El ciclo presupuestario

El parlamento debería desempeñar un papel clave en el proceso presupuestario. Sus funciones presupuestarias incluyen aspectos de legislación y de control y, en el mejor de los casos, de representación a través del diálogo con los grupos de interés. El proceso presupuestario debe considerarse como un *ciclo* que implica al parlamento, así como al ejecutivo y a instituciones estatales como el auditor general o el tribunal de cuentas. Si algún elemento del ciclo no funciona correctamente, existe una laguna en el ámbito de la responsabilidad y, por tanto, un riesgo fiduciario. En la sección 2 del anexo 2 se analiza ampliamente el aspecto de los parlamentos y el presupuesto nacional, centrándose en particular en el control presupuestario y en la repercusión en el papel del parlamento del cambio hacia la modalidad de apoyo presupuestario directo de la ayuda al desarrollo.

Las competencias de los parlamentos para modificar los presupuestos del Estado propuestos varían ampliamente. En muchos países solo pueden modificarlos si ello no se traduce en

un aumento del gasto total, aunque un parlamento democrático debería siempre tener la facultad de rechazar el presupuesto. En un proceso presupuestario integrador modélico:

- El ejecutivo establece un marco básico para el presupuesto del próximo año, incluidas las directrices fiscales y los ámbitos de programación prioritarios.
- La comisión de finanzas y/o de presupuesto del parlamento consulta a los grupos de interés sobre estas propuestas, prepara un informe y presenta recomendaciones al ejecutivo.
- El ejecutivo elabora el documento presupuestario detallado y lo presenta al parlamento, a menudo incluyendo un discurso sobre su contenido y un debate en el que se discuten las grandes líneas de la política fiscal del Gobierno.
- El parlamento envía las propuestas detalladas de presupuesto a la comisión para su debate y la comisión de finanzas actúa como coordinador en este proceso.
- Sobre la base de los informes de la comisión, el pleno del parlamento discute y vota la propuesta de presupuesto.
- El ejecutivo aplica el programa presupuestado.
- La comisión de finanzas recibe periódicamente (a menudo trimestralmente) informes sobre la ejecución del presupuesto; las comisiones parlamentarias pueden llevar a cabo misiones de control para evaluar la ejecución.
- A veces, el ejecutivo solicita ajustes intermedios del presupuesto debido a la evolución de la situación presupuestaria. Unos ajustes intermedios grandes y frecuentes son a menudo un signo de unas deficientes previsiones presupuestarias y de control fiscal, aunque pueden reflejar respuestas legítimas del ejecutivo ante emergencias imprevistas.
- Finalizado el ejercicio fiscal, el ejecutivo elabora cuentas que, por lo general, se presentan conjuntamente al parlamento y a la entidad fiscalizadora superior (tribunal de cuentas o auditor general).
- La entidad fiscalizadora superior examina las cuentas y detecta las deficiencias, tanto en términos de control fiscal como de calidad de la ejecución del programa, presentando al parlamento un informe con recomendaciones.
- El parlamento recibe dicho informe y lo transmite a las distintas comisiones parlamentarias y, de nuevo, la comisión de finanzas o presupuestaria en el sistema napoleónico, o la comisión de cuentas públicas en la mayoría de los sistemas inspirados en Westminster, desempeña un papel de coordinación. Un informe general con recomendaciones de modificaciones y medidas se elabora y presenta para su aprobación por el pleno, momento en el que se consideran aprobadas las cuentas correspondientes a ese año.

Muy a menudo, en la gobernanza de los países en desarrollo hay retrasos en el proceso de auditoría. El Gobierno puede presentar sus cuentas fuera de plazo. La entidad fiscalizadora superior puede estar desbordada de trabajo o funcionar mal. Estos retrasos pueden prolongarse durante años. Cuando las cuentas no se cierran en un plazo razonable, el control fiscal corre un riesgo considerable, puesto que podrían pasar desapercibidas grandes discrepancias entre los gastos previstos y los reales. Además, en estas situaciones no existe una base de referencia presupuestaria que pueda utilizarse para proyectar los ingresos y gastos del año siguiente.

El proceso presupuestario tiene cada vez más importancia para los donantes debido a un cambio hacia la ayuda presupuestaria directa, ya sea general o sectorial. El apoyo

presupuestario depende de la existencia de unas instituciones nacionales efectivas, tanto para la ejecución como para el control. Dentro de los programas de apoyo presupuestario o a través de programas complementarios, debe disponerse de recursos para reforzar las instituciones clave de control, incluido el parlamento y la entidad fiscalizadora superior. Generalmente, es útil estudiar el ciclo presupuestario como parte de la planificación de programas de apoyo técnico, a fin de asegurar que los plazos sean adecuados. Con bastante frecuencia, el parlamento no dispone de tiempo suficiente para examinar las propuestas o para una revisión de las cuentas finales del ejercicio. Los problemas relacionados con el apoyo presupuestario directo se analizan con cierto detalle en el capítulo 2 y en el punto 2 del anexo 2.

1.3.5. Papel integrador del parlamento

El parlamento es el principal foro de debate nacional. Por consiguiente, es esencial que todas las sensibilidades estén debidamente representadas en él. En algunos sistemas electorales, como el mayoritario utilizado en el Reino Unido, las minorías no suelen estar bien representadas, especialmente cuando están distribuidas de forma bastante uniforme por todo el país y, por tanto, no cuentan en ninguna circunscripción con una concentración de población suficiente para que su representante sea elegido.

En diferentes países se utilizan una serie de técnicas para asegurar una mejor representación de las minorías en el parlamento. En general, los sistemas de representación proporcional incrementan la representación de las minorías. En algunos países se utilizan circunscripciones especiales para garantizar que los grupos minoritarios localizados estén representados.

Algunos aspectos de la representación no pueden abordarse mediante la representación proporcional. Por ejemplo, en la mayoría de los parlamentos del mundo, el número de mujeres representadas es muy inferior al 50%. Una variedad de mecanismos han sido utilizados para aumentar esta representación, desde la formación específica de las candidatas hasta cuotas en las listas de los partidos que se presentan a las elecciones generales. Las cuestiones relacionadas con la diferencia entre sexos y los parlamentos se abordan en la sección 1 del anexo 2.

El grado en que el parlamento es representativo de la diversidad de un país también se ve afectado por su funcionamiento interno. A veces, determinados grupos pueden estar representados en el conjunto de los diputados, pero infrarrepresentados en los órganos decisorios superiores.

El papel integrador (o «representatividad») afecta al desarrollo de la actividad parlamentaria. Las preocupaciones de determinadas regiones o grupos de interés pueden no estar adecuadamente reflejadas en el trabajo de las comisiones y en el pleno, o en los estudios y análisis efectuados por el personal parlamentario. A largo plazo, esto puede minar la credibilidad del parlamento entre los grupos infrarrepresentados e incluso hacer correr riesgos al sistema democrático. Ejemplos de buenas prácticas son la existencia de comisiones permanentes que aborden las necesidades de las minorías o de grupos desfavorecidos, así como el estudio sobre el diferente impacto de la legislación y de las políticas públicas en distintos grupos. Estos tipos de iniciativa a menudo encuentran resistencia debido a que no se ajustan a una perspectiva nacional general, pero las repercusiones de no tener en cuenta los aspectos de la equidad y la representación pueden ser muy perjudiciales a largo plazo.

Un aspecto que afecta a la representatividad de los parlamentos en su actividad cotidiana es el estatuto y la utilización de diferentes lenguas nacionales. Con frecuencia constituye un problema muy delicado que es abordado de diversas maneras. Algunos parlamentos imponen una sola lengua oficial por razones de unidad nacional; otros fomentan el uso de las lenguas nacionales y facilitan su traducción, aunque a menudo esto solo ocurre durante los plenos, por razones de coste.

Unos criterios mínimos de formación para los diputados es otro problema que conlleva un equilibrio entre representatividad y eficacia. Algunos países exigen a los parlamentarios tener un nivel suficiente de formación para que puedan contribuir adecuadamente a las tareas legislativas. Sin embargo, esto tiende a excluir a determinados grupos. Además, incluso diputados con una educación formal mínima pueden ser capaces de hacer valer eficazmente la voz de sus representados.

1.4. Organización y administración parlamentaria

En las disposiciones constitucionales sobre los parlamentos a menudo no se mencionan la administración parlamentaria o la secretaría. No obstante, sin una secretaría eficaz es poco probable que el parlamento sea efectivo. Existe una gran diversidad entre los parlamentos tanto respecto a la organización de la secretaría como a la calidad del funcionamiento de ésta. En algunos parlamentos la secretaría es rigurosamente neutra desde el punto de vista político mientras que en otros está muy politizada y muchos empleados son reemplazados cuando cambian los altos cargos políticos del parlamento. En las mejores prácticas parlamentarias, el personal debe pertenecer a un cuerpo de funcionarios del parlamento independiente del servicio público nacional, aunque hay parlamentos cuyas administraciones funcionan correctamente a pesar de que su personal parlamentario forma parte de la función pública nacional. Sin embargo, es importante que el parlamento disponga de la facultad de seleccionar a su propio personal y que el ejecutivo no pueda trasladar a personal parlamentario o contratar a personal de su agrado, reduciendo así la autonomía del parlamento. El capítulo 3 del Marco de Evaluación contiene herramientas y asesoramiento para evaluar las necesidades de desarrollo de las administraciones parlamentarias.

Algunos de los puestos y funciones clave son los siguientes:

1. **Secretario general.** El más alto responsable administrativo del parlamento debe estar en condiciones de supervisar el correcto funcionamiento de la administración y de ejecutar las decisiones colectivas de los dirigentes políticos de la institución, que en muchos parlamentos se denomina «Mesa». El secretario general debe ser la máxima autoridad con respecto a todo el personal no político y desempeña una función de enlace garantizando que incluso el personal político sea contratado con arreglo a las normas formales de la institución (reglamentos internos o permanentes). En algunos parlamentos, el secretario general es responsable en última instancia de la gestión de las finanzas de la institución. En otros países, en particular en los que siguen el modelo napoleónico, este papel es asumido por uno o más diputados, denominados «cuestores». La mayoría de los parlamentos administran sus presupuestos con independencia del poder ejecutivo, lo que debe considerarse una exigencia básica de la autonomía parlamentaria. Al mismo tiempo, se supone que el parlamento gestionará cuidadosamente los recursos y muchos parlamentos eligen atenerse a las directrices nacionales generales en materia fiscal. En general, los ciudadanos esperan que los diputados vivan modestamente y el olvido de esta norma, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, puede conducir a un rechazo sustancial por parte de la opinión pública.

- 2. Personal de las comisiones.** Debe desempeñar un papel clave en la institución. En cada comisión parlamentaria permanente debería haber al menos un miembro del personal con dedicación exclusiva y personal adicional capaz de asumir funciones de apoyo a las comisiones especiales y temporales. La medida en que el personal de la comisión está bien cualificado y es empleado con eficacia varía considerablemente en función de la institución. Un punto débil generalizado es utilizar al personal de las comisiones principalmente para funciones administrativas, como hacer fotocopias, mientras que en los parlamentos más eficaces suele ser experto en el ámbito de competencia de la comisión. Normalmente, el personal de las comisiones redacta el primer borrador de las actas de las reuniones, que son corregidas y firmadas por el presidente o el secretario y presentadas, para su aprobación, a la comisión.
- 3. Oficina presupuestaria del parlamento.** Cada vez más, los parlamentos están creando oficinas presupuestarias dotadas con expertos financieros que analizan las principales propuestas legislativas del Gobierno en materia de finanzas y, obviamente de forma especial, los presupuestos del Estado. El modelo de oficina presupuestaria se basa en la Oficina Presupuestaria del Congreso de Estados Unidos (*Congressional Budget Office*, CBO), que desempeña un papel fundamental en el proceso presupuestario estadounidense. La CBO dispone de mucho personal y de un generoso presupuesto administrativo, mientras que, en la mayor parte de los parlamentos de los países en desarrollo, esta oficina cuenta con un presupuesto proporcionalmente mucho menor. Con frecuencia, los proyectos de la oficina están apoyados por donantes como un medio de incrementar la eficacia del parlamento, especialmente en el contexto de la transición a las modalidades de ayuda en forma de apoyo presupuestario.
- 4. Redacción de legislación.** La legislación debe redactarse utilizando una terminología precisa, una tarea generalmente reservada a juristas. Con frecuencia, los parlamentos carecen de personal cualificado para colaborar con los diputados en la elaboración de las propuestas legislativas. Algunos parlamentos han creado una oficina de redacción legislativa que reúne en un solo lugar a los expertos en esta materia. Igualmente, muchos programas de donantes han apoyado el refuerzo de las capacidades de redacción de legislación en el parlamento. Como en otros sectores, estos esfuerzos deben ser sostenibles.
- 5. Biblioteca y archivos.** En la mayoría de los parlamentos occidentales, la biblioteca es mucho más que un mero lugar donde se depositan libros. La biblioteca puede contar con un equipo de investigadores encargado de proyectos de investigación individuales para las comisiones y los parlamentarios. Se trata de una función importante que permite a los parlamentos ejercer el equilibrio de poderes ejecutivos, pero que a menudo está poco desarrollada en las nuevas democracias emergentes. Cada vez más, las actividades de investigación se llevan a cabo en línea y muchos proyectos de los donantes han permitido una mejor conectividad. La mayoría de los parlamentos tienen un archivo que, más allá de su función como depósito de documentos administrativos utilizados por los investigadores, dentro y fuera del parlamento, también encarna la continuidad y durabilidad de la gobernanza democrática de un país.
- 6. Comunicación.** Las funciones de comunicación del parlamento son importantes tanto desde el punto de vista del prestigio como del buen funcionamiento de la institución. El personal encargado de esta tarea tiene que dar publicidad a las actividades parlamentarias, estar en contacto con los medios de comunicación, organizar la cobertura de las misiones de campo, contribuir a que el parlamento hable como una institución y, a menudo, edita publicaciones electrónicas y en papel sobre el trabajo del parlamento. La producción de la grabación oficial de los debates parlamentarios es gestionada generalmente por un equipo independiente, pero constituye asimismo un producto de comunicación y legislativo clave.

- 7. Personal de los grupos parlamentarios.** Los parlamentos democráticos son instituciones únicas en el sentido de que dependen de la interacción de diferentes corrientes políticas, generalmente organizadas en grupos políticos que reúnen a uno o más representantes de partidos políticos y que deberían contar con el personal de apoyo necesario para desarrollar posiciones y estrategias políticas sólidas. Los donantes y los Gobiernos beneficiarios se suelen retraer a la hora de trabajar con los grupos parlamentarios debido a la percepción de politización de éstos, pero unos grupos políticos eficaces son necesarios para unos parlamentos efectivos. Los grupos políticos deben tener el control sobre su personal, pero, al mismo tiempo, el parlamento tiene la responsabilidad fiduciaria como institución de garantizar que los fondos se utilicen para los fines previstos y no, en el caso de los grupos políticos, para apoyar el trabajo extraparlamentario general de los partidos políticos en la sociedad.
- 8. Asistentes parlamentarios.** En los parlamentos que cuentan con recursos, cada diputado dispone de uno o más miembros del personal que no solo le apoyan desde el punto de vista administrativo, sino que también le ayudan en su participación efectiva en las actividades parlamentarias. El personal elabora notas de información que ponen de relieve temas y preocupaciones y las posiciones recomendadas sobre cuestiones de control. En muchos parlamentos de los países en desarrollo no existen tales puestos y, de hecho, los diputados a menudo no disponen ni siquiera de un despacho, lo que limita considerablemente su capacidad para desarrollar las actividades parlamentarias.

1.5. Cuestiones de organización parlamentaria

Esta introducción a la organización y funcionamiento de los parlamentos ha indicado los ámbitos de mejores prácticas. Sin embargo, hay una serie de aspectos de la práctica parlamentaria con respecto a los cuales no existe un consenso internacional, incluidos los siguientes.

- **Apertura o trabajo colegial.** Los debates del pleno deberían ser públicos. En el modelo de Westminster, tanto las sesiones plenarias como las de las comisiones son normalmente abiertas, mientras que en los parlamentos de tradición napoleónica las reuniones de las comisiones a menudo se celebran a puerta cerrada. Cada uno de ambos sistemas presenta ventajas e inconvenientes. Cuando las reuniones son abiertas, el público (a menudo por intermedio de los medios de comunicación) puede seguir los debates, incrementando así la transparencia de la institución y del sistema democrático en general. Cuando se celebran a puerta cerrada, se afirma que los miembros de diferentes tendencias políticas pueden colaborar sin necesidad de estar pendientes de sus seguidores fuera de la institución. No obstante, la tendencia general parece inclinarse hacia una mayor visibilidad de las actividades parlamentarias. Incluso los parlamentos que siguen el modelo napoleónico tienden hoy en día a celebrar las reuniones de las comisiones en público, a menos que exista una razón apremiante para celebrarla a puerta cerrada.
- **Parlamentos de confrontación o parlamentos de transformación.** Algunos parlamentos subrayan su papel como cajas de resonancia de los grandes debates nacionales en lugar de uno en donde se modifican sustancialmente las políticas y programas del Gobierno. A menudo esto es inevitable cuando un partido posee una mayoría clara y existe una fuerte disciplina de partido. La oposición tenderá a utilizar los debates del pleno para plantear dudas en la mente del público sobre la competencia del Gobierno.

- **Tendencia a la consolidación de las características básicas de los parlamentos de las distintas tradiciones («lógica del sistema»).** En los países ACP prevalecen los sistemas basados en las tradiciones británica, francesa y portuguesa, con algunos ejemplos de los modelos estadounidense y español. Los modelos francés, portugués y español tienden a presentar similitudes derivadas de los principios napoleónicos de gobierno. Aunque cada parlamento tiene su herencia única y sus modelos individuales de funcionamiento, es importante entender que los diferentes modelos tienden a funcionar como *sistemas*. Ciertas reformas pueden parecer una buena idea, pero seguramente no serán tenidas seriamente en cuenta a menos que pueda demostrarse que se adaptan bien a los principios básicos aplicables al sistema parlamentario. La inercia de las instituciones a seguir funcionando con arreglo a un conjunto asentado de principios se denomina *isomorfismo* (DiMaggio y Powell, 1983). Siempre que sea posible, cuando se preste asistencia técnica a un parlamento, debería contratarse a peritos con experiencia en el modelo parlamentario de que se trate, o que al menos sean sensibles a las bases en que se asienta el parlamento.



ANEXO 2. CUESTIONES DE INTERÉS PARA EL DESARROLLO PARLAMENTARIO

Introducción

El capítulo 3 analiza en términos generales los principales puntos de partida y las modalidades de ejecución de los programas de desarrollo parlamentario. Algunos de estos tienen como objetivo el fortalecimiento institucional en general. Sin embargo, más frecuentemente existen ámbitos prioritarios que han sido identificados por el parlamento, mediante el proceso de Marco de Evaluación descrito en el capítulo 2 o, a veces, por los donantes.

En el presente anexo se examinan cinco ámbitos específicos del desarrollo parlamentario: los parlamentos y la igualdad entre los sexos; los parlamentos y el presupuesto del Estado; los parlamentos y el diálogo político nacional en el caso de las estrategias de reducción de la pobreza; los parlamentos y las situaciones de conflicto; y los parlamentos y el control del ámbito de la seguridad. Estos ámbitos ofrecen antecedentes sobre cuestiones clave en la labor parlamentaria y examinan los puntos fuertes y débiles de anteriores programas de la CE y otros. Cada sección formula **recomendaciones sobre las mejores prácticas para un futuro fortalecimiento del parlamento** en ese ámbito.

Para el diseño y ejecución de programas, las distintas secciones del presente anexo deben leerse junto con los capítulos 2 y 3. Las cuestiones concretas planteadas por los ámbitos afectarán a la selección de las estrategias generales y a las modalidades de aplicación analizadas en el capítulo 3. Para los programas previstos que se ocupan de ámbitos específicos y no del fortalecimiento parlamentario general, el Marco de Evaluación que figura en el capítulo 2 se puede adaptar de acuerdo a la zona de enfoque, aunque hay que tener en cuenta que el fortalecimiento institucional normalmente resulta más eficaz aplicado a instituciones concretas.

Cada una de las cinco secciones describe una serie de diferentes estrategias y acciones de desarrollo para abordar el tema específico del desarrollo institucional. Por supuesto, las estrategias adoptadas deben ser impulsadas por las prioridades propias del parlamento y sus necesidades. En muchos casos, el parlamento puede no sentirse listo para hacer frente a determinadas cuestiones desde el principio. Los agentes del cambio, tanto dentro como fuera de la institución, deberán seleccionar cuidadosamente las actividades de desarrollo, estableciendo el apoyo paso a paso. Sin embargo, se espera que el análisis de los cinco ámbitos prioritarios de desarrollo aporte ideas e inspiración para fortalecer la eficacia del parlamento, incluso en circunstancias difíciles.

2.1. Los parlamentos y la igualdad entre los sexos

2.1.1. Resumen de la sección

Esta sección explora la falta de igualdad entre los sexos tanto en los parlamentos como en los órganos de gobierno en general. Explora algunas de las razones de esta desigualdad así como sus ramificaciones. Se abordan varias opciones para mejorar la igualdad, con especial atención a la cuestión de las cuotas, analizando sus ventajas y desventajas. La sección también examina las estrategias para aumentar la eficacia de las diputadas.

Otra dimensión de esta desigualdad es el proceso político, donde las preocupaciones y necesidades de las mujeres a menudo no son debidamente tenidas en cuenta. Se analizan los medios y métodos para la integración de la igualdad entre los sexos en el proceso político y para introducir el análisis sobre la igualdad de sexos en el análisis legislativo. Unos presupuestos que tengan en cuenta esta desigualdad son un aspecto importante en donde el parlamento debe desempeñar un papel clave.

La sección concluye examinando las estructuras de organización que pueden ser útiles para tratar los aspectos de representatividad y políticos de la desigualdad por razón de sexo. Entre ellas se incluyen las comisiones sobre igualdad entre los sexos y los grupos pluripartidistas

La promoción de la igualdad entre los sexos es fundamental para las actividades de apoyo a la democracia de los donantes internacionales, incluida la Unión Europea (UE). La Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDCM), adoptada en 1979, estableció las obligaciones de los Estados para lograr la igualdad en todos los aspectos de la vida económica, social y política. En 1995, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín, acordó un plan de acción que hace hincapié en los retos constantes no solo para el progreso de la condición de las mujeres, sino también para compartir el poder y la toma de decisiones entre mujeres y hombres a todos los niveles.

Aunque un número creciente de mujeres ocupan cargos de poder en los Gobiernos y la proporción de mujeres en el parlamento se está incrementando en todo el mundo, las estadísticas revelan un persistente desequilibrio de sexos. Por ejemplo, a principios de 2008 solo siete jefes de Estado (4,7 %) eran mujeres. Dentro de las instituciones parlamentarias, el punto de referencia establecido por la ONU de al menos un 30 % de diputadas se ha logrado solo en 24 cámaras bajas. Una cuarta parte de los parlamentos tienen menos de un 10 % de diputadas y, a escala mundial, el promedio de mujeres en los parlamentos nacionales se sitúa en el 18,3 %.⁽²⁵⁾

La infrarrepresentación de las mujeres en la toma de decisiones políticas tiene consecuencias en todos los niveles. Lo más obvio es que el proceso político se ve privado de valiosos conocimientos y perspectivas. Las mujeres, en virtud de su experiencia de vida, es probable que tengan una perspectiva particular sobre cuestiones relativas a los derechos reproductivos, la salud materno-infantil y el cuidado de los hijos. También son más propensas a sufrir dificultades financieras, a carecer de derechos de propiedad y a asumir la responsabilidad de cuidar a las personas dependientes. Se estima que el 70 % de los 1 800 millones de habitantes del mundo que viven en la pobreza son mujeres. La ausencia de mujeres en la política parlamentaria conforma el ejercicio de la política, pero también significa que algunas cuestiones tienen menos probabilidades de incorporarse a la agenda política. Como las

⁽²⁵⁾ Todas las estadísticas proceden de la Unión Interparlamentaria (UIP), véase <http://www.ipu.org/iss-e/women.htm>.

mujeres suponen más de la mitad de la población mundial, esto repercute en la calidad de la representación política y plantea cuestiones acerca de la legitimidad y autoridad de las instituciones.

El apoyo a las instituciones parlamentarias debería concebirse en este contexto. Hay dos problemas distintos pero relacionados entre sí: el primero es incrementar el número de mujeres en los parlamentos nacionales y el segundo, mejorar el impacto de los parlamentos en el desarrollo de políticas que tengan en cuenta sus efectos sobre las mujeres y los hombres y que traten de corregir los desequilibrios existentes.

Esta sección examina ambos conjuntos de problemas. Analiza la integración en el parlamento y evalúa la calidad de la representación. Se estudian los principales problemas para los programas de apoyo parlamentario en las democracias en desarrollo, específicamente las cuestiones relativas a la igualdad entre los sexos en el desarrollo parlamentario. La Comisión Europea (CE) ha elaborado una amplia gama de materiales de apoyo sobre el tema de la igualdad entre los sexos en el ámbito del desarrollo en general. Muchos de estos materiales son pertinentes para el desarrollo parlamentario y esta sección debe leerse junto con el fondo más amplio de análisis y asesoramiento disponible a través de la CE, incluyendo, por ejemplo, la *Guía para la integración de la igualdad entre los sexos en la cooperación al desarrollo de la CE*.⁽²⁶⁾

2.1.2. Representatividad del parlamento: obstáculos a la igualdad entre los sexos

El número de diputadas ha aumentado constantemente durante los últimos 60 años, en paralelo al número de los parlamentos elegidos democráticamente. En 1945, solo el 3 % de



© European Union, 1995-2010

los parlamentarios eran mujeres en los 26 parlamentos existentes. En 1975, esta cifra había aumentado al 10,9 % en 115 parlamentos, y en 2000, al 13,4 % en 177 parlamentos. A finales de 2008, en los 189 parlamentos nacionales del mundo este porcentaje superó por primera vez el 18 % (18,3%).

Estas cifras ocultan enormes variaciones regionales. En cabeza se encuentra el parlamento de Ruanda, en donde, tras las elecciones de 2008, las diputadas suponen un 56,3 %, el primer parlamento en toda la Historia que tiene una mayoría de mujeres. En otros siete países hay más del 40 % de diputadas: Suecia, Sudáfrica, Cuba, Islandia, Argentina, Finlandia y los Países Bajos. Por regiones, los países nórdicos siempre han tenido el mejor promedio general, con más del 41 % de los escaños ocupados por mujeres. En el otro extremo de la escala, en 50 parlamentos, menos del 10 % de los parlamentarios son mujeres, principalmente en los países de Oriente Medio, el Pacífico y el África subsahariana. Excluyendo a Australia y Nueva Zelanda, la región del Pacífico tiene un promedio de solo el 2,5 % de parlamentarias⁽²⁷⁾. Las razones de estas diferencias se pueden agrupar en cuatro apartados principales: factores culturales, económicos, políticos y electorales.

Percepciones culturales, papeles y responsabilidades

En una encuesta realizada en 2008 por la Unión Interparlamentaria (UIP) a políticos de 110 países se pedía a las diputadas que citasen los mayores obstáculos para la entrada en política de la mujer. Los tres principales factores eran las responsabilidades domésticas, las actitudes culturales y la falta de apoyo familiar. Los tres confirman el supuesto común de que las mujeres se enfrentan a retos para compatibilizar la vida de familia con las responsabilidades políticas. Esto es particularmente marcado en los países en desarrollo, donde las responsabilidades domésticas se ven dificultadas por la pobreza y el creciente número de hogares encabezados por mujeres. Además, en muchos países existe la percepción tradicional de que el papel de la mujer debe limitarse a la esfera doméstica. En tales circunstancias las mujeres luchan para ser consideradas seriamente como personajes políticos o líderes potenciales y son disuadidas de mostrar iniciativa. Cuando son activas en asuntos de su comunidad, los medios de comunicación no les otorgan a veces igual cobertura que a los hombres, cuyos problemas son a menudo considerados «más importantes».

Falta de apoyo financiero

Tanto los hombres como las mujeres mencionan la financiación como un obstáculo para sus ambiciones políticas y casi un cuarto de los encuestados por la UIP se refieren a problemas de financiación. En los países donde la principal forma de financiación de las campañas sigue siendo el contacto cara a cara, a menudo en grandes circunscripciones rurales, los candidatos necesitan disponer de fondos simplemente para trasladarse y conocer a los votantes. Los mayores niveles de pobreza entre las mujeres significan que se ven especialmente desfavorecidas. Los estudios sugieren que las candidatas dependen generalmente de donaciones de mujeres para financiar sus campañas, pero la gran mayoría de los donantes para actividades políticas son hombres.

Falta de apoyo de los partidos políticos

La falta de apoyo de los partidos políticos y de experiencia general de los movimientos políticos son también cuestiones clave. La selección de candidatos es generalmente controlada por la

⁽²⁷⁾ Todas las cifras provienen de la UIP.

jerarquía de los partidos y las mujeres están en desventaja debido a un proceso de selección que a menudo se asemeja a un «círculo de amigos». Además, en las nuevas democracias, donde los movimientos de la sociedad civil (en particular los que promueven los asuntos de la mujer) son escasos, las mujeres tienen dificultades para conseguir una amplia experiencia política. Obviamente, los partidos políticos quieren candidatos con un perfil alto y donde las mujeres tienen un bajo perfil público cuentan con menos probabilidades de ser seleccionadas. Finalmente, aunque las mujeres suelen ser activas en la política partidista, rara vez ocupan puestos directivos dentro de los partidos. A nivel mundial, solo uno de cada nueve dirigentes de partidos políticos es mujer.

El efecto del sistema electoral

La investigación muestra que las mujeres tienen muchas más probabilidades de ser seleccionadas en los sistemas proporcionales que en los de circunscripción única, donde los partidos por lo general compiten por los votos en torno a un solo candidato que es bien conocido localmente y los partidos pueden no estar dispuestos a «apostar» por una mujer candidata. En los sistemas proporcionales suele haber más oportunidades de equilibrar las listas porque los votantes de una zona mucho más amplia (o incluso de todo el país) votan por una lista de candidatos y los partidos pueden seleccionar a candidatos, incluidas mujeres, que atraen a diferentes subgrupos del electorado.

2.1.3. Cuestiones de interés para los programas de fortalecimiento parlamentario

Como se explicó anteriormente, las razones de la escasa representación de las mujeres en los parlamentos están principalmente relacionadas con la cultura nacional en general y no con las características del propio parlamento. Abordar estas cuestiones va a menudo más allá del alcance de los programas tradicionales de fortalecimiento parlamentario. Sin embargo, dichos programas pueden armonizarse con iniciativas más amplias de desarrollo de capacidades para las mujeres, incluida formación en técnicas de campaña, para hablar en público, sobre cómo enfrentarse a los medios de comunicación, en materia de liderazgo, etc. Para este tipo de iniciativas puede recurrirse a diputadas en su calidad de líderes y modelos a seguir. Por otra parte, una mayor conciencia en el parlamento de la importancia de la igualdad entre sexos acabará filtrándose hasta los partidos políticos, dando un impulso a las iniciativas para incrementar la proporción de mujeres candidatas.

La política que parece tener un mayor impacto en la proporción de mujeres elegidas al parlamento es el uso de cuotas. Se estima que el 40 % de los países aplican cuotas que garantizan un determinado número de escaños para las mujeres. En ellos, la proporción media de diputadas es del 22 %, frente al 14 % en los países sin cuotas.

Existe dos formas principales de cuotas: las «cuotas de candidatas» y los «escaños reservados». Las cuotas de candidatas establecen mediante la ley electoral, la ley de partidos o la constitución que un número determinado de candidatos deben ser mujeres, aunque no garantizan que una determinada proporción de mujeres vayan a ser elegidas. En cambio, en el caso de los escaños reservados un número determinado de escaños solo pueden ser ocupados por mujeres. En Ruanda, el 30 % de los escaños están reservados para mujeres, sobre la base de un procedimiento electoral independiente. En otros países, como Tanzania, los escaños reservados están ocupados por mujeres en las listas de los partidos, con arreglo a la proporción de votos obtenidos por estos.

Las cuotas son a veces criticadas por limitar las opciones disponibles para los votantes, por reducir la calidad de los candidatos y por debilitar la legitimidad de las mujeres elegidas por dicho método en comparación con otros políticos. Sin embargo, dadas las barreras a la representación a las que deben hacer frente las mujeres y la existencia de la desigualdad por razón de sexo en casi todos los niveles de gobierno y de la sociedad, las cuotas son una forma de reparar algunos de estos desequilibrios y de ampliar las oportunidades de las candidatas.

Apoyar la aplicación de los sistemas de cuotas es más eficaz cuando se lleva a cabo simultáneamente en los diferentes niveles del sistema político en lugar de únicamente mediante programas de apoyo parlamentario. Los sistemas de cuotas suelen conseguir apoyo a través de campañas de la sociedad civil y de grupos de presión dentro de los partidos políticos. Los programas de asistencia electoral también pueden ser un punto de partida para plantear el debate sobre las cuotas. En última instancia, la legislación sobre cuotas debe ser aprobada por el parlamento y los programas de apoyo parlamentario pueden ayudar a los diputados a comprender los problemas y facilitar información a los parlamentarios que deseen defender las cuotas en el parlamento y en la sociedad.

2.1.4. Las mujeres en el parlamento: mejora de la participación y del impacto

Una vez elegidas, las diputadas se enfrentan a numerosos retos para conseguir dejar huella en unas instituciones dominadas por hombres. El impacto que las mujeres puedan tener dependerá del contexto económico y social en el que funcione el parlamento, de la experiencia específica de las diputadas, de la estructura institucional, de los procedimientos y del protocolo del parlamento, y del tono y tenor del debate.

La representación de las mujeres en el parlamento

Con el fin de desempeñar un papel efectivo en las democracias, los parlamentos deben representar a los diferentes grupos e intereses de la sociedad, ya sean ideológicos, sectoriales, geográficos, étnicos, religiosos o de un sexo determinado. Esto es importante incluso en los sistemas políticos en los que los diputados tienen la obligación de actuar en el interés de «la nación» en su conjunto. Sin embargo, pocos parlamentarios desean ser encasillados plenamente dentro de un único grupo demográfico o de interés y por lo general tratan de mediar entre los distintos intereses en las políticas que deciden apoyar.

Por ello, para las diputadas el factor del sexo añade una dimensión a la representación: se espera que defiendan «temas de mujeres», es decir, preocupaciones políticas directamente ligadas a cuestiones de su sexo, como los derechos reproductivos y la salud materna, o los papeles sociales que la mujer se espera que realice, como el cuidado de los hijos, los permisos parentales y la discriminación en el lugar de trabajo. Las diputadas también aportan una «perspectiva femenina» al debate político en la que sus puntos de vista se basan y se ven conformados por su sexo y su experiencia vital.

Las diputadas no constituyen un grupo homogéneo, pero las investigaciones sugieren que existe una división por razón de sexo en determinados ámbitos políticos. Un estudio de 1996 mostró que en la esfera económica las diputadas estaban más preocupadas por el trabajo a tiempo parcial, los bajos salarios y los derechos de pensión, mientras que los hombres lo estaban más por el desempleo⁽²⁸⁾. Las mujeres son también más propensas a defender medidas en ámbitos como salud y reproducción, cuidado de los hijos, educación,

⁽²⁸⁾ Citado por Karam y Lovenduski en Ballington (2005: 197).

violencia doméstica, bienestar y medio ambiente (Ballington, 2008: 32). En un estudio de la UIP de 2008, el 90 % de las parlamentarias afirmaban sentir una especial responsabilidad de representar las necesidades e intereses de las mujeres (Ballington, 2008: 34).

Hay buenas razones para que las parlamentarias tengan un enfoque específico en razón de su sexo, pero uno de los efectos es que tienden a estar sobrerrepresentadas en los ámbitos políticos denominados «blandos», tales como salud y educación, pero insuficientemente representadas en «ámbitos políticos centrales» como economía, defensa y asuntos exteriores. Esto significa que las diputadas tienen un impacto desproporcionadamente limitado en estos ámbitos políticos, que a menudo estructuran los recursos disponibles para los ámbitos «blandos», y en las orientaciones generales de la defensa y la política exterior (Waring y otros, 2000). La idea de que un ámbito como la defensa es más importante que la salud o la educación es en sí misma discutible, pero estas percepciones están estructuralmente incorporadas en la práctica política en todo el mundo.

Recuadro 16 - Cuotas para las elecciones parlamentarias

¿Por qué?

Mientras que las mujeres se ocupan en gran medida de la organización de base en los partidos políticos, rara vez son nombradas a puestos de responsabilidad.

- Las mujeres están insuficientemente representadas en casi todos los parlamentos del mundo.
- La toma de decisiones en los sistemas políticos dominados por hombres tiende a pasar por alto las necesidades de mujeres y niños.

¿Cómo?

Existen diferentes sistemas de cuotas:

- escaños reservados (constitucional o legislativamente)
- cuotas para candidatas constitucionalmente o por ley,
- cuotas de los partidos políticos (voluntarias).

¿Son efectivas?

Los estudios demuestran que los sistemas políticos con cuotas representan mejor los intereses de las mujeres y los niños y que, con frecuencia, las cuotas mínimas se sobrepasan voluntariamente pues las mujeres se sienten motivadas para participar en el proceso político.

Para más información al respecto, puede consultarse

<http://www.quotaproject.org>

En general, muchos parlamentos siguen estando dominados principalmente por hombres ya que las reglas y procedimientos parlamentarios han sido creados, organizados y dominados por los hombres para su propia conveniencia. Se presta poca atención a temas como la responsabilidad parental (Karam y Lovenduski, 2005: 188).

2.1.5. Cuestiones de interés para el fortalecimiento parlamentario

Muchas barreras a la plena participación de las mujeres están vinculadas a su escasa representación en el parlamento. Cuantas más diputadas, mayor es el impacto que pueden tener, con más oportunidades de formar alianzas estratégicas tanto en el parlamento como fuera del mismo, con grupos de la sociedad civil para abordar temas políticos. Cuanto mayor sea la proporción de mujeres miembros de las principales comisiones parlamentarias, más probable será que cuestiones relacionadas con la diferencia entre sexos sean tomadas en serio y más fácil formar alianzas con colegas masculinos en torno a estas cuestiones.

Los cambios institucionales también pueden mejorar las oportunidades de las mujeres en el parlamento. Estos cambios pueden agruparse en cuatro ámbitos: procedimientos, representación, influencia en los resultados y discurso.

Modificación de procedimientos

Los procedimientos formales e informales que rigen el parlamento suelen necesitar ser absorbidos por los políticos durante años. Los diputados son socializados en determinadas funciones parlamentarias y en una institución dominada por hombres, lo que con frecuencia va en contra de la participación activa de las mujeres. La formación y orientación de los nuevos diputados puede superar algunas de estas dificultades. Los parlamentos también pueden adoptar medidas que reconozcan esos desequilibrios, tales como dar prioridad a las mujeres en determinados debates y utilizar el impulso de las mujeres para organizar a las parlamentarias de un partido político.

Cambio en la representación

Las mujeres tienen que ocupar puestos de influencia en el parlamento para que el cambio se produzca. A principios de 2008, solo uno de cada diez presidentes de parlamentos era mujer y la misma infrarrepresentación se daba en las presidencias de comisiones y jefaturas de grupos parlamentarios. Pueden introducirse mecanismos de procedimiento para garantizar la presencia de mujeres en puestos clave y nuevas estructuras para garantizar la representación de los intereses de las mujeres. La creación de comisiones de igualdad entre los sexos en el parlamento y de un ministerio dedicado a las mujeres pueden promover el papel de las parlamentarias en la política.

Influencia sobre los resultados

La influencia sobre los resultados del parlamento se refiere al grado en que las cuestiones relativas a las mujeres forman parte de la agenda política y se reflejan en la legislación. El conocimiento de los procedimientos es necesario para conseguir introducir las cuestiones relativas a las diferencias entre sexos en la agenda parlamentaria. Una vez que se debaten cuestiones como la legislación sobre igualdad, muchos políticos varones prefieren no oponerse a los derechos de la mujer en público.

Sin embargo, el debate público y las decisiones del parlamento son solo el punto final de un proceso mucho más largo de discusión y negociación de los partidos políticos, las comisiones parlamentarias y los altos cargos del parlamento. Este proceso puede prolongarse durante meses o años. También es difícil atribuir directamente la relación de causalidad. Un estudio reciente sobre Ruanda concluye que el aumento del número de diputadas no ha tenido un efecto claro en los resultados políticos del parlamento, reconoce que el Gobierno de Ruanda ya era muy favorable a las mujeres y cita el compromiso del partido dominante en pro de la igualdad entre los sexos como el factor determinante (Devlin y Elgie, 2008). Es necesario trabajar en numerosos niveles políticos al mismo tiempo para influir en los resultados políticos y conformarlos.

Cambio del discurso

Se refiere al lenguaje, el tono y el tenor del debate en el parlamento y en parte al cambio del lenguaje parlamentario para que términos específicos a un sexo determinado se sustituyan por sinónimos neutrales; pero también se trata de ampliar el alcance de la discusión parlamentaria para que las cuestiones relativas a la igualdad entre los sexos pasen a formar parte rutinaria del debate.

2.1.6. Incorporación de la igualdad entre los sexos en el proceso político

Fortalecer la presencia y participación de la mujer es probable que mejore la calidad de los resultados de las políticas y garantice mejor que la gobernanza refleje las necesidades de toda la población, tanto mujeres como hombres. En la presente sección se explica qué significa la perspectiva de la igualdad entre sexos para los parlamentos y se examinan sus implicaciones para la legislación y el control. Se examina la importancia de las comisiones responsables de igualdad y de los grupos pluripartidistas de mujeres en los parlamentos, centrándose sobre todo en el papel del parlamento en el proceso presupuestario y en la elaboración de presupuestos que sean sensibles a las diferencias por razones de sexo.

La Comisión Europea define la incorporación de la igualdad entre sexos del siguiente modo:

La integración de la igualdad entre sexos en todas las etapas del proceso político (diseño, ejecución, seguimiento y evaluación) con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres. Esto significa evaluar cómo influyen las políticas sobre la vida y la posición de mujeres y hombres y asumir la responsabilidad de modificarlas si es necesario. Esta es la forma de convertir la igualdad entre sexos en una realidad concreta en la vida de mujeres y hombres, creando espacio para todos dentro de las organizaciones y comunidades para contribuir al proceso de articulación de una visión compartida del desarrollo humano sostenible y para ponerlo en práctica.⁽²⁹⁾

La política afecta a mujeres y hombres de forma diferente. Por ejemplo, las mujeres constituyen una proporción mucho mayor de quienes trabajan en los sectores económicos con salarios bajos, inseguros e informales. La mujer tiene a menudo un peor acceso y menos derechos a educación, tierras, créditos y poder de toma de decisiones. La comunidad internacional se ha comprometido a corregir esta desigualdad entre sexos estableciendo la igualdad de oportunidades en materia de salud, educación y capacidades humanas básicas; igualdad de acceso a los recursos, los derechos de propiedad y la participación en la toma de decisiones económicas; e igualdad en materia de seguridad y menor vulnerabilidad a la violencia y los conflictos. Las políticas que prestan atención a la igualdad entre los sexos son diferentes de las políticas impermeables a ello, que no tienen en cuenta el impacto político diferenciado. Estas políticas impermeables suelen dar lugar a resultados desiguales debido a las diferencias estructurales entre hombres y mujeres.

Las políticas atentas a la igualdad entre los sexos se pueden dividir en tres categorías. En primer lugar, la neutral, en la que los políticos evalúan y entienden las implicaciones para mujeres y hombres, pero la propia política no está concebida para corregir los desequilibrios. En segundo lugar, la específica, dirigida a luchar contra injusticias concretas. Y en tercer lugar, la transformadora, que corrige los desequilibrios a través de la asignación de recursos y mejorando el acceso de la mujer al proceso de toma de decisiones.

La igualdad entre los sexos y el proceso legislativo

Los parlamentos deben disponer de medios para comprender las implicaciones que la legislación y de la política tienen para los hombres y las mujeres. Esto se logra con la incorporación, por lo general en cuatro o cinco etapas, del análisis de la igualdad entre los sexos en el proceso legislativo. La primera es comprender las dimensiones de las diferencias por razón de sexo en el ámbito político de que se trate, por ejemplo, mediante el análisis de datos desglosados por sexo para entender cómo mujeres y hombres se ven afectados por la política actual. La segunda consiste en formular políticas o legislación basada en el análisis original, por ejemplo a través de objetivos específicos destinados a superar el desequilibrio entre sexos. En la tercera se redacta legislación usando un lenguaje que no refuerce los estereotipos y se contrasta con las normas internacionales sobre igualdad entre los sexos, como la CEDCM. La cuarta es el paso por el parlamento, durante el cual los diputados deben tener la posibilidad de evaluar las repercusiones del proyecto de ley sobre la igualdad entre los sexos, que podría incluir evaluaciones de impacto realizadas por el personal o por expertos invitados. La etapa final consiste en el seguimiento y el control. Los parlamentos son responsables de controlar la ejecución, que suele ser llevada a cabo por comisiones legislativas especializadas y que puede implicar la preparación de un análisis de la misma y recomendar mejoras y que incluso puede dar lugar a más legislación.

Comisiones sobre igualdad entre los sexos

El número de comisiones parlamentarias que se ocupan de cuestiones de igualdad entre los sexos ha aumentado espectacularmente; en 1991 existían 21 en los 96 parlamentos estudiados y en 2008 había 93 en 80 países y solo 35 países informaron a la UIP de que no contaban con ellas.

Estas comisiones persiguen varios fines. Pueden realizar una función legislativa, jugando un papel permanente en el proceso legislativo y evaluando el impacto de cada proyecto de ley en la igualdad entre hombres y mujeres. Sus miembros acumulan experiencia en torno a las diferencias por razón de sexo en muchos ámbitos diferentes, lo que puede enriquecer el debate parlamentario e introducir nuevos temas en la agenda política. Además, muchas comisiones combinan su papel con otras áreas como derechos humanos, asuntos sociales, juventud o infancia, brindando un enfoque transversal que puede favorecer una visión general de la gobernanza basada en los derechos. En tercer lugar, las comisiones supervisan a menudo el trabajo de los ministerios, por ejemplo evaluando la labor de la comisión de igualdad del Gobierno en la consecución de sus objetivos e indicando aspectos donde se precisan mejoras. Las comisiones también pueden supervisar los avances del Gobierno con respecto a las obligaciones internacionales en la materia, tales como la Declaración de Pekín y la CEDCM.

La Comisión Mixta de Control (*Joint Monitoring Committee, JMC*) sobre Mejora de la Calidad de Vida y la Condición de la Mujer en Sudáfrica es un ejemplo de buena práctica parlamentaria. Formada por miembros de ambas cámaras del parlamento, era originalmente una comisión *ad hoc* que se convirtió en permanente en 1998. Su tarea es controlar la legislación e investigar en ámbitos como los de la desigualdad, y se ha convertido en una fuerza motriz para incorporar temas en la agenda y asegurarse de que se apruebe legislación como la ley sobre violencia doméstica, la ley sobre reconocimiento de matrimonios tradicionales y la ley sobre pensiones alimenticias.

La JMC también evalúa el impacto de la igualdad de sexo en la legislación sobre temas tan diversos como las armas de fuego o la banca. Trabajando en colaboración con la Comisión de Igualdad entre los sexos, controla rutinariamente las acciones de los ministerios y supone un nexo vital con la sociedad civil. La JMC ofrece aportaciones al marco presupuestario

Recuadro 17 - Elaboración del presupuesto teniendo en cuenta la igualdad de sexos: experiencias prácticas

En la actualidad se procede al análisis del presupuesto teniendo en cuenta la perspectiva de la igualdad de sexos en al menos 40 países de todo el mundo, incluyendo determinados países ACP y europeos. El trabajo del sector legislativo sudafricano sobre elaboración del presupuesto teniendo en cuenta la igualdad de sexos ha sido apoyado por la CE (véase el capítulo 1).

Una participación legislativa efectiva en un análisis presupuestario que tenga en cuenta la igualdad de sexos requiere una estrecha colaboración con el Gobierno, que debe recopilar los datos necesarios para evaluar el impacto diferenciado de los presupuestos.

En 2003, el Parlamento Europeo pidió a la CE que desarrollara una estrategia de acción para la UE y los Estados miembros sobre este tipo de elaboración del presupuesto. Países de la UE como Francia, Bélgica, Alemania y el Reino Unido disponen de ministerios con un mandato específico de elaborar análisis sobre el impacto de la igualdad de sexos.

La sociedad civil también juega un papel clave en muchos países, tanto en la defensa de este tipo de elaboración del presupuesto como colaborando con los ministerios para realizar análisis. Por ejemplo, el Grupo Presupuestario de Mujeres (Women's Budget Group) colabora con el Tesoro del Reino Unido para analizar la política económica teniendo en cuenta las diferencias de trato por razón de sexo.

Los parlamentos de varios países europeos han aprobado leyes que exigen que los presupuestos del Estado beneficien por igual a mujeres y hombres. En Austria, por ejemplo, el objetivo de la igualdad entre sexos ha sido consagrado en el derecho constitucional del país.

Para más información, pueden consultarse:

<http://www.gender-budgets.org>

<http://www.wbg.org.uk>

a medio plazo establecido por el Gobierno, participa en el proceso de aprobación del presupuesto del Estado e invita a los ministerios a desarrollar herramientas que permitan comprender mejor cómo el gasto afecta a las mujeres. Así se ha desarrollado una relación estratégica que une al parlamento, el Gobierno y la sociedad civil y que desempeña un papel fundamental en el intento de garantizar que la igualdad entre los sexos sea tomada en cuenta durante todo el proceso político.

Grupos pluripartidistas de mujeres

En muchos parlamentos se da un solapamiento entre el trabajo de las comisiones sobre igualdad por razón de sexo y el de grupos de mujeres de distintos partidos. Estos grupos están presentes en una proporción significativa de los parlamentos de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y reúnen a parlamentarias de distintos partidos políticos en torno a temas de interés común, en un contexto menos formal que el de las comisiones legislativas permanentes.

La creación de un grupo pluripartidista de mujeres puede dar un impulso general a la igualdad entre hombres y mujeres a través de un mayor intercambio de información y más presión, la sensibilización sobre estas cuestiones en las circunscripciones electorales y la vinculación con la sociedad civil, y actuar así como un organismo informal de control. Dos tercios de quienes respondieron a la

encuesta de la UIP de 2008 consideraban que los grupos de mujeres habían contribuido a romper las barreras entre los partidos políticos, una función especialmente útil en situaciones posteriores a conflictos, cuando los partidos a menudo reflejan las hostilidades de las facciones que anteriormente se enfrentaron en la guerra.

Tales grupos han obtenido significativos resultados políticos a pesar de que a menudo operan sin carácter oficial dentro del parlamento, o sin recursos. En Uruguay, por ejemplo, el grupo contribuyó a crear la Comisión Especial de Género y Equidad en la Cámara de Representantes; en Brasil se moviliza en torno al presupuesto y vota en bloque para asegurar el financiamiento de programas sociales e iniciativas en pro de la igualdad; en Macedonia, el Club de Parlamentarias de la Asamblea ayudó a modificar la ley electoral para garantizar que uno de cada tres candidatos en las listas de los partidos sea mujer. En la encuesta de la UIP sobre mujeres políticas, la modificación más citada fue la creación de comisiones sobre igualdad y grupos políticos de mujeres (Ballington, 2008: 82).

Elaboración del presupuesto teniendo en cuenta la igualdad entre los sexos

La elaboración del presupuesto teniendo en cuenta la igualdad entre los sexos también se conoce como «elaboración del presupuesto teniendo en cuenta la perspectiva de género». Como se explica en la sección 2, el parlamento desempeña un papel vital en el proceso presupuestario y aunque este papel difiere de un país a otro, todos los parlamentos democráticos examinan y aprueban los planes de gasto público y controlan y auditan los gastos reales. Las políticas gubernamentales y los gastos del presupuesto rara vez afectan a mujeres y hombres por igual. Por ejemplo, el gasto estatal en agua, combustible para los hogares, cuidado de niños, beneficios sociales, educación y salud puede reducir la carga que las responsabilidades domésticas suponen para las mujeres, permitiéndoles así incorporarse al mercado laboral. Esto puede impulsar el crecimiento económico, la autonomía de la mujer y ayudar a combatir la pobreza. Unos presupuestos sensibles a la igualdad entre los sexos no solo se limitan a los gastos que afectan directamente a la mujer, sino que analizan la totalidad del presupuesto con dicha perspectiva.

Análisis del presupuesto teniendo en cuenta la igualdad entre los sexos

El proceso presupuestario debe ser entendido como político más que como técnico. Además de los distintos efectos de las políticas sobre mujeres y hombres, el presupuesto del Estado está determinado por los intereses de los diversos afectados: Gobierno, parlamento y sociedad en general. La elaboración del presupuesto teniendo en cuenta la igualdad entre los sexos implica, por lo tanto, integrar las evaluaciones sobre la igualdad entre los sexos en todas las etapas de preparación del presupuesto para anticipar el efecto probable de los gastos, o la inexistencia de los mismos, en las mujeres y los hombres. Las evaluaciones también deben abordar las estrategias del Gobierno para aumentar los ingresos.

Análisis del gasto

El análisis del gasto teniendo en cuenta la igualdad entre los sexos se puede dividir en tres categorías principales (Wehner y Byanyima, 2004). La primera son las partidas asignadas específicamente a mujeres u hombres, como los programas de salud de la mujer, el asesoramiento sobre violencia doméstica para hombres o los programas especiales de empleo para mujeres desempleadas con hijos. Este tipo de gastos suele ser una parte muy

pequeña del presupuesto total. En segundo lugar, las partidas para igualdad de oportunidades que están destinadas a promover la igualdad entre sexos en el sector público y pueden incluir guarderías para hijos de empleados o la remuneración de los permisos de paternidad. La gran mayoría del gasto, sin embargo, pertenece a la última categoría de gastos generales. Aquí es donde las evaluaciones que tengan en cuenta la perspectiva de la igualdad entre hombres y mujeres son fundamentales para evaluar cómo les afectan estas partidas.

Un informe publicado conjuntamente por la UIP, el PNUD, el IBM y el UNIFEM y titulado *Parlamento, presupuesto e igualdad entre los sexos* (Wehner y Byanyima, 2004), describe las tres etapas del análisis. La primera es un examen de la situación actual en un sector, por ejemplo, de la situación de mujeres y hombres en los ámbitos cubiertos por un ministerio específico. La segunda es un análisis detallado de las prioridades políticas en ese sector, específicamente para determinar si las políticas existentes se ocupan de las dificultades que experimentan las mujeres o si las agravan. La tercera etapa evalúa las partidas presupuestarias y los resultados del programa tomando como referencia los compromisos del Gobierno en pro de la igualdad. Lo ideal sería que cada ámbito presupuestario incluyera una evaluación de impacto que estableciera específicamente la forma en que el gasto público puede afectar a los desequilibrios entre hombres y mujeres. Esto ofrece una base de comparación de la política del Gobierno y del gasto.

Análisis de los ingresos

El análisis de los ingresos teniendo en cuenta la perspectiva de la igualdad entre los sexos está menos perfeccionado que el análisis de gastos y tiende a ser una cuestión más importante en los países desarrollados, donde los ingresos del Estado dependen de los impuestos, que en los países en desarrollo, donde dependen más de recursos externos. Sin embargo, este tipo de análisis puede destacar aspectos, tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados.

En *Parlamento, presupuesto e igualdad entre los sexos* se citan dos grupos de cuestiones que inciden en el análisis de los ingresos teniendo en cuenta la perspectiva de la igualdad. En primer lugar, las mujeres tienden a realizar la mayor parte del trabajo no remunerado. Cuando los Gobiernos reducen el gasto en hospitales o asilos, las mujeres, como principales cuidadoras no remuneradas, suelen tomar el relevo, reduciendo aún más así su capacidad de generar ingresos. En segundo lugar, las mujeres dedican una mayor proporción de sus ingresos a bienes básicos como alimentación, educación y sanidad. Por lo tanto, los incrementos de precios de los productos básicos tendrán un impacto directo sobre ellas, en su poder adquisitivo y podrían obligarlas potencialmente a trabajar más horas.

Cuando los ingresos fiscales constituyen una parte significativa de los ingresos del Estado, la pauta de ingresos y beneficios fiscales puede tener un impacto directo sobre los desequilibrios entre hombres y mujeres, en ámbitos tales como las prestaciones por hijo, los derechos de maternidad y la política de pensiones. Cuando los países dependen de la financiación de donantes, sin embargo, los programas pueden estar vinculados a objetivos específicos que a su vez afectan a mujeres y hombres de forma diferente. En ambos casos, el análisis sobre la igualdad entre los sexos debe emplearse para evaluar el impacto de las fuentes de ingresos estatales.

Marcos de gasto a medio plazo

El documento del IBM titulado *Control parlamentario de la igualdad entre sexos* sugiere que los parlamentos deben desempeñar un papel en el desarrollo del marco de gasto a medio plazo, que establece las líneas maestras plurianuales para el gasto y los programas estatales y por lo tanto estructura el impacto de los presupuestos nacionales en las desigualdades entre hombres y mujeres.

Elaboración del presupuesto teniendo en cuenta la igualdad entre los sexos y eficacia de la ayuda

El programa de la CE y del UNIFEM denominado «Integrar los presupuestos sensibles al género en la agenda de la eficacia en la ayuda» trata de demostrar cómo unas herramientas y estrategias presupuestarias sensibles al aspecto de la igualdad entre los sexos pueden ayudar a asegurar que la ayuda facilitada a través del apoyo presupuestario general y sectorial contribuya a alcanzar los objetivos de la igualdad.

En la siguiente dirección pueden consultarse una serie de resúmenes y estudios de caso del programa:

<http://www.gender-budgets.org>

2.1.7. Cuestiones de interés para el fortalecimiento parlamentario

En muchos países se ha aplicado de distinto modo un gran número de herramientas para promover una elaboración del presupuesto que tenga en cuenta la igualdad entre los sexos. Muchas de ellas pueden ser adoptadas por los parlamentos directamente utilizando sus poderes para examinar la legislación y proceder a su control. Como mínimo, los parlamentos deberían velar por que los ministerios presentasen un análisis de impacto de sus prioridades políticas y gastos, a fin de que puedan responder de la ejecución del gasto y las políticas y ser presionados para cambiar las políticas que no sean capaces de hacer frente a las desigualdades persistentes. Tres ámbitos de acción principales pueden mejorar la capacidad del parlamento para aprobar presupuestos que tengan en cuenta la perspectiva de la igualdad entre hombres y mujeres:

Existencia de datos desglosados por sexo

Los parlamentos deben poder acceder a estadísticas desglosadas por sexo a fin de poder evaluar los diferentes impactos. Por ejemplo, el análisis de los presupuestos de educación debe incluir datos sobre el número de niñas en la enseñanza secundaria, su asistencia a clase, sus notas y su progreso en comparación con los niños. La política solo puede ser evaluada y adaptada si se comprende su impacto en las diferencias por razón de sexo. En muchos países, los datos simplemente no se recopilan con el suficiente detalle. Los parlamentos deben asegurarse de que los ministerios recopilan y cotejan los datos estadísticos necesarios y que los ponen a disposición para sus análisis parlamentario y público.

Utilización del análisis como base para el cambio

Aunque se llevan a cabo con más frecuencia análisis presupuestarios que tienen en cuenta la perspectiva de la igualdad entre los sexos, todavía no se sabe si han tenido un impacto real en el gasto público y la medida en que este análisis forma parte integral del proceso presupuestario.

Los países todavía están experimentando la forma más efectiva de utilizar estas herramientas. Por ejemplo, en Filipinas un mínimo del 5 % de la ayuda al desarrollo se destina a programas dirigidos fundamentalmente a abordar cuestiones de desigualdad por razón de sexo, pero los críticos argumentan que *todos* los fondos de ayuda deben incorporar estas cuestiones. En Tanzania, el Programa de Redes de Igualdad entre los sexos reunió a ONG y a personal del Ministerio de Finanzas para evaluar el gasto público; posteriormente se solicitó al Programa que facilitase asesores para ayudar a los ministerios en la elaboración del presupuesto. En la medida en que se desarrolla la elaboración del presupuesto sensible a la igualdad entre los sexos, los parlamentos pueden desempeñar un papel importante en la identificación de las mejores prácticas, la integración del análisis y la acción, y el establecimiento de lazos entre el Gobierno y la sociedad civil.

Extensión de la influencia parlamentaria al proceso presupuestario

Los poderes formales del parlamento para dar forma al presupuesto son a menudo limitados por la constitución (véase sección 3). Por otra parte, la complejidad y el nivel de detalle de un informe presupuestario a menudo obstaculizan la capacidad del parlamento para analizarlo y proponer enmiendas.

Sin embargo, el desarrollo de un análisis presupuestario sensible a la igualdad entre los sexos puede ayudar a centrar y reforzar el control parlamentario y el control en general. Por ejemplo, incorporar las cuestiones de igualdad en una comisión parlamentaria permite que el trabajo legislativo de la comisión se base en una comprensión sofisticada y matizada de los impactos de la política sobre mujeres y hombres, lo que le permite hacer propuestas con fundamento y específicas sobre las prioridades del gasto.

El parlamento también puede tratar de influir en el presupuesto, incluso cuando no tiene ningún papel formal al respecto. Por ejemplo, en Sudáfrica, la Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres reunió a diputados y representantes de organizaciones de la sociedad civil, que encargaron estudios sobre el impacto de la igualdad entre los sexos en los presupuestos. Esto proporcionó análisis y comentarios sobre los sucesivos presupuestos del Estado, poniendo de relieve sus debilidades e identificando los modos en que podrían mejorarse y ayudó a conformar las percepciones del Gobierno y del público sobre las prioridades de gasto. Es improbable que los Gobiernos cedan fácilmente facultades adicionales de control al parlamento, pero los parlamentos pueden posicionarse de manera que sea difícil ignorarles.

2.1.8. Conclusiones

El fortalecimiento del parlamento en relación con la igualdad entre sexos tiene un doble fin: tanto aumentar el número de diputadas como mejorar la representación por los parlamentos de los intereses de la mujer; ambos están estrechamente vinculados. El objetivo de lograr una mayor igualdad entre los sexos en el parlamento es un fin en sí mismo y también un

medio para un fin. Los parlamentos con más mujeres probablemente representan mejor los intereses de toda la población (mujeres y hombres) en el ámbito de la legislación y del control del Gobierno.

Los obstáculos que la mujer debe vencer para entrar en el parlamento están ligados a la desigualdad general de sexos en la sociedad: la doble carga de obligaciones laborales y familiares, la segregación de la mujer en empleos con salarios bajos, la feminización de la pobreza, la falta de acceso a la educación y, a menudo, unos derechos de propiedad limitados. El aumento de la representación femenina en el parlamento introducirá estos asuntos en la agenda política y ello facilitará a su vez la elección de más mujeres al parlamento.

Por ello, los programas de apoyo parlamentario deben encontrar formas de aumentar la igualdad entre sexos en el parlamento y consecuentemente en la sociedad en general. Esto significa abordar los factores que limitan el acceso de las mujeres a la influencia política, como el diseño del sistema electoral, el acceso a los recursos y el apoyo de los partidos políticos. Además, los programas de fortalecimiento deben apoyar la evaluación y adaptación de las estructuras y procedimientos internos del parlamento para permitir una participación equitativa de mujeres y hombres. De esta forma, los programas pueden apoyar la introducción de mecanismos y técnicas para integrar las cuestiones de la igualdad entre los sexos en la formulación de políticas, tales como comisiones de igualdad, grupos pluripartidarios y elaboración del presupuesto teniendo en cuenta esta perspectiva.

Asegurar la representación de las diputadas y del personal parlamentario femenino en las comisiones directoras de apoyo parlamentario y la participación sistemática de las mujeres en todas las actividades de un programa de apoyo son contribuciones pequeñas, pero significativas, para resolver el problema de la desigualdad entre los sexos. Los parlamentos operan en contextos muy diversos que determinarán los tipos de apoyo apropiados. Sin embargo, la experiencia sugiere que tres factores incrementan las posibilidades de éxito: 1) la voluntad política por parte de los partidos políticos y de los altos cargos del parlamento; 2) el desarrollo de iniciativas de igualdad entre los sexos en colaboración con los hombres, que, si están convencidos de la necesidad de una mayor igualdad, pueden convertirse en aliados importantes en el proceso de reforma; 3) la relación con las organizaciones de la sociedad civil, que ofrecen una perspectiva externa y pueden aumentar la presión en pro del cambio.

Como señala la Unión Interparlamentaria, «Hombres y mujeres deben aceptar y reconocer que la inclusión de la mujer y su participación en los procesos parlamentarios no solo beneficia a la sociedad y a la comunidad mundial, sino que también es necesaria para legitimar la democracia» (Ballington, 2008: 83). La falta de poder de las mujeres funciona a varios niveles dentro y fuera del parlamento. La forma y la materialización de la desigualdad va a seguir cambiando y seguirá representando para los políticos nuevos retos que abordar. Sin embargo, en última instancia las instituciones parlamentarias deben evolucionar en respuesta a estos y otros retos si quieren conservar y consolidar su autoridad y legitimidad como instituciones representativas.

2.2. Los parlamentos y el presupuesto nacional

2.2.1. Resumen de la sección

En esta sección se demuestra que un papel efectivo del parlamento en el ciclo presupuestario constituye una parte esencial de una gobernabilidad responsable. Se analiza cómo y por qué los parlamentos de las democracias emergentes a menudo son marginados en el proceso presupuestario, y por lo tanto por qué el apoyo al fortalecimiento del papel del parlamento en el presupuesto suele ser una prioridad. La sección describe el ciclo presupuestario y el papel del parlamento en el mismo, que varía en función de los sistemas constitucionales, y analiza dichas diferencias. Se analizan las relaciones entre el parlamento y otras instancias del Estado en los distintos sistemas constitucionales.

La sección examina las precondiciones constitucionales e institucionales para un control eficaz del presupuesto y evalúa los datos empíricos sobre el control legislativo del presupuesto en los países ACP. Explora el impacto del apoyo presupuestario general en el control legislativo y da ejemplos de actividades de fortalecimiento parlamentario de la CE y otros donantes. En la sección se formulan recomendaciones sobre el futuro apoyo de la CE para reforzar el control parlamentario del presupuesto en el contexto de la ayuda general al desarrollo del apoyo presupuestario.

Todos los parlamentos democráticos desempeñan un papel clave en el proceso presupuestario nacional. El proceso presupuestario es crucial para la gobernabilidad democrática, ya que constituye la herramienta que permite a la población, a través de sus representantes, controlar los ingresos y gastos públicos, determinando así la capacidad del sistema político para responder a las necesidades de los ciudadanos.

A pesar de la ubicuidad del papel de los parlamentos en los procesos presupuestarios nacionales, el papel específico de los legisladores en la formulación, análisis, decisión, ejecución, supervisión y auditoría de la ejecución varía sustancialmente. La participación de los parlamentos va desde los que tienen una influencia considerable sobre todo el proceso hasta los que se limitan a ratificar las decisiones del ejecutivo. Muchos factores contribuyen a reforzar al parlamento en el proceso presupuestario, aunque no hay una correlación exacta y directa entre la participación efectiva del parlamento en el proceso y un solo factor, tal como una forma particular de Gobierno, los niveles de desarrollo e incluso la fuerza del sistema democrático. Unas aportaciones efectivas del parlamento y su control del proceso presupuestario son todavía más cruciales en las democracias en desarrollo porque la sociedad civil, que sigue de cerca las acciones del Gobierno en las democracias desarrolladas, tiende a ser más débil y menos independiente.

El proceso del presupuesto del Estado se ve a menudo distorsionado en los países muy dependientes de la ayuda exterior por ingresos y gastos extrapresupuestarios no supervisados por el legislador. Los países receptores y donantes han realizado considerables esfuerzos para remediar esta situación mediante la armonización de la ayuda al desarrollo y un mayor énfasis en la canalización de los fondos de los donantes a través de los procesos nacionales, incluyendo el control legislativo. Estos esfuerzos se materializan, por ejemplo, en el Acuerdo de Cotonú y en la Declaración de París y se consolidaron posteriormente en el Programa de Acción de Accra. La Comisión Europea ha realizado un importante esfuerzo en esta dirección, por ejemplo, mediante un cambio en el apoyo presupuestario general y sectorial. Sin embargo, la asistencia paralela para permitir a las legislaturas y otras instituciones de control autónomo desempeñar eficazmente sus funciones a menudo se ha visto muy limitada, como se señala en el capítulo 1.

La participación efectiva del parlamento en el proceso presupuestario nacional es clave tanto para el desarrollo democrático como para la efectividad de la ayuda. La presente sección se dedica a comprender el papel que los parlamentos democráticos deben desempeñar en el proceso presupuestario, y cómo los programas de apoyo parlamentario pueden ayudar a fortalecer ese papel. La sección se centra especialmente en la función de control legislativo del presupuesto y tiene especialmente en cuenta el impacto del cambio hacia la financiación del desarrollo a través de apoyo presupuestario. El análisis consta de tres partes. La primera se centra en las experiencias generales y los elementos teóricos del control parlamentario del presupuesto, a partir de las experiencias de diversos países y donantes. La segunda analiza las experiencias de apoyo directo al presupuesto de la CE y de otros donantes. Y la tercera recomienda las mejores prácticas para las acciones de apoyo a los parlamentos en el marco del apoyo presupuestario general.

2.2.2. Los parlamentos en el proceso presupuestario

Muchos factores influyen en el papel de los parlamentos en el proceso presupuestario. Entre ellos pueden citarse el tipo de sistema político (presidencial, parlamentario, semipresidencial), el sistema electoral (plural/mayoritario, proporcional, semiproporcional), los poderes formales del poder legislativo (incluida la facultad de modificar el presupuesto presentado por el ejecutivo), la dinámica política y la competencia entre partidos, la capacidad y voluntad de los legisladores para ejercer los poderes del parlamento, y la capacidad técnica de éste. En los países en desarrollo, la dependencia con respecto a la ayuda extranjera también influye en el papel de los parlamentos en el presupuesto, ya que los detalles de los presupuestos del Estado a menudo son negociados entre los ejecutivos y los países donantes, lo que ofrece pocas oportunidades de que el parlamento pueda hacer aportaciones.

La participación legislativa en el proceso presupuestario se puede agrupar en tres tipos principales: aprobación del presupuesto, influencia en la elaboración del presupuesto y elaboración del presupuesto. Estas funciones pueden ser determinadas por la ley o por la práctica y más a menudo por una combinación de ambas. Los parlamentos que solo aprueban el presupuesto se limitan a refrendar el proyecto de presupuesto del ejecutivo. Los parlamentos que influyen pueden modificar o rechazar la propuesta de presupuesto del ejecutivo, pero no modificar las principales líneas del mismo. Los parlamentos que tienen capacidad para elaborar el presupuesto cuentan con autoridad legal y capacidad técnica para modificar o rechazar la propuesta de presupuesto del ejecutivo y presentar elementos alternativos al mismo.

Las competencias presupuestarias del parlamento pueden ir desde el paradigmático poder del Congreso de Estados Unidos, que es un parlamento que elabora el presupuesto, hasta los parlamentos relativamente débiles, al estilo de Westminster, que normalmente aprueban el presupuesto del ejecutivo sin modificaciones. La estrecha relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en el modelo de Westminster hace que el rechazo de aspectos clave del presupuesto del ejecutivo supondría una pérdida de «confianza» en el Gobierno. La mayoría de los países ACP anglófonos han adoptado variaciones del modelo de Westminster. En el grupo de parlamentos que influyen en el presupuesto están los de los países nórdicos, la mayoría de Europa continental y América Latina y los de algunos países asiáticos.

Si bien el activismo del parlamento en temas presupuestarios puede ser considerado como un signo de una democracia vibrante, también puede conllevar un riesgo para la responsabilidad fiscal. Si los poderes legislativos para influir y diseñar los presupuestos son mal utilizados, pueden dar lugar a gastos excesivos e inestabilidad macroeconómica. Como resultado, algunos países han adoptado restricciones para limitar esta posibilidad disruptiva.

La participación del poder legislativo en todas las etapas del proceso presupuestario fortalece la democracia. Por ejemplo, su participación en el proceso de elaboración del presupuesto ayuda a asegurar que se tengan en cuenta las necesidades e intereses de los electores en las políticas públicas. Un control activo por el parlamento de la ejecución presupuestaria es importante, especialmente en muchos países en desarrollo y en transición donde la ejecución del presupuesto puede ser sustancialmente diferente de los presupuestos aprobados, afectando negativamente a la eficacia y eficiencia del gasto, así como distorsionando la voluntad de los ciudadanos expresada a través de la aprobación legislativa de un presupuesto nacional.

2.2.3. Papel del parlamento en el ciclo presupuestario

El papel del parlamento en el ciclo presupuestario se suele definir en la constitución del país o, en el caso de sistemas con constituciones no escritas, a través de la tradición y los precedentes. Las funciones definidas en la constitución pueden ir desde restrictivas, cuando el papel del legislador es limitado o no puede modificar el presupuesto, hasta amplias pero indefinidas, cuando la constitución asigna algunas competencias presupuestarias al parlamento, pero no se desarrollan en la práctica, ya que los parlamentos no hacen un uso completo o apropiado de las mismas.

El proceso presupuestario puede ser visto como un ciclo de seis etapas: preparación o formulación, análisis, deliberación, aprobación, control de la ejecución y auditoría. La auditoría puede considerarse una forma de control *a posteriori*. El proceso se considera cíclico porque el control y la auditoría deben servir para la formulación de los siguientes presupuestos, que a su vez serán ejecutados y sometidos a control.

Figura 10: Papel del parlamento en un ciclo presupuestario típico



Aunque normalmente el ejecutivo es quien lleva a cabo principalmente la preparación del presupuesto, en algunos países los parlamentos participan en esta etapa ya sea a través de canales formales definidos en la constitución o de manera informal, apoyándose en las redes y relaciones informales entre los parlamentarios y los órganos ejecutivos. En los sistemas inspirados en Westminster, donde los ministros del gabinete son miembros del parlamento, a menudo otros parlamentarios pueden participar gracias a su contacto diario con los ministros para influir en la preparación del presupuesto. En los sistemas no inspirados en Westminster, los parlamentos tienden a tener un menor papel en la elaboración del presupuesto, aunque hay excepciones. Por ejemplo, el parlamento sueco aprueba límites máximos de gasto para los tres años fiscales siguientes, que sirven de base para la propuesta de presupuesto anual.

La calidad de la participación del parlamento en el análisis, deliberación y aprobación del presupuesto depende de las normas y prácticas existentes y en particular del plazo asignado al proceso. En algunos casos, los parlamentos pueden disponer solo de unos pocos días (15 en México) para examinar las propuestas del ejecutivo, mientras que en otros reciben las propuestas de presupuesto con suficiente antelación (8 meses en Estados Unidos). Otro elemento importante del impacto de la legislatura en el proceso de aprobación del presupuesto es si las comisiones parlamentarias debaten las propuestas de presupuesto a puerta cerrada o en público.

La ejecución del presupuesto es, en casi todos los casos, monopolio del ejecutivo. En los pocos casos en que los parlamentarios están involucrados en la ejecución, como cuando disponen de un «fondo para la circunscripción», a menudo se producen asignaciones inadecuadas y de ello puede derivarse una confusión pública con respecto a las respectivas funciones del ejecutivo y del legislativo.

El control es la función central de los parlamentos en el proceso presupuestario. Puede ser de dos tipos: previo, o supervisión de la preparación de una política, y *a posteriori*, o control de la aplicación de una política determinada.

Por último, la auditoría es llevada a cabo por las comisiones legislativas pertinentes. En el sistema de Westminster, esto corre normalmente a cargo de la comisión de cuentas públicas con el apoyo del auditor general, mientras que en los sistemas de inspiración napoleónica es normalmente la comisión de finanzas o de presupuesto quien realiza la auditoría, en colaboración con un tribunal de cuentas o institución judicial similar. Estos organismos elaboran informes sobre la ejecución del presupuesto y el respeto de la legalidad que ofrecen una oportunidad de seguimiento por parte de los interlocutores de la sociedad civil.

La participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario se ha incrementado sustancialmente en muchos países en los últimos años como resultado natural de la democratización y del surgimiento de ideas sobre la democracia participativa, impulsados en muchos países en desarrollo por el énfasis de los donantes en la participación popular. Normalmente, el espacio para la participación de la sociedad civil en la formulación del presupuesto es limitado, y a menudo no está garantizado formalmente. Las organizaciones de la sociedad civil tienden a basarse en mecanismos informales, en redes y contactos directos con ministerios y entidades públicas. Los grupos de la sociedad civil, incluidas las organizaciones y redes especializadas en el presupuesto, han jugado un papel clave en la identificación y difusión de las discrepancias entre los presupuestos aprobados y ejecutados, y los problemas de la ejecución del presupuesto en general. Como se señaló anteriormente, también pueden hacer uso de los informes de auditoría para dar a conocer e investigar los problemas en la ejecución del presupuesto. En la práctica, sin embargo, en muchos o incluso en la mayor parte de los países en desarrollo, los grupos dedicados al presupuesto y

otras organizaciones sociales solo tienen un impacto limitado en el proceso presupuestario, debido a problemas de capacidad (técnica, financiera y de recursos humanos).

2.2.4. Principales interlocutores parlamentarios e instituciones de control presupuestario

Los parlamentos tienen diferentes herramientas para controlar el presupuesto, incluidas audiencias de comisiones y en el pleno, la creación de comisiones de investigación, preguntas, interpelaciones, el recurso a defensores del pueblo y auditores generales y comisiones de cuentas públicas.

Como se señaló anteriormente, las herramientas de control pueden ser de dos tipos: previas, cuando el control legislativo se lleva a cabo antes de que el Gobierno apruebe una política específica o inicie una actividad en particular, y *a posteriori*, cuando la vigilancia se realiza después de que el Gobierno haya aprobado una política, y que pueden ser internas (comités, audiencias, preguntas parlamentarias, interpelaciones, etc.) o externas (defensor del pueblo, auditores generales, etc.) Las entidades fiscalizadoras superiores desempeñan un papel crucial en el proceso presupuestario en colaboración con los parlamentos.

En el sistema napoleónico, las entidades fiscalizadoras superiores (que pueden llamarse tribunal de cuentas en la tradición francófona, o tribunal de cuentas o tribunal administrativo en la tradición lusófona) combinan una autoridad judicial y administrativa, son independientes de los poderes legislativo y ejecutivo y normalmente forman parte del poder judicial. En este sistema, la institución puede enjuiciar el respeto por el Gobierno de las leyes y reglamentos y supervisar el gasto de los fondos públicos. En este modelo, las entidades fiscalizadoras superiores controlan a los órganos del Gobierno y en general a otras entidades de propiedad estatal. Este modelo se utiliza en algunos países latinos de Europa, en la mayor parte de los países latinoamericanos y en los países francófonos y lusófonos de África.

En el sistema de Westminster, utilizado en la mayoría de los países ACP de la Commonwealth, la oficina del auditor general es un organismo independiente que depende del parlamento. Presenta informes periódicos sobre los estados financieros y las operaciones de las entidades gubernamentales, por lo general con menos énfasis en el respeto de la legislación y más en los resultados que en los sistemas de corte napoleónico. La oficina no forma parte del poder judicial y no realiza funciones judiciales, aunque sus conclusiones pueden ser remitidas a las autoridades judiciales para la adopción de nuevas medidas cuando sea necesario.

Los parlamentos de algunos países (en particular países ACP como Nigeria y Uganda) han creado oficinas presupuestarias, que son independientes y no partidistas y que facilitan información objetiva y simplificada sobre el presupuesto para ayudar a la comprensión por parte de los legisladores y así fortalecer su papel en relación con el poder ejecutivo en el proceso presupuestario. Estas oficinas también pueden llevar a cabo análisis específicos a petición de los legisladores. Las oficinas ayudan a los miembros de la oposición, en particular, a desempeñar un papel más eficaz, ya que a menudo es difícil para ellos obtener información directamente del ejecutivo, lo que crea un desequilibrio de poder en el parlamento y dificulta un control parlamentario eficaz.

Como se señaló anteriormente, la sociedad civil desempeña un papel cada vez más importante en la auditoría y el control del presupuesto. Por ejemplo, a través de estudios de seguimiento, las organizaciones sociales controlan el gasto público en ámbitos clave y estos análisis se pueden utilizar para influir en las asignaciones presupuestarias futuras y para que

los poderes tanto ejecutivo como legislativo se responsabilicen más.

2.2.5. ¿Qué determina la capacidad de control presupuestario?

Como se explicó anteriormente, los sistemas de gobierno, los niveles de ingresos y los regímenes políticos afectan al potencial de control y al número y tipos de herramientas que están disponibles para el control presupuestario por parte del parlamento. En este contexto, los sistemas presidenciales tienden a tener más herramientas de supervisión que los parlamentarios. Como era de esperar, los países con altos ingresos tienden a tener sistemas de control más fuertes, si bien no existe una correlación directa entre niveles de ingresos y eficacia del control legislativo.

Unas entidades fiscalizadoras superiores fuertes son esenciales para un eficaz control parlamentario del presupuesto porque los diputados necesitan información sólida, completa e independiente con el fin de ejecutar sus responsabilidades de control. Los factores clave en la eficacia de las entidades fiscalizadoras superiores son:

- **Entorno propicio:** el marco institucional amplio que les permite llevar a cabo adecuadamente su trabajo y promover la rendición de cuentas, incluido un parlamento fuerte y mecanismos para garantizar el tratamiento de los abusos flagrantes.
- **Mandatos claros** sobre la base de legislación escrita que determine la independencia de las instituciones, informe sobre responsabilidades, el alcance de las auditorías y las entidades objeto de auditoría;
- **Independencia:** autonomía formal e informal con respecto a los intereses creados y a interferencias del poder ejecutivo.
- **Financiación, instalaciones y personal adecuados** que garanticen un trabajo de calidad y con gran credibilidad.
- **Intercambio de conocimientos y de experiencia** para armonizar los métodos, compartir buenas prácticas y promover una buena calidad (Banco Mundial, 2001).

En un estudio de los parlamentos que disponen de comisiones de cuentas públicas, el Instituto del Banco Mundial (IBM) constató los siguientes factores asociados a la eficacia (factores similares también deberían ser aplicables en los sistemas napoleónicos):

- disponer de un mandato amplio;
- poder seleccionar los objetos de investigación sin recibir directrices del Gobierno;
- potestad para hacer públicas las conclusiones, sugerir mejoras y seguimiento;
- fuerte apoyo del auditor general, de los diputados y del personal de investigación, lo que establece una unidad de objetivos con respecto al trabajo de la comisión;
- un enfoque bipartidista entre los miembros de la comisión;
- involucrar a los ciudadanos y fomentar la cobertura por los medios de comunicación (Stapenhurst y otros, 2005).

Los parlamentos, las autoridades supremas de auditoría y las organizaciones de la sociedad civil requieren información presupuestaria oportuna y fiable para realizar su función de control. Unos sistemas de información fiables, combinados con datos sólidos, son elementos necesarios para la participación efectiva en el control del presupuesto. Una legislación

que garantice el acceso a la información pública es también un requisito previo para una supervisión legislativa eficaz en general y para el control del presupuesto en particular.

Cada vez más, los parlamentos de las democracias desarrolladas y emergentes crean oficinas presupuestarias dentro del parlamento como un medio para concentrar los esfuerzos de éste en el control del presupuesto. Se trata de un ámbito prometedor de apoyo al refuerzo del parlamento, y se analiza en el capítulo 3 como una de las posibilidades clave para fortalecer a los parlamentos en materia de apoyo presupuestario.

En conclusión, el control del presupuesto consiste en un sistema de rendición de cuentas vertical y horizontal que abarca relaciones verticales de capacidad de respuesta y responsabilización de los Gobiernos ante los ciudadanos, así como relaciones interinstitucionales horizontales entre los poderes judicial, ejecutivo y legislativo. Los legisladores deberían poder participar adecuadamente en las distintas etapas del proceso presupuestario, asegurando que los Gobiernos se responsabilicen del uso de los recursos públicos. La sociedad civil desempeña un papel cada vez más importante en los sistemas de cuentas nacionales más sometidos a control.

2.2.6. Evidencia empírica sobre el control presupuestario en los países ACP

El informe más reciente de la Encuesta sobre Presupuesto Abierto (OBS en sus siglas inglesas) llevada a cabo por la International Budget Partnership (IBP)⁽³⁰⁾ muestra que la transparencia presupuestaria en todo el mundo suele ser escasa y que raramente se ofrece una información presupuestaria a tiempo y completa, lo que limita la responsabilidad del Gobierno (IBP, 2009). Los países ACP presentan las calificaciones más bajas, aparte de los de Oriente Medio y del norte de África.

Una pauta similar es perceptible si se examina la solidez de las instituciones de control. En general, los países ACP obtienen pobres resultados en términos de eficacia legislativa y de solidez de las entidades fiscalizadoras superiores debido, en parte, al escaso tiempo del que estas instituciones disponen para analizar y aprobar el presupuesto. En muchos países, el parlamento recibe el presupuesto menos de seis semanas antes del comienzo del procedimiento presupuestario, lo que limita o anula las oportunidades de participación ciudadana. En el caso de dichas instituciones, la falta de independencia y de poder para decidir qué tipo de auditoría llevar a cabo son factores clave en los malos resultados de muchos países ACP en materia de control del presupuesto.

Como se indicó anteriormente, un control legislativo efectivo está directamente relacionado con el nivel de ingresos. Hay varias razones para ello, incluyendo la capacidad de financiar unas instituciones de control efectivas. Sin embargo, otro factor es la dependencia con respecto a la ayuda extranjera. Los países muy dependientes de la misma para financiar su gasto público tienden a obtener malos resultados en la OBS. La dependencia con respecto a la ayuda tiende a convertir la rendición de cuentas a los donantes en más importante que la rendición de cuentas a los ciudadanos, lo que tiene implicaciones claras para la transparencia, el control parlamentario del presupuesto y la responsabilización en el sistema político en general. Aunque la OBS no incluyó a todos los países ACP, los resultados del estudio confirman los retos particulares a los que se enfrentan la CE y otros donantes en su cambio desde la ayuda al desarrollo hacia el apoyo presupuestario general y sectorial. Aun cuando se ha aportado importante ayuda de donantes para fortalecer los sistemas presupuestarios nacionales, los resultados en la OBS siguen siendo pobres.

⁽³⁰⁾ Véase <http://www.internationalbudget.org> y el sitio de la Iniciativa de Presupuesto Abierto <http://www.openbudgetindex.org>.

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y el Programa de Acción de Accra ofrecen un marco político para una mayor asunción nacional, armonización y responsabilización mutua en la ayuda al desarrollo. Estos elementos suponen un fundamento clave y un punto de partida para la CE en el apoyo al fortalecimiento legislativo, lo que ofrece un componente necesario e insustituible de fortalecimiento de la gestión ejecutiva financiera. La Declaración de París y la Agenda de Accra establecen un cambio hacia la prestación de ayuda al desarrollo a través de mecanismos financieros nacionales. Sin embargo, este cambio no garantiza el uso eficaz de la ayuda encauzada a través de los sistemas nacionales ni tampoco una responsabilización democrática. La eficacia y la responsabilidad democrática son el resultado de procesos mutuamente acordados de control legislativo y refuerzo institucional, establecidos como parte del proceso de paso a la modalidad de apoyo presupuestario de la ayuda al desarrollo. La experiencia de apoyo presupuestario se analiza a continuación.

2.2.7. Control legislativo del presupuesto en el marco del apoyo presupuestario general

El apoyo presupuestario general se introdujo a finales de la década de los noventa, en parte como respuesta a la insatisfacción respecto a la eficacia de los instrumentos de ayuda existentes. Estaba estrechamente vinculado a la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y a la introducción de Documentos de Estrategia de Lucha contra la pobreza (DELP), que sustituyeron a los programas de ajuste estructural en el ámbito del desarrollo. El apoyo presupuestario general se centra en la colaboración armonizada entre donantes y países asociados e implica no solo recursos económicos sino también condiciones asociadas, diálogo y asistencia técnica y se supone que debe producir los siguientes resultados:

- mejor coordinación y armonización entre donantes;
- adecuación a los sistemas y políticas de los países socios;
- menores costes de transacción;
- mayor eficiencia en la asignación del gasto público;
- mayor previsibilidad de la financiación;
- aumento de la eficacia de la administración estatal y pública;
- mejora de la rendición de cuentas nacionales a través de una mayor atención a los canales nacionales de responsabilización.

La evaluación más completa del apoyo presupuestario general se llevó a cabo en 2004, utilizando una muestra de seis países (IDD and Associates, 2006)⁽³¹⁾. Las principales conclusiones relevantes para este estudio son las siguientes:

- Aunque había muchos análisis técnicos de los sistemas de gestión de las finanzas públicas, las evaluaciones de los riesgos políticos eran menos explícitas, se subestimaban y se reflejaban insuficientemente en el diseño del apoyo presupuestario general. El contexto político no se integró adecuadamente con otros elementos contextuales.
- Se prestaba una atención insuficiente a las grandes diferencias de capacidad y gobernanza en los países del apoyo presupuestario general.
- La adecuación a los ciclos de presupuesto del Gobierno ha mejorado, incluyendo la adecuación al calendario presupuestario del Gobierno.
- Los donantes intervienen en los sistemas políticos y no solo influyen externamente sobre

⁽³¹⁾ Burkina Faso, Mozambique, Ruanda, Uganda, Vietnam y Malawi.

ellos. Actuando juiciosamente, pueden ayudar a perfeccionar y acelerar las reformas para las que ya hay partidarios internos, pero el contexto político e institucional es fundamental.

- La canalización de los fondos de ayuda a través de los presupuestos estatales ha suscitado más interés en las normas fiduciarias de la gestión de las finanzas públicas. Los donantes no son los únicos participantes vulnerables al riesgo fiduciario⁽³²⁾ en el uso de fondos públicos, ya que los ciudadanos del país socio, especialmente los pobres, son las principales víctimas de la mala gestión financiera.

En suma, este estudio y otros similares muestran que el apoyo presupuestario general ha incrementado la capacidad y responsabilidad del Gobierno en la gestión de las finanzas públicas. Sin embargo, aunque este apoyo alienta la reforma de los mecanismos de los países beneficiarios y mejora la responsabilización, también tiende a estar excesivamente sesgado hacia las relaciones entre gobiernos y donantes⁽³³⁾ y a no ser suficientemente sensible al contexto político e institucional. Esto tiene implicaciones para el proceso presupuestario, en el que algunos participantes, como la sociedad civil y el parlamento, suelen ser pasados por alto. El intento más importante para hacer frente a estas preocupaciones es la introducción del proceso de Gasto Público y Responsabilidad Económica (PEFA).⁽³⁴⁾

El PEFA es una asociación iniciada en diciembre de 2001 por la CE y el Banco Mundial, a la que posteriormente se unieron muchos otros donantes. La iniciativa surgió de la creciente conciencia, derivada sobre todo de la utilización del apoyo presupuestario, de la importancia de la gestión de las finanzas públicas para el desarrollo y de la ineficacia de los instrumentos existentes de análisis de la gestión de las finanzas públicas. El PEFA se adoptó para apoyar la armonización del enfoque de la gestión de las finanzas públicas adoptado por los países que se benefician de ayuda internacional. El marco PEFA consiste en el análisis de 28 indicadores agrupados en seis categorías:

1. **Credibilidad del presupuesto:** el presupuesto es realista y se aplica con arreglo a lo previsto.
2. **Exhaustividad y transparencia:** el presupuesto y las medidas de control de los riesgos presupuestarios son generales y la información fiscal y presupuestaria es accesible al público.
3. **Elaboración del presupuesto con arreglo a políticas:** el presupuesto se prepara teniendo en cuenta la política del Gobierno.
4. **Previsibilidad y control en la ejecución del presupuesto:** el presupuesto se ejecuta de forma ordenada y previsible, y existen acuerdos para el ejercicio del control y la gestión del uso de fondos públicos.
5. **Contabilidad, registro y notificación:** se elaboran registros e información adecuados, que se mantienen y difunden a efectos del control de la toma de decisiones, la gestión y presentación de informes.
6. **Control externo y auditoría:** existen modalidades de control de las finanzas públicas y de seguimiento del ejecutivo.

Los resultados del PEFA no están pensados para determinar el nivel de financiación que recibirá un país, sino para identificar ámbitos clave donde se necesitan reformas y para

⁽³²⁾ El riesgo fiduciario se define generalmente como el riesgo de que los fondos no se utilicen para los fines previstos, no obtengan rentabilidad o no sean adecuadamente tenidos en cuenta. La corrupción es una de las posibles fuentes de riesgo fiduciario.

⁽³³⁾ Véase Dávila y otros (2009) - Estudio de fondo para el Equipo de lucha contra la corrupción del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sobre cómo los donantes han respondido a la corrupción en la práctica.

⁽³⁴⁾ Véase Comisión Europea, *Public Financial Management: Assessing trends using the PEFA methodology*. En *General Budget Support Guidelines*, anexo 1.5. Véase también <http://www.pefa.org>.

apoyarlas. La categoría 6 (control externo y auditoría) es la dimensión clave que abarca la supervisión del presupuesto legislativo. Da Renzio y otros (2009) analizaron los resultados del programa PEFA y hallaron que las puntuaciones medias tienden a bajar a medida que se avanza en las fases del procedimiento presupuestario. El control externo es en general la dimensión más débil del proceso presupuestario, tales como el alcance, la naturaleza y el seguimiento de la auditoría externa, y el control legislativo del informe de auditoría externa. Estos datos sugieren que los parlamentos, como las entidades fiscalizadoras superiores, son aún débiles en el desempeño de su función de auditoría, lo que confirma las conclusiones OBS citadas más arriba. No hubo diferencias significativas entre los países ACP y otros países en desarrollo.

Un descubrimiento importante fue que unos mayores niveles de dependencia de la ayuda se asocian con pequeñas mejoras en las puntuaciones del PEFA (Da Renzio, 2009), lo que sugiere que, contrariamente a las conclusiones OBS, el apoyo prestado para ayudar a los países receptores puede haber contribuido a mejorar la responsabilización financiera.

En resumen, el control del parlamento y de las entidades fiscalizadoras superiores son algunos de los eslabones más débiles del ciclo presupuestario. Si el control y la auditoría no se llevan a cabo con eficacia, la integridad del ciclo presupuestario se ve comprometida porque no existe un nexo firme entre los presupuestos aprobados y los programas aplicados. Por otra parte, puede ser que las deficiencias no salgan a la luz y sean subsanadas para futuros ciclos presupuestarios.

La subsección 2.8 explora las actividades anteriores de la CE y de otros donantes para reforzar el control legislativo. Estas actividades constituyen una base experimental sobre la que se pueden planificar futuras intervenciones.

2.2.8. Experiencia de la CE y de otros donantes en iniciativas de control presupuestario

Donantes multilaterales

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto del Banco Mundial (IBM) son las organizaciones multilaterales más implicadas en actividades de desarrollo parlamentario y control legislativo del presupuesto. El PNUD tiene una experiencia considerable en actividades de desarrollo parlamentario; en la actualidad apoya a los parlamentos de más de 60 países, sobre todo de África, Asia y el Pacífico y del mundo árabe⁽³⁵⁾. Un análisis de 2004 muestra que una cuarta parte de los proyectos de África se centraron en el fortalecimiento del control parlamentario y en la rendición de cuentas, incluidos los asuntos presupuestarios.⁽³⁶⁾

⁽³⁵⁾ http://www.undp.org/governance/focus_parliamentary_dev.shtml.

⁽³⁶⁾ Véase UNDP and Parliamentary Development (2004), en <http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-FFparlEN.pdf>.

Recuadro 18 - Ejemplos de buenas prácticas del PNUD

El PNUD apoyó en Benín la creación en el parlamento de una unidad especializada de análisis financiero para ayudar a los diputados a revisar el presupuesto y a controlar la actuación del ejecutivo en materia de gastos. En Argelia, el PNUD apoyó un estudio y formación sobre análisis y control del presupuesto del Estado por el parlamento para los miembros y el personal de las comisiones de finanzas, presupuesto y asuntos económicos de ambas cámaras. En Mozambique, el PNUD evaluó la capacidad de control presupuestario del parlamento como parte de su ayuda a la Asamblea de la República. La elaboración de un presupuesto teniendo en cuenta la igualdad de sexo y otros ámbitos relacionados con el presupuesto, tales como los DELP y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, también forman parte de la intervención del PNUD, para lo cual ha redactado algunos de los libros más destacados sobre cuestiones parlamentarias (por ejemplo, Parlamento, presupuesto e igualdad de sexos; Refuerzo de la participación del parlamento en el proceso de la estrategia de reducción de la pobreza y *Objetivos de Desarrollo del Milenio*).

El IBM trabaja con los parlamentos desde 1993. En 2007 se ocupaba de 19 países (42 % de África, 16 % de América Latina y el Caribe y 21 % de Asia Oriental y el Pacífico), con proyectos especialmente destinados a apoyar un mejor control parlamentario de las finanzas públicas. Su Programa de Fortalecimiento Parlamentario se centra en reforzar la capacidad de los diputados para cumplir sus funciones de gobierno, entre ellas la participación en el proceso presupuestario, desde la etapa de formulación a la de auditoría. Este trabajo es el fruto de colaboraciones previas con los parlamentos en la lucha contra la corrupción, que impulsó a los diputados a realizar un seguimiento del uso de los recursos públicos. Sin embargo, el IBM detectó rápidamente las limitaciones de este enfoque restringido y se dirigió hacia un programa integral que busca fortalecer el papel de los parlamentos en la gestión de las finanzas públicas. Esto ha supuesto la creación de capacidades para fortalecer comisiones parlamentarias clave, como la de presupuesto y finanzas y la de cuentas públicas. Un reto importante en este ámbito ha sido la asimetría entre el ejecutivo y el legislativo en la disponibilidad de información sobre el presupuesto; el programa busca ayudar en este sentido a los parlamentos mediante la formación del personal o la creación de una oficina parlamentaria del presupuesto, independiente y no partidista (véase el capítulo 3).

Recuadro 19 - Mejores prácticas del IBM: Ghana

En Ghana, el IBM ha apoyado el fortalecimiento de la capacidad de la Comisión de Cuentas Públicas y de la Comisión de Finanzas al mejorar la comprensión de los diputados sobre las cuestiones de gobernanza y presupuestarias y la interacción del parlamento con el ejecutivo y con la sociedad civil. Este esfuerzo de desarrollo de capacidades ha reforzado el funcionamiento de ambas comisiones y los miembros de las mismas parecen haber reconocido que el partidismo ha disminuido en favor de preocupaciones sobre la eficacia en el desempeño de las funciones de las comisiones. La cooperación entre partidos también ha mejorado como resultado de este esfuerzo de desarrollo de capacidades.

En cooperación con la UIP y el PNUD, el IBM ha organizado una serie de talleres regionales en África, Asia, el Pacífico, los Estados de la CEI y Oriente Medio sobre el parlamento y el presupuesto (sin olvidar la perspectiva de la igualdad entre los sexos), lo que llevó a la publicación de un *Manual para parlamentarios sobre presupuesto e igualdad entre los*

sexos en 2004. En colaboración con la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth (*Commonwealth Parliamentary Association*, CPA), el IBM ha apoyado la investigación sobre el papel de la comisión de cuentas públicas en el proceso presupuestario, lo que en 2002 dio como resultado la publicación de un texto de referencia internacional sobre el tema, *Supervisores: comisiones de cuentas públicas y gasto público*.

Apoyo de la CE a programas generales de apoyo presupuestario de los parlamentos

Desde 2002, la CE ha apoyado el refuerzo de la gestión financiera de los programas con un componente de desarrollo parlamentario vinculado a la ayuda presupuestaria en seis países ACP (República del Congo [Congo-Brazzaville], Etiopía, Haití, Senegal y Zambia) con presupuestos que van desde 10 000 hasta 250 000 euros. Cuatro proyectos están en curso, uno está cerrado y uno todavía en fase de formulación (Haití).

En Congo-Brazzaville, el Programa de Fortalecimiento de la Gobernabilidad en las Finanzas Públicas⁽³⁷⁾ se ocupa de las funciones de control interno y externo. Las intervenciones en este ámbito se centran en la revisión del marco jurídico del sistema de control presupuestario (Parlamento, Tribunal de Cuentas e Inspección), en la preparación de manuales de procedimiento y en la distribución de informes de auditoría. Este programa contiene un diagnóstico detallado del proceso de control presupuestario parlamentario.

En Etiopía, el Programa de Apoyo Presupuestario para la Reducción de la Pobreza (PRBS I, en sus siglas inglesas; 2002-2004)⁽³⁸⁾ reconoció las debilidades de las funciones de auditoría interna y externa, a pesar de la existencia de un marco jurídico e institucional adecuado. El programa de apoyo presupuestario se benefició de un dilatado registro de las evaluaciones de las capacidades de gestión de las finanzas públicas mantenido por la CE y el Banco Mundial. Etiopía ha llevado a cabo muchas reformas en la gestión de las finanzas públicas, incluida la creación de una Oficina del Auditor General de la República en 1997, que es responsable en última instancia ante el parlamento. Una evaluación sobre la responsabilidad financiera del país realizada en 2002 reconoció algunas mejoras en la gestión de las finanzas públicas, tales como un buen marco jurídico y procedimientos adecuados, pero puso de relieve las persistentes debilidades de la función de auditoría, incluyendo la falta de personal cualificado en la Oficina del Auditor y un poder legislativo débil. La comisión de cuentas públicas del parlamento era aún débil, sin un papel notable en el fomento de la responsabilización en la gestión de las finanzas públicas. Estas cuestiones fueron reconocidas en el PRBS II, pero no fueron abordadas mediante un apoyo al desarrollo parlamentario.⁽³⁹⁾

El Programa de Apoyo Presupuestario para la Reducción de la Pobreza⁽⁴⁰⁾ de Senegal pone de relieve la necesidad de reforzar el Tribunal de Cuentas y su vinculación con la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional. El apoyo al parlamento y a la entidad fiscalizadora superior se facilitó fuera del mecanismo de apoyo presupuestario y se analiza en el estudio de caso sobre Senegal, en el capítulo 1.

⁽³⁷⁾ Convenio de Financiación entre la Comisión Europea y la República del Congo. Convenio nº CG/FED/2008 (021-11. Proyecto de refuerzo de la gobernanza de las finanzas públicas (COB/004/08) X FED.

⁽³⁸⁾ Acuerdo entre la Comisión Europea y la República Democrática Federal de Etiopía (Acuerdo nº 6540/ET). Apoyo presupuestario para la reducción de la pobreza PRBS I (ET/7200/003). VIII FED.

⁽³⁹⁾ Acuerdo entre la Comisión Europea y la República Democrática Federal de Etiopía (Acuerdo nº 9171/ET). Apoyo presupuestario a la reducción de la pobreza PRBS II (ET/7200/005). IX FED.

⁽⁴⁰⁾ Convenio de financiación entre la Comisión Europea y la República de Senegal. Convenio nº SN/FED/2008/020-993. Apoyo presupuestario a la estrategia de reducción de la pobreza (ABSRP) (SE/002/08). X FED.

El Programa de Apoyo Presupuestario para la Reducción de la Pobreza de Zambia⁽⁴¹⁾ reconoce las carencias del sistema general de gestión de las finanzas públicas, incluyendo sus marcos jurídico e institucional, así como los sistemas de auditoría y de contratación. Las reformas que deberán ser apoyadas por el Programa incluyen cambios constitucionales para mejorar el control parlamentario y limitaciones a la facultad discrecional del Ministerio de Finanzas.

2.2.9. Resumen sobre el fortalecimiento parlamentario de la CE en el marco del apoyo presupuestario general

Estos ejemplos de programas de fortalecimiento del control parlamentario financiados por la CE vinculados a la ayuda presupuestaria demuestran una visión integral del proceso presupuestario y la mayoría de las intervenciones subrayan la necesidad de fortalecer tanto el parlamento como las entidades fiscalizadoras superiores. Sin embargo, las intervenciones tienden a estar orientadas principalmente a dichas entidades, sin abordar adecuadamente las deficiencias legislativas. A pesar de que los diagnósticos que sustentan estos programas suelen ser integrales e incluir todas las variables relevantes, se presta una atención insuficiente tanto a los parlamentos como a la sociedad civil. Por otra parte, hasta la fecha, los recursos destinados a fortalecer los sistemas presupuestarios nacionales han sido insuficientes para tener un impacto considerable. En la mayoría de los países que reciben apoyo presupuestario, no se ha previsto apoyo para la consolidación de parlamento.

El apoyo presupuestario general, con su atención predominante a la gestión de las finanzas públicas y la rendición de cuentas, es sin duda un buen punto de partida para las actividades de desarrollo parlamentario. Sin embargo, debido al riesgo fiduciario que implica, el apoyo presupuestario general genera una gran demanda de rendición de cuentas del Gobierno a los donantes, ya que estos tienen a su vez que responsabilizarse en sus países de origen. Esto puede ocurrir a expensas del funcionamiento normal de las instituciones políticas de los países beneficiarios, dando como resultado la marginación del parlamento⁽⁴²⁾ Hasta la fecha ha habido un fuerte sesgo en el fortalecimiento institucional hacia el apoyo en favor de los órganos ejecutivos, descuidando a otras instituciones e interlocutores como el auditor general, el parlamento y sus comisiones y la sociedad civil. Esto está en consonancia con los resultados de la evaluación antes citada sobre el apoyo presupuestario general (IDD y otros, 2006) en el sentido de que los donantes en materia de apoyo presupuestario general no son suficientemente sensibles a las realidades institucionales y a la dinámica política de los países beneficiarios.

2.2.10. Recomendaciones sobre el futuro papel de la CE en el apoyo a los parlamentos dentro del contexto del apoyo presupuestario general

El apoyo presupuestario general es más que una modalidad de ayuda que promueve la armonización y adecuación y reduce los costes de transacción. Se trata de una oportunidad de formular una estrategia más amplia de cooperación con los países beneficiarios. En este sentido, el apoyo a los parlamentos es crucial en tres aspectos. En primer lugar, contribuye a una mayor responsabilidad en la gestión de las finanzas públicas, desde el Gobierno al parlamento, y por lo tanto ayuda a reducir el riesgo fiduciario al que se enfrentan los donantes y que es inherente al apoyo presupuestario general debido a la reducción del control directo por los donantes de la financiación. En segundo lugar, una mayor rendición de cuentas al parlamento fortalece a su vez la responsabilidad democrática de la población que, como se ha reiterado a lo largo de esta guía, es un objetivo clave del desarrollo tanto

⁽⁴¹⁾ Acuerdo entre la Comisión Europea y la República de Zambia (Acuerdo nº 9114/ZA). Apoyo presupuestario a la reducción de la pobreza PRBS I 2004-2006 (ZA/003/03). IX FED.

⁽⁴²⁾ Véanse, por ejemplo, estudios sobre Mozambique (Murphy y otros, 2007; Dávila y otros, 2009).

para la UE como para los países ACP. El tercer aspecto tiene consecuencias en el desarrollo coherentes con un programa de reducción de la pobreza. Un parlamento más fuerte en el proceso presupuestario contribuye a una mayor capacidad de respuesta de gobernanza y de responsabilidad, mejorando la formulación de la política a seguir, la elaboración del presupuesto, una sólida gestión, los resultados y la rendición de cuentas y contribuye, por lo tanto, a unos programas de reducción de la pobreza más eficaces.

Un apoyo presupuestario general efectivo requiere instituciones nacionales eficaces. Más allá del poder ejecutivo, los poderes judicial y legislativo y la sociedad civil desempeñan un papel fundamental y deben ser ayudados cuando sea posible. Sin embargo, a menudo no es realista para un solo donante como la CE hacer frente al mismo tiempo a todos los diversos problemas a los que se enfrentan estos participantes e instituciones en un país en desarrollo. Por otra parte, los intentos de actuar frente a todos los retos recurrentes en el proceso presupuestario serían contrarios a la importancia actual de la agenda de desarrollo en materia de asunción nacional y responsabilización.

En consecuencia, en sus intervenciones de reforzamiento institucional relacionado con el apoyo presupuestario general, la CE debe centrarse en ámbitos especialmente débiles. Como se explicó anteriormente, el control *a posteriori* y en particular el parlamentario y el de las entidades fiscalizadoras superiores, son ámbitos muy débiles en muchos países. El control *a posteriori* debe ser apoyado mediante un enfoque integral que incluya el fortalecimiento de las estructuras internas del parlamento y que apoye los nexos entre el parlamento y otras instituciones e implicados como las entidades fiscalizadoras superiores, los grupos de la sociedad civil que se interesan en el presupuesto (y otros pertinentes) y los medios de comunicación.

Las preocupaciones sobre el riesgo fiduciario significan que las reformas relacionadas con el apoyo presupuestario general tendían hasta ahora a enfatizar los aspectos originarios de la gestión de las finanzas públicas, con una especial atención a la mejora de los sistemas de gestión financiera, los procedimientos de contratación, la puntualidad de la información, etc. Las reformas y el desarrollo de capacidades en las principales instituciones derivadas, como el poder legislativo y las comisiones legislativas, los órganos de auditoría interna y las entidades fiscalizadoras superiores, han tendido a ser pasados por alto. Dado que el proceso presupuestario es un ciclo, existe un gran nivel de interdependencia entre sus componentes; descuidar algunos elementos puede ser perjudicial para los intereses de los donantes en la reducción del riesgo fiduciario y en garantizar la rendición de cuentas a sus propios electores. Por lo tanto, el fortalecimiento de los parlamentos para que puedan ejecutar más eficazmente el proceso presupuestario es crucial para la sostenibilidad del apoyo presupuestario general en su conjunto.

En la sección 2 del capítulo 3 se incluyen recomendaciones específicas sobre las actividades del programa para fortalecer el papel del parlamento en el proceso presupuestario nacional.

2.3. Papel de los parlamentos en el diálogo político nacional: el caso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza

En esta sección se explica el papel fundamental del parlamento como principal foro nacional de debate público de los marcos políticos nacionales, tales como los DELP, los marcos presupuestarios a medio plazo y los programas plurianuales del Gobierno. Los marcos políticos nacionales son un ámbito importante de participación parlamentaria, ya que estructuran los presupuestos anuales y las agendas legislativas. Los parlamentos de los ACP y de otros países en desarrollo a menudo son marginados en el desarrollo y aprobación de los debates y las políticas nacionales.

La presente sección se centra en particular en los DELP. El diálogo principal sobre los DELP se produce a menudo entre el ejecutivo y los donantes y los parlamentos son a menudo ignorados. Ello se debe en parte a que los parlamentos suelen carecer de la capacidad e incentivos necesarios para intervenir con eficacia. El texto explora las estrategias de incorporación de la participación ciudadana en los DELP. Esto incluye la mejora del trabajo en las circunscripciones, las comisiones legislativas y la participación de la sociedad civil. Por último, la sección analiza las estrategias para aumentar la eficacia del parlamento en los DELP, tales como la creación de capacidad de diagnóstico político, las aportaciones al desarrollo de los DELP, la supervisión y la evaluación.

2.3.1. Resumen de la sección

El parlamento es el principal foro de discusión pública de los grandes temas políticos de un país. Los diputados representan diferentes perspectivas e intereses que deben tenerse en cuenta y ser conciliados en las políticas estatales fundamentales, desde el programa plurianual de un Gobierno⁽⁴³⁾ hasta los marcos de gasto a medio plazo en las estrategias de reducción de la pobreza.

La participación del parlamento en los debates de los marcos de política general es crucial por dos razones. En primer lugar, si se quieren aplicar efectivamente unas orientaciones políticas nacionales generales es necesario el consenso público sobre las principales cuestiones. Es importante que los ciudadanos y los grupos de interés puedan ver que sus necesidades y opiniones se han tenido en cuenta. En segundo lugar, estos marcos generales establecen prioridades plurianuales que se ejecutan a través de los presupuestos nacionales anuales, la legislación sectorial, etc. Si el parlamento no tiene voz al determinar el contenido de los marcos de política plurianuales, su papel cotidiano se ve también disminuido puesto que las orientaciones fundamentales ya se han decidido. Por ejemplo, si un margo de gasto a medio plazo exige una reducción del gasto público a lo largo de varios años, el control por el parlamento de las propuestas de presupuesto anual estará enmarcado por la necesidad de observar estas pautas.

En los países dependientes de la ayuda, el desarrollo de programas gubernamentales plurianuales implica a menudo largas negociaciones entre los donantes y el ejecutivo. Los Gobiernos dependen de los créditos concedidos por instituciones financieras internacionales y otros donantes, cuyas condiciones de financiación se incorporan en marcos plurianuales, como los marcos de gasto plurianual y los DELP⁽⁴⁴⁾. Por lo general los parlamentos no están

⁽⁴³⁾ Dependiendo del sistema constitucional, puede ser presentado como un «discurso de la Corona» que describe los planes del Gobierno para esa legislatura, como en algunos parlamentos inspirados en Westminster, o como la presentación de la agenda de un Gobierno y un voto de confianza, como ocurre en muchos sistemas napoleónicos.

⁽⁴⁴⁾ Los DELP son una iniciativa inspirada por el Banco Mundial ofrecida a la mayor parte de los países ACP, que a veces se denominan de forma diferente, según los países.

implicados en estas negociaciones y, tal como se demuestra más adelante, a pesar de que los DELP no suelen ser aprobados por el parlamento, normalmente establecen objetivos muy específicos a través de una serie de indicadores y programas económicos y sociales que suponen un compromiso de los Gobiernos, tanto para con la población como para con los donantes, cuya ayuda al desarrollo, canalizada cada vez más mediante un apoyo presupuestario general, tiene como objetivo apoyar el cumplimiento de estos objetivos.

Esta marginación de los parlamentos en el establecimiento y supervisión de los programas nacionales de desarrollo tiende a ser involuntaria, pero se reproduce sistemáticamente en las estrategias plurianuales de financiación de los donantes, incluso en los documentos de estrategia nacional (DEN) de la CE y en los programas indicativos nacionales (PIN), que están correctamente vinculados a marcos plurianuales de desarrollo. Sin embargo, a pesar de que las directrices de aplicación de los DEN y los PIN establecen que los parlamentos, junto con otras instituciones de la sociedad civil, han de ser consultados en la elaboración de los mismos estas consultas son casi siempre secundarias con respecto a las negociaciones principales entre el ejecutivo y los donantes. Pueden intervenir una serie de factores, pero el meollo del problema es que la asunción de los programas plurianuales recae normalmente en el ejecutivo y en los donantes. Cuando tienen lugar consultas con el parlamento, tienden a ser un acto de cortesía en lugar de una verdadera integración en el proceso de desarrollo nacional. Sin embargo, en el contexto de los recientes exámenes intermedios es posible percibir un cambio gradual en el enfoque y pasos en la dirección correcta.

Como se analiza en el presente Documento de Referencia, una gobernabilidad democrática eficaz requiere un parlamento eficaz y comprometido. El proceso de la política democrática pasa necesariamente por un ciclo parlamentario de debate y aprobación (normalmente mediante legislación) seguido de la aplicación y de un control parlamentario y de auditoría. Cuando este ciclo se rompe porque el parlamento no ha participado en el debate y aprobación de las principales estrategias de desarrollo nacional, el parlamento no posee las herramientas necesarias para llevar a cabo una supervisión y una auditoría eficaces.

Figura 11: Ejemplo de buena integración del papel del parlamento en una estrategia de reducción de la pobreza

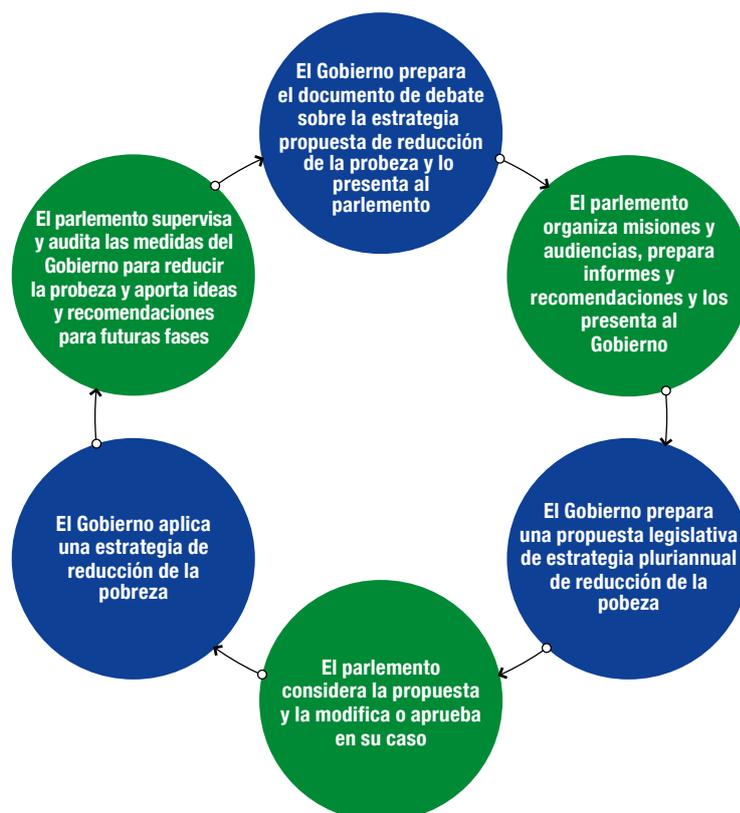
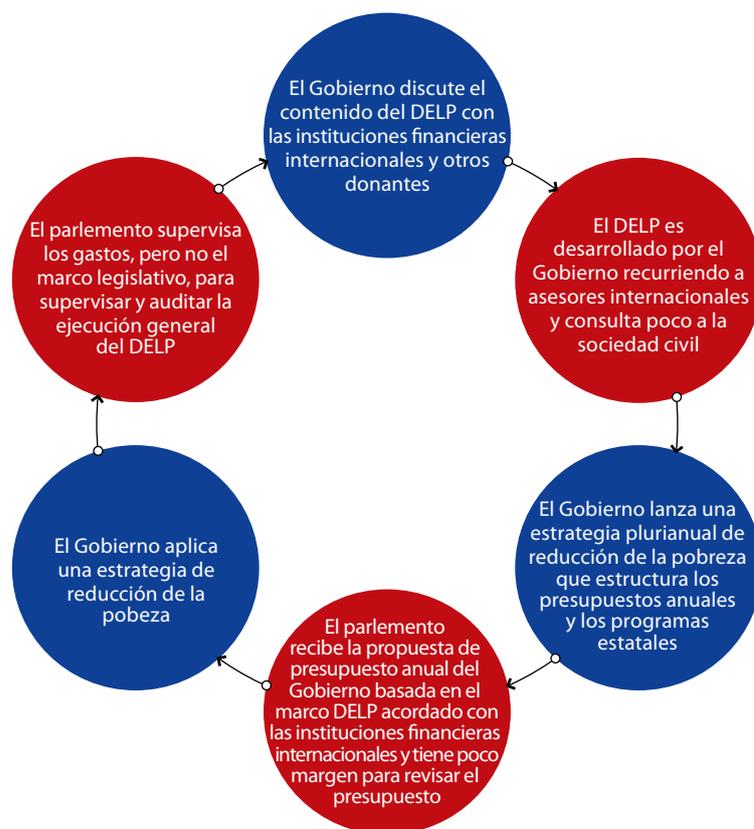


Figura 12: Ejemplo de mala integración del papel del parlamento en una estrategia de reducción de la pobreza



Se trata de una situación común en los países ACP. Aunque los gastos con objeto de reducir la pobreza, por ejemplo, son aprobados anualmente a través del procedimiento del presupuesto del Estado, su razón de ser y, con frecuencia, su contenido detallado han sido predeterminados a través del proceso de desarrollo extraparlamentario del DELP. Como resultado, las funciones de supervisión y auditoría del parlamento tienden a limitarse a evaluar la conformidad técnica con las asignaciones de gastos. La responsabilización por los resultados, por ejemplo, mejoras en los indicadores de pobreza, tiende a efectuarse entre el ejecutivo y los donantes, lo que socava la razón de ser y el funcionamiento del apoyo presupuestario general, que se basa en la asunción nacional.

En el caso de la UE, este objetivo de asunción nacional es fundamental para el compromiso entre los países ACP y la UE, consagrado en el Acuerdo de Cotonú. La integración completa de los parlamentos en el diálogo sobre políticas nacionales y por consiguiente en la determinación de los programas plurianuales de ayuda al desarrollo es por lo tanto un requisito para una gobernabilidad democrática efectiva y para la observancia de los principios fundamentales que sustentan la ayuda al desarrollo de la CE. Esto se confirmó en la segunda revisión, efectuada en 2010, del Acuerdo de Cotonú. El apoyo de la CE al refuerzo parlamentario debe incluir pues, como componente importante, la evaluación de la participación parlamentaria en los diálogos de política nacional y, en caso necesario, fortalecer la participación del parlamento en el desarrollo, supervisión y auditoría de las estrategias nacionales de desarrollo.

Durante la última década, las estrategias de reducción de la pobreza se han convertido en la pieza central de las estrategias plurianuales de desarrollo en la mayoría de los países ACP, así como en el centro de las estrategias de ayuda de los donantes, incluida la CE. La presente sección se centra pues en los DELP como caso de estudio que pone de relieve los problemas y las oportunidades de desarrollo parlamentario para fomentar un diálogo integrador sobre la política nacional.

El enfoque de los DELP hacia el desarrollo con un énfasis en la reducción de la pobreza se basa en los principios de cooperación, integración, participación y asunción por parte del país. Los DELP aplicados por los países en desarrollo en colaboración con las instituciones financieras internacionales deben ofrecer oportunidades de participación parlamentaria. Tal como señaló el IBM, «los parlamentos están en una posición única para comprender y controlar los efectos de la pobreza ... servir de foro para el consenso pluripartidista sobre las prioridades de reducción de la pobreza y en consecuencia para el apoyo y la asunción en todo el país» (Kroon y Stapenhurst, 2008). En la práctica, sin embargo, el papel de los parlamentos en muchas estrategias de reducción de la pobreza ha sido marginal e incluso invisible.

Las razones están relacionadas en parte con la forma en que los donantes han enfocado los programas de reducción de la pobreza, pero también ponen de manifiesto deficiencias en los propios parlamentos. En esta sección se analizan dichas cuestiones y se formulan recomendaciones para el apoyo de los donantes a los parlamentos en este ámbito clave. Se examina el desarrollo de los DELP y las razones de los limitados resultados de los parlamentos hasta hoy, examinando específicamente el papel de los donantes, la capacidad técnica de los parlamentos y el impacto de la dinámica política interna. La sección destaca el papel del parlamento en la relación con el ciudadano en este contexto, explorando la función representativa y de circunscripción de los parlamentarios y la forma en que las comisiones parlamentarias pueden relacionarse con el público, y evaluando nuevas formas de colaboración con la sociedad civil. También examina en qué aspecto de la reducción de la pobreza los parlamentos podrían ser más eficaces: comprendiendo y diagnosticando sus causas, ayudando a formular políticas y a supervisar la aplicación de las prioridades del Gobierno. La sección concluye exponiendo cómo se puede utilizar el apoyo de los donantes a los parlamentos para realzar el papel de éstos en las estrategias de reducción de la pobreza y en las estrategias nacionales de desarrollo en general y analizando qué reformas y qué tipos de apoyo parlamentario es probable que tengan el mayor impacto.

2.3.2. Los parlamentos y la reducción de la pobreza

Los esfuerzos internacionales para reducir la pobreza se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU. Los ODM incluyen la erradicación de la pobreza extrema y del hambre, la educación primaria universal, la igualdad entre sexos y el empoderamiento de la mujer, la reducción de la mortalidad infantil, la mejora de la salud materna, la lucha contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, la estabilidad del medio ambiente y la instauración de una colaboración mundial en materia de desarrollo.

Las estrategias específicas para el logro de los ODM se han aplicado principalmente a través de los DELP, un enfoque puesto en marcha por el Banco Mundial en 1999 y actualmente en funcionamiento en unos 65 países. Los DELP son elaborados por los Gobiernos nacionales en colaboración con las instituciones financieras internacionales, constituyen un marco estratégico plurianual para reducir la pobreza e incluyen objetivos económicos y sociales. Proporcionan la base para la intervención de las IFI en alivio de la deuda y para préstamos

en condiciones ventajosas, pero también son muy utilizados por los donantes, incluida la CE, como un indicador del compromiso nacional en favor del desarrollo de los pobres y por lo tanto para poder acogerse a la ayuda al desarrollo. Los países que pueden optar al alivio de la deuda identifican objetivos específicos que reflejen sus propias circunstancias económicas y políticas y el DELP resultante facilita un plan de asignación de recursos y de medidas para la reducción de la pobreza. Los seis principios básicos de los DELP son que deben centrarse en cada uno de los países, buscar la obtención de resultados, ser completos, establecer prioridades y estar orientados al establecimiento de colaboraciones y al largo plazo.

Los DELP han hecho de la reducción de la pobreza una prioridad de la planificación gubernamental y se han integrado en el marco económico a medio plazo y en las decisiones presupuestarias de un país. El éxito final de una estrategia de reducción de la pobreza, sin embargo, depende también de sus resultados, que dependen a su vez de un amplio apoyo político a las prioridades de reducción de la pobreza. El parlamento nacional debe ser un actor destacado en el debate sobre el contenido del DELP, con participación de la sociedad civil y estableciendo un acuerdo político en torno a objetivos y a una estrategia, pero los parlamentos han sido pasados por alto en la mayoría de los procesos de los DELP. Un importante estudio de 2003 sobre los parlamentos y los DELP en el África subsahariana concluyó que la participación parlamentaria fue limitada, asistemática y en gran medida ineficaz. Análisis posteriores han reforzado estas impresiones. Cuando los parlamentos tuvieron un papel tendió a ser de ratificación o aprobación de unos DELP ya plenamente desarrollados, con poco margen para influir en las prioridades o asignaciones de gastos (Eberlei y Henn, 2003).

Hay tres razones principales para el limitado impacto de los parlamentos en los DELP. En primer lugar, la actitud de los donantes con respecto al desarrollo de los DELP ha tendido a excluir la participación de los parlamentos. En segundo lugar, las limitaciones de muchos parlamentos han obstaculizado su capacidad para desempeñar un papel significativo. En tercer lugar, la dinámica política de un país, como el dominio del poder ejecutivo, unos limitados poderes presupuestarios y un clientelismo político, a menudo impiden la participación efectiva del parlamento en las estrategias de reducción de la pobreza.

Enfoques de los donantes con respecto al desarrollo de los DELP

Hay dos problemas comunes en los enfoques de los donantes con respecto a los DELP y los parlamentos. En primer lugar, las negociaciones tienden a ser realizadas únicamente con el ejecutivo y los donantes no insisten en la aprobación parlamentaria de los DELP. Hay muchas razones por las que los donantes, incluida la CE, tienden a trabajar principalmente con los ejecutivos en materia de DELP y en ámbitos más generales. Como en el caso de la mayor parte de la legislación y la política, es conveniente que los detalles de las propuestas de los DELP sean elaborados por el ejecutivo. Los DELP son documentos extensos y detallados que solo pueden ser redactados por funcionarios de los ministerios y asesores expertos, a menudo contratados o financiados por los donantes. Los donantes son burócratas que buscan resultados eficientes y no están familiarizados con los procesos políticos. El procedimiento parlamentario generalmente se mueve a un ritmo distinto al de los ministerios y es totalmente independiente de los plazos de los donantes (NDI/PNUD, 2004a: 4). Aunque el tiempo adicional requerido para la aprobación parlamentaria puede frustrar a los organismos donantes, la participación parlamentaria y el acuerdo entre partidos sobre el contenido de los DELP aumenta su impacto potencial a largo plazo. Eludir a los parlamentos no solo acarrea una falta de asunción política general, sino que también limita el interés por la estrategia y la comprensión más amplia de la sociedad civil y del público (Draman, 2007: 17).

El segundo tema clave es que cuando los donantes buscan la «participación» en el proceso, ésta se centra principalmente en la sociedad civil y no en el parlamento. El trabajo con los parlamentos y los partidos es a menudo políticamente sensible y puede ser impopular a los ojos del ejecutivo. Sin embargo, la sociedad civil es un sustituto inadecuado para las instituciones formales de la democracia representativa, especialmente en los países pobres donde la sociedad civil es débil y es poco probable que tenga autonomía con respecto al Gobierno o los donantes. Diversos análisis destacan la tendencia de los Gobiernos a trabajar con un pequeño conjunto de organizaciones de la sociedad civil en los DELP para limitar la cantidad de tiempo empleado en consultas (pero también el número y calidad de las respuestas) y para incorporar solo determinadas opiniones de la sociedad civil, bajo la presión de los donantes (Horner y Power, 2009: 19). La participación de la sociedad civil se limita a menudo a rellenar algunos formularios con poco impacto sobre el contenido de los DELP. Por el contrario, la participación del parlamento es probable que signifique que una mayor gama de intereses está representada en el debate.

Recursos y experiencia parlamentaria limitados

La falta de participación parlamentaria en los DELP a menudo refleja la debilidad de la institución parlamentaria, lo que impide aprovechar la oportunidad de participar en el desarrollo y supervisión de los DELP. Los diputados de parlamentos emergentes suelen tener escasa experiencia y poco apoyo técnico o asesoramiento en el análisis de los DELP (Power, 2009). En tales circunstancias, existe un desequilibrio de poder evidente entre el Gobierno y el parlamento, sobre todo con respecto a la capacidad de éste para evaluar la relación entre las estrategias financieras y las disposiciones de los DELP y los resultados previstos para combatir la pobreza. Un estudio de 2005 sobre la participación parlamentaria en los DELP en cuatro países africanos estableció que los diputados suelen carecer de experiencia financiera y que los parlamentos disponen de poco personal para ayudarles en este campo (Draman y Langdon, 2005: 21).

Dinámica política e incentivos políticos

La relación entre parlamento y Gobierno tiene un gran impacto sobre la eficacia parlamentaria. Para ser eficaces, los diputados tienen que disponer de poderes formales para controlar al ejecutivo, así como de incentivos políticos para participar en el control y las políticas de apoyo a los pobres.

Debido a que los DELP no suelen articularse en forma de legislación, los parlamentos no tienen poder formal para aprobarlos o rechazarlos. Su participación es pues informal, voluntaria, queda a expensas de la voluntad del ejecutivo y requiere compromiso y tenacidad por parte del parlamento. Los Gobiernos han optado a veces por excluir a los diputados de los DELP. Por ejemplo, el Gobierno de Senegal optó por consultar a la sociedad civil sobre el desarrollo del DELP en lugar de decidir la participación formal de la Asamblea Nacional y las comunicaciones o discusiones sobre el DELP se efectuaron entre el Ministerio de Finanzas y el presidente de la Asamblea Nacional, excluyendo así a la gran mayoría de los diputados. Ejemplos similares existen en otros países, donde una combinación de falta de competencias formales sobre modificación y aprobación y el dominio informal del ejecutivo han impedido efectivamente una influencia parlamentaria en el DELP.

En muchos países con DELP existen formas de clientelismo político en las que el control del Gobierno es tenue o se ve distraído por las perspectivas de autopromoción de

políticos individuales. Hasta cierto punto, esto puede ser inevitable cuando los recursos son escasos y están dominados por el ejecutivo. Las carreras de los políticos del partido del Gobierno dependen de las relaciones positivas con el ejecutivo (Nunes y otros, 2005: 18.) y un cuestionamiento demasiado entusiasta de los programas del Gobierno en favor de los pobres podría limitar sus carreras políticas. Aunque las relaciones clientelistas no son necesariamente el principal impulsor de la toma de decisiones políticas, se oponen activamente al desarrollo de un compromiso de todo el parlamento con el DELP. Un estudio realizado por la Comisión Económica para África (CEPA) de las Naciones Unidas sugiere que solo un tercio de los parlamentos de África están libres de subordinación al ejecutivo (CEPA, 2005: 125).

Conclusiones

El análisis actual de la participación parlamentaria en el proceso de los DELP presenta un panorama general insatisfactorio caracterizado por la falta de atención de los donantes con respecto a los parlamentos, el dominio del ejecutivo y una influencia parlamentaria muy limitada. Sin embargo, hay signos positivos. Los donantes, incluyendo en particular la CE, están cada vez más preocupados por la calidad de la responsabilización nacional (Hudson, 2009). La segunda generación de DELP parece estar reservando un mayor papel a los parlamentos. Esto se debe en parte a que los parlamentos han comenzado a presionar para tener una mayor influencia y a organizarse de tal forma que es difícil que los Gobiernos los ignoren. Las pruebas sugieren que un mayor impacto parlamentario dependerá de los cambios en dos grandes áreas: la forma en que los parlamentos interactúan con los ciudadanos e incorporan a la opinión pública en su trabajo (véase 3.3) y la forma en que los parlamentos pueden organizarse internamente para maximizar su influencia en los puntos clave del proceso de los DELP (véase 3.4).

2.3.3. Los parlamentos y el diálogo político: refuerzo de la voz del pueblo

Los Gobiernos son directamente responsables ante el electorado en el momento de las elecciones, pero entre elecciones la tarea del parlamento consiste en obligar al ejecutivo a rendir cuentas a los ciudadanos. Sin embargo, como se señaló anteriormente, en la realización de esta tarea existe una asimetría entre el parlamento y el Gobierno desde el punto de vista de los recursos, la información y la influencia. Ejercer un detallado control de todos los aspectos de algo tan grande y complicado como un Gobierno moderno es casi imposible, sobre todo con recursos limitados. Sin embargo, en aras de una supervisión efectiva de la reducción de la pobreza, es necesario que la mayoría de los recursos de un ejecutivo se dediquen a diferentes iniciativas de reducción de la pobreza en ámbitos como la educación, la salud y el saneamiento. El recurso más valioso de los diputados es su acceso directo a la experiencia de los ciudadanos, pero en muchos países en desarrollo los parlamentos no explotan eficazmente este recurso. Existen tres formas principales en que los parlamentos pueden relacionarse más a fondo con el ciudadano: a través del trabajo en la circunscripción electoral, mediante el trabajo en las comisiones y usando formas específicas de colaboración con la sociedad civil.

Trabajo en la circunscripción electoral

En los sistemas electorales por circunscripción, los diputados tienen acceso a una gran cantidad de información acerca de cómo funcionan en la práctica las iniciativas del

Gobierno⁽⁴⁵⁾. Hablar con los representados (ya sean particulares, empresas u organizaciones de la sociedad civil) acerca de la disponibilidad y la prestación de servicios por el Estado y tratar de resolver problemas es quizás la mejor forma de entender si la política del Gobierno está alcanzando los objetivos de reducción de la pobreza y si existen deficiencias que deban ser corregidas. Los políticos locales atentos tienen a menudo una mejor comprensión de esas cuestiones que cualquier ministerio.

El papel de la circunscripción tiene un valor especial como parte del proceso de los DELP. Si bien la pobreza puede afectar a todo un país, su forma e impacto varían de región a región. Los parlamentarios locales pueden diagnosticar las necesidades de las comunidades y presionar en favor de iniciativas locales y regionales de reducción de la pobreza utilizando una serie de técnicas diferentes para comunicarse con el público, tales como disponer de una oficina local, celebrar consultas periódicamente o encuentros informales en los mercados, reuniones en los ayuntamientos u organizar audiencias públicas sobre aspectos específicos de la política pública, incluido el DELP.

Algunos países africanos han introducido fondos de desarrollo de las circunscripciones, mediante los cuales los diputados pueden distribuir dinero para proyectos específicos en sus distritos. La intención es aprovechar los conocimientos locales y garantizar que el dinero llegue a donde más se necesita. Sin embargo, estos fondos crean tentaciones de clientelismo, confunden el papel del ejecutivo y del legislativo y generalmente los expertos en los parlamentos no los recomiendan (Cámara de los Comunes, 2008: 24; Johnson y Nakamura, 2006: 8; Draman, 2007: 17).

El reto para los programas de fortalecimiento parlamentario con un enfoque en favor de los pobres es pues encontrar formas de apoyar a las circunscripciones y a los ciudadanos sin consolidar la clientelismo político. Entre las sugerencias de los diputados se encuentran la financiación de una oficina de la circunscripción y de personal para cada diputado pagado con cargo al presupuesto del parlamento, períodos específicos durante los cuales el parlamento no realiza sesiones con el fin de trabajar en la circunscripción, una mejor formación de los diputados para servir a las necesidades de los ciudadanos y una mayor coordinación entre los parlamentarios locales y otros niveles de Gobierno para ayudarles a moverse en el «laberinto de la gobernanza moderna» (IBM/Centro Parlamentario de Canadá, 2000: 45-6).

Estos cambios podrían animar a los políticos a prestar más atención a las necesidades locales, pero esto debe combinarse con mayores incentivos electorales. En las democracias consolidadas, los diputados entienden que su reelección depende, en parte, de su papel local y tienden a pasar mucho tiempo consultando, comprendiendo y representando los intereses de sus votantes. Su papel es tanto hallar soluciones estratégicas a problemas locales como ayudar a votantes individuales. Los incentivos son menos claros en muchas democracias en desarrollo y a veces se ven distorsionados por el clientelismo. Es poco probable que estos hábitos cambien pronto, pero sirven como foco de atención en el que concentrar los esfuerzos para mejorar la respuesta parlamentaria a la reducción de la pobreza.

Trabajo en las comisiones

Las comisiones parlamentarias son una herramienta importante en el control y la supervisión del parlamento. Permiten a los diputados participar en una forma más detallada de análisis y de control que en los plenos. Los diputados que forman parte de las mismas acumulan

⁽⁴⁵⁾ En los sistemas de representación proporcional, las circunscripciones pueden ser grandes y elegir a varios diputados o puede haber una lista nacional con una circunscripción única, como en Sudáfrica. Sin embargo, incluso aquí, los partidos parlamentarios siempre ligan a los diputados a regiones específicas, para que puedan prestar apoyo local similar al que se da en los sistemas de circunscripciones locales.

experiencia política y tienen un papel de continuidad en el desarrollo de la política, la evaluación de la legislación y la petición de cuentas a los ministerios. Sin embargo, la fuerza de los informes publicados por estas comisiones se deriva en gran medida de la calidad de las pruebas en que se basan sus recomendaciones. En parlamentos con personal y recursos limitados, la consulta de las comisiones y la recopilación de pruebas es una de las formas más eficaces de recoger información sobre la eficacia de la reducción de la pobreza y otros programas gubernamentales.

Para las comisiones el medio más obvio de obtención de pruebas sobre las necesidades y programas de reducción de la pobreza es mediante audiencias específicas organizadas por ellas, por ejemplo sobre una propuesta de proyecto de DELP o para evaluar la aplicación de componentes de los DELP como puede ser un programa de educación básica universal. Estas audiencias permiten acceder a expertos independientes procedentes de las comunidades académica y política y, en su caso, a funcionarios y ministros competentes en la materia. También permiten a las comisiones escuchar directamente a los ciudadanos, así como a organizaciones de la sociedad civil, empresas del sector privado y sindicatos, todos los cuales pueden verse afectados por la legislación o por cambios en los servicios públicos.

A pesar de que los DELP son a menudo documentos técnicos, las audiencias públicas (preferentemente celebradas sobre el terreno así como en la capital del país) pueden detectar problemas no previstos, dar como resultado distintas orientaciones políticas o sugerir posibles mejoras en las propuestas existentes. Impulsar la implicación de las comisiones en cuestiones de pobreza puede dar a las audiencias de las comisiones un público más amplio que en otros muchos asuntos y sentar las bases para una interacción continua entre el público y el parlamento (IND/PNUD, 2004a: 17-20; NDI/PNUD, 2004c: 35).

Por último, las comisiones no deben pasar por alto el valor de la simple difusión de información, especialmente sobre actividades ligadas al DELP. Mediante el envío regular y rutinario de información a las personas y organizaciones interesadas, la comisión puede constituir una valiosa red de cuatro formas: (a) aporta a los interesados en el tema un flujo regular de información sobre la actividad del Gobierno; (b) permite disponer de una imagen del trabajo en curso de la comisión; (c) conecta a la comisión con personas clave en la comunidad de la sociedad civil, proporcionando una fuente continua de expertos y asesores a los que la comisión puede recurrir; (d) hace hincapié ante los beneficiarios en que la comisión, y por lo tanto el parlamento, valoran las opiniones de los ciudadanos.

Colaboración con la sociedad civil

Los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil tienen una serie de objetivos comunes a la hora de dar forma al proceso de los DELP. Los parlamentos pueden facilitar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil al Gobierno y al proceso de toma de decisiones, mientras que dichas organizaciones ofrecen potencialmente a los parlamentos capacidad y recursos adicionales a través de su red de miembros y expertos. Además, los diputados pueden considerar que esta colaboración ayuda a construir una amplia base política entre determinados intereses temáticos. La coordinación de las consultas relacionadas con los DELP entre el parlamento y la sociedad civil también puede ayudar a superar los problemas de la dominación del ejecutivo sobre ambos y dificultar los enfrentamientos entre ellos.

En muchos países, las relaciones entre el parlamento y la sociedad civil organizada son tensas, a menudo porque cada uno se considera como el «auténtico representante» de la población (IBM/Centro Parlamentario, 2000: 18). En realidad, en la mayor parte de los

países más pobres ni el parlamento ni la sociedad civil tienen en general una red extensa ni representan auténticamente a los pobres, que son en gran medida verdaderos «sin voz» (Draman y Langdon, 2005: 21). Corregir este problema es un reto clave para unos programas eficaces de reducción de la pobreza y de desarrollo parlamentario; una mayor colaboración entre los parlamentos y la sociedad civil constituye la base para una gobernanza más representativa. Ejemplos positivos son la Comisión de Presupuesto y Finanzas de Malawi, que trabaja en estrecha colaboración con la Red de Justicia Económica de Malawi, y las organizaciones de la sociedad civil tanzana, que colaboran con las principales comisiones parlamentarias sobre igualdad entre los sexos y VIH/SIDA.

Una colaboración exitosa se basa en que el parlamento y la sociedad civil reconozcan las ventajas de trabajar al unísono para obtener respuestas políticas a largo plazo a los retos de la pobreza. Esto no significa unanimidad permanente, sino más bien una relación constructiva en torno a intereses estratégicos comunes y elementos complementarios. La creciente colaboración entre los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento y control de los DELP se analiza con más detalle a continuación.

Conclusiones

Un mayor número de consultas ayuda a crear confianza en el parlamento y en la democracia en un sentido más amplio. Sin embargo, las consultas deben tener una finalidad, girar en torno a un objetivo político claro y tratar de conformar la formulación y aplicación de la política. El proceso de los DELP brinda dicha estructura y las consultas pueden mejorar la capacidad y eficacia de los parlamentos. Sin embargo, los parlamentos deben hacer un uso correcto de la participación pública como parte de los esfuerzos por mejorar la gobernanza en favor de los pobres.

2.3.4. Papel del parlamento en el diagnóstico, formulación y control de las políticas

Hasta ahora, los parlamentos han desempeñado un papel limitado en los DELP y este proceso a menudo ha puesto de relieve que en muchos países se da una marginación del parlamento en el proceso político, que es considerado como coto privado del Gobierno en negociación con los donantes internacionales. Sin embargo, los DELP ofrecen a los parlamentos una oportunidad de oro para jugar un papel importante en la determinación de las prioridades de su país para hacer frente a la pobreza, y garantizar que el Gobierno cumpla estas prioridades. Parece existir un deseo latente entre los votantes de muchos países de que los parlamentos cubran esta función. Por ejemplo, el informe del Afrobarómetro de mayo de 2009 sobre las actitudes hacia la democracia y las instituciones políticas en 19 países de África pone de relieve los problemas de los parlamentos en los países en desarrollo. La encuesta constató que dos tercios de los ciudadanos creen que los gobiernos no están mejorando las condiciones de vida de los pobres. Mientras que el 70 % considera que la democracia es preferible a otras formas de gobierno, solo el 50 % está satisfecho con el funcionamiento del sistema en su país. Aunque la mayoría de los ciudadanos están satisfechos con sus propios diputados, solo una quinta parte cree que el parlamento escucha a los votantes al desarrollar las políticas (Afrobarómetro, 2009).

Los DELP ofrecen a los parlamentos la posibilidad de mejorar su autoridad y legitimidad en el ámbito de reducción de la pobreza. En parte, esto implica una mejor comunicación con el público. Fundamentalmente, sin embargo, los parlamentos necesitan desarrollar estructuras,

procesos y recursos eficaces para influir en los procesos DELP. No es probable que los votantes se preocupen por los detalles técnicos, pero tienen que estar convencidos de que el parlamento está actuando.

Los parlamentos deben estudiar los ámbitos en que sus intervenciones en el ciclo DELP pueden ser más eficaces. El ciclo se puede dividir en tres fases distintas: primero, el diagnóstico del problema, momento en que los parlamentarios y las comisiones parlamentarias pueden influir en el análisis del Gobierno; en segundo lugar, influir en la formulación del DELP dando forma a las prioridades políticas, modificando la legislación, estudiando y aprobando el DELP y analizando el presupuesto; y, en tercer lugar, garantizando la calidad de ejecución de las políticas estatales de protección a los pobres mediante la colaboración con el público, las organizaciones de la sociedad civil y las entidades fiscalizadoras para controlar y evaluar los proyectos y servicios en favor de los pobres.

Diagnóstico de la pobreza

Diagnosticar el problema es la primera etapa para poder resolverlo. Las estrategias de reducción de la pobreza deben basarse en un conocimiento profundo de sus causas y consecuencias. Aunque el Gobierno puede acceder a numerosas fuentes de información, la pobreza tiene muchas dimensiones y se manifiesta de varias formas. El análisis parlamentario puede enriquecer la comprensión de la pobreza. Los diputados, por su relación directa con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, aportan un conocimiento específico de estos factores que es poco probable que el análisis estadístico del Gobierno capte completamente (Hubli y Mandaville, 2004: 6).

Un estudio del IBM muestra cómo los parlamentos nacionales pueden fortalecer los enfoques de reducción de la pobreza. Compara a Burkina Faso, que utilizó encuestas familiares para entender cómo la pobreza afecta de modo distinto a las zonas urbanas y rurales, pero que se centró en el consumo de calorías como medida principal, con Uganda, que utilizó encuestas similares, pero que define la pobreza en términos más amplios social, política y económicamente, y con Tanzania, que disponía de pocos datos estadísticos y que definió la pobreza como un fenómeno predominantemente rural, con pocas variaciones regionales. El IBM señala: «Los parlamentos pueden indicar dimensiones que parecen haber sido ignoradas (debido a deficiencias en los datos)... [y] evaluar si las definiciones de pobreza utilizadas son en realidad suficientemente multidimensionales para englobar la totalidad de los factores necesarios para realizar un diagnóstico satisfactorio de la pobreza, teniendo en cuenta lo que los diputados oyen a sus propios votantes y en sus propias comunidades de boca de los pobres» (IBM/Centro Parlamentario, 2000: 18).

Como se explicó anteriormente, los parlamentos pueden recurrir a una serie de fuentes durante su trabajo en las circunscripciones, el trabajo de las comisiones y la colaboración con la sociedad civil. Sin embargo, el reto es asegurar que las experiencias y conocimientos que obtienen se canalicen de forma efectiva en el proceso parlamentario. Por ejemplo, las audiencias públicas celebradas por las comisiones constituyen una forma útil de dar a conocer a los ciudadanos el desarrollo del DELP así como de obtener pruebas que contribuyan al análisis, pero los resultados de dichos ejercicios deben influir en el desarrollo de las políticas del Gobierno. Aquí es donde cuenta la estructura del parlamento y el sistema de comisiones puede ser utilizado como una etapa específica en el diagnóstico nacional de la pobreza. Esto se puede lograr disponiendo de comisiones DELP específicas en los parlamentos que coordinen las actividades de reducción de la pobreza e infundan una dimensión DELP en la labor de cada comisión sectorial. Por otra parte, cuando el DELP se centra en actividades

en ámbitos específicos como la educación o la salud, las comisiones pertinentes pueden asumir la responsabilidad particular de contribuir a su análisis.

Dos modelos ofrecen ejemplos de mejores prácticas para otros parlamentos. El primero es el utilizado por Uganda y Ghana, donde los parlamentos han encontrado un papel en la aprobación de la visión a largo plazo de la estrategia estatal de reducción de la pobreza (véase más adelante). El segundo modelo es el de Malawi, donde el parlamento se centró en la incorporación de la acción sobre el VIH/SIDA en todos los ministerios y organismos gubernamentales e hizo un llamamiento a la acción de todos ellos y donde la Comisión de Sanidad colaboró con el Ministerio de Sanidad para asegurar una adecuada asignación de los fondos..

Formulación de políticas, legislación y control del presupuesto

Generalmente, la formulación de los DELP es llevada a cabo por grupos de trabajo sectoriales, creados por el Gobierno con un fin específico; en muchos casos, los parlamentos desempeñan un papel marginal en dicho proceso. El ejemplo de Ghana es instructivo, ya que su DELP fue establecido en 2000, pero el parlamento no participó, ni siquiera mínimamente, hasta un año más tarde.

Los parlamentos pueden probablemente influir más en las primeras etapas del desarrollo de las políticas. Por ello, algunos análisis sugieren el nombramiento de diputados como miembros de los grupos de trabajo del DELP (Hubli y Mandaville, 2004: 9). En Malawi, el Gobierno ha tratado de incluir a diputados, invitando a las principales comisiones parlamentarias a enviar representantes a los grupos de trabajo. Este enfoque no supone una aportación institucional del parlamento y ha sido criticada por muchos diputados por reducir la función del parlamento a la de un actor más de la sociedad civil y ser posiblemente incompatible con las funciones constitucionales del mismo. Por otra parte, estos grupos de trabajo técnico realmente no son adecuados para la participación y las aportaciones de los diputados.

Otras vías ofrecen posiblemente medios más apropiados para la participación parlamentaria en la fase de desarrollo de los DELP. La primera es que las comisiones políticas soliciten audiencias y reuniones informativas a los grupos de trabajo sobre sus prioridades, objetivos, metas e indicadores de resultados, ya que así siguen de cerca la labor del grupo de trabajo, se convierten en un conducto para canalizar las pruebas y opiniones del ciudadano y proponen enmiendas a la planificación de los grupos de trabajo. En Ruanda y Tanzania, por ejemplo, el proceso legislativo permite que los agentes de la sociedad civil se reúnan con las comisiones y asistan a las audiencias públicas antes de la aprobación de las leyes. En Ghana se creó una comisión especial permanente sobre reducción de la pobreza que informa al parlamento sobre el contenido del DELP; dicha comisión incluye a los presidentes de las comisiones de control clave y trata de vincular las actividades políticas del DELP a través del sistema de comisiones.

Una participación efectiva en el proceso de reducción de la pobreza se basa fundamentalmente en la capacidad del parlamento para participar en las cuestiones de fondo en las que se basa dicha reducción, tales como salud, educación, agricultura, infraestructura, agua y saneamiento. El apoyo a las comisiones parlamentarias competentes que se ocupan de estos campos mejorará la eficacia parlamentaria en el proceso de los DELP.

Sin embargo, es en el ámbito del control financiero donde las comisiones tienen un potencial para familiarizarse con los detalles de la estrategia del Gobierno. En este aspecto parece que

las comisiones que supervisan un sector de políticas específico son más eficaces. Tanzania ha hecho un esfuerzo especial para integrar el proceso presupuestario en el trabajo de las comisiones, garantizando que las revisiones del gasto público sean llevadas a cabo para cada sector prioritario de la estrategia de reducción de la pobreza y que los informes de cada sector sean enviados a las comisiones pertinentes.

El aumento gradual de la influencia parlamentaria sobre los DELP se debe principalmente a las actividades de los propios parlamentos. Las comisiones son creadas a menudo por parlamentos que no tienen un papel oficial en el proceso de los DELP y con frecuencia no son reconocidas por el Gobierno. Sin embargo, se ha hecho difícil ignorarlas al recurrir a pruebas públicas y al suponer un puente entre las preocupaciones ciudadanas y el proceso político.

Sin embargo, no es menos cierto que en la mayoría de los casos los parlamentos no tienen ningún papel formal en la aprobación de los DELP. Los donantes, que después de todo promovieron el enfoque de los DELP y lo hicieron obligatorio para los países más pobres necesitados de ayuda al desarrollo, juegan un papel importante al establecer las expectativas de participación parlamentaria en la confección, aprobación y seguimiento y auditoría de los DELP. Esto es coherente, como se señala en la introducción a la presente sección, con el consenso y los acuerdos internacionales sobre la necesidad de una asunción democrática nacional del proceso de desarrollo.

Seguimiento y evaluación

Los Gobiernos son responsables de la aplicación de la política y de la prestación de servicios, pero el parlamento lo es de supervisar estas actividades y de exigir cuentas al ejecutivo. Los parlamentos deben desempeñar un papel clave al evaluar la aplicación de las políticas, considerando si reflejan las prioridades de los DELP y la medida en que se logran los objetivos. En la práctica, el control parlamentario de los DELP se ha desarrollado en dos formas principales. La primera es el control financiero, examinando y garantizando que los fondos del DELP se empleen correctamente, y la segunda es una evaluación más cualitativa de la ejecución sobre el terreno, reuniendo datos de los beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil y de otro tipo para supervisar los avances y el impacto.

El análisis de los gastos es una tarea que puede corresponder tanto a comisiones políticas específicas como a comisiones de finanzas que abarcan la mayoría de los ámbitos políticos. Por ejemplo, las comisiones políticas específicas deben desempeñar un papel importante en el examen de la correlación entre la asignación de gastos y los gastos reales en su sector y convocando a ministros y funcionarios para que expliquen las discrepancias. Este puede ser un medio importante de luchar contra la corrupción y el clientelismo, como en Uganda, donde el examen de los servicios de salud rurales reveló que el 70 % de los medicamentos financiados con fondos públicos eran vendidos en privado por personal sanitario (IBM, 2000: 42).

Sin embargo, esta función de auditoría tiene que ser combinada con un papel más amplio de supervisión estratégica de los gastos de desarrollo del país. Los marcos presupuestarios a medio plazo y los DELP establecen los resultados esperados y los conjuntos de indicadores que permiten medir el progreso económico. Tienen potencial para ofrecer a las comisiones parlamentarias un papel más importante en la contribución a una política económica más amplia, pero en la práctica la falta de recursos y de capacidad han hecho que las comisiones hayan tendido a centrarse en líneas específicas de gasto, más que en

la estrategia macroeconómica general. Aunque las comisiones de finanzas de países como Malawi y Tanzania están ampliando activamente su influencia, pocos parlamentos parecen estar conformando eficazmente la planificación económica del país en sentido amplio con el fin de asegurarse de que tenga un enfoque favorable a los pobres (Draman y Langdon, 2005: 18).

El análisis detallado de la actividad gubernamental tiene un efecto significativo en el control de la prestación de servicios y en la conexión de la experiencia de los ciudadanos con el proceso de elaboración de políticas. Muchas comisiones han aprovechado la oportunidad de celebrar consultas y audiencias públicas sobre la eficacia de los proyectos DELP en sus sectores. Otras realizan rutinariamente visitas de campo a diferentes partes del país para ver cómo funcionan los proyectos *in situ* y algunas colaboran estrechamente con los comités técnicos del Gobierno para coordinar la recopilación de datos.⁽⁴⁶⁾

Esta vigilancia activa de los proyectos locales también presenta oportunidades de colaboración entre la sociedad civil y los parlamentos. La actividad ha adoptado diversas formas, tales como el seguimiento de gastos en proyectos específicos, la identificación y control de los indicadores locales de progreso y el registro del número de personas beneficiarias de los proyectos. La relación es mutuamente beneficiosa cuando las organizaciones de la sociedad civil ofrecen a las comisiones recursos y personal en el ámbito local para supervisar los avances y las comisiones ofrecen a dichas organizaciones la oportunidad de influir en el proceso político de los DELP. Esta colaboración también ha dado lugar a algunas formas innovadoras de supervisión, tales como las «tarjetas de puntuación de la comunidad» y las «tarjetas de información ciudadana», que amplían aún más las posibilidades de colaboración del parlamento con el público.

Conclusiones

El proceso de los DELP ha puesto de relieve algunas de las carencias de los parlamentos y el predominio del poder ejecutivo en muchos países en desarrollo. Sin embargo, los DELP también ofrecen a los parlamentos oportunidades de mejorar su función y de colaborar significativamente con los ciudadanos con respecto a las prioridades políticas. El énfasis de los donantes en la participación en el desarrollo de los DELP otorga al parlamento la oportunidad de realizar su función representativa, aproximando a Gobiernos y gobernados y articulando las preocupaciones del público. Esto es probable que extienda la propia legitimidad del parlamento y su autoridad y también puede mejorar la percepción pública del Gobierno y del propio DELP. Sin embargo, en última instancia, el parlamento y el Gobierno serán juzgados por su capacidad para abordar las causas y consecuencias de la pobreza. Aunque hay indicios de progreso, los parlamentos todavía se enfrentan a muchas dificultades en términos de competencias, recursos y capacidad, que plantean retos inmediatos para los programas de apoyo parlamentario.

v2.3.5. Conclusiones: Cuestiones de interés para los programas de apoyo parlamentario

En la presente sección se explora en profundidad el proceso de los DELP para resaltar la importancia de una mayor participación parlamentaria en el diálogo político nacional. El diagnóstico y las recomendaciones son específicos a los DELP, pero el proceso de diagnóstico y las herramientas para el refuerzo de los parlamentos suelen ser aplicables a otras formas de diálogo sobre políticas nacionales con respecto a las grandes estrategias de desarrollo del Gobierno.

⁽⁴⁶⁾ Véase, por ejemplo, Draman (2007: 11-13), Draman y Langdon (2005: 18-20) y Kroon y Stapenhurst (2008: 2-3).

La sección identifica los puntos en los que la influencia del parlamento puede ser mayor en el diagnóstico de la pobreza, la formulación y aprobación de las estrategias de reducción de la pobreza, y el seguimiento de la actividad gubernamental. Algunos parlamentos son cada vez más activos en el seguimiento y evaluación de los programas, pero en numerosos países queda mucho por hacer antes de que los parlamentos puedan desempeñar plenamente su papel en el fortalecimiento de las políticas y programas nacionales de reducción de la pobreza.

Los programas de fortalecimiento parlamentario deben apoyar un mayor impacto parlamentario sobre los DELP de cuatro formas principales. En primer lugar, la mayoría de los parlamentos de los países DELP todavía carecen de capacidad técnica para controlar adecuadamente al poder ejecutivo, ya sea en el proceso de los DELP o de forma más general (Eberlei y Henn, 2003: 26). El control y la supervisión, en particular con relación a la financiación, son procesos complejos que requieren un alto nivel de experiencia y capacidad. Se requiere apoyo para facilitar la contratación, capacitación y retención del personal especializado necesario para mejorar el alcance e impacto del trabajo de las comisiones parlamentarias. Sin embargo, ayudar a los diputados a comprender su papel en la reducción de la pobreza es igualmente importante.

En segundo lugar, los parlamentos deben incorporar las prioridades de reducción de la pobreza en todos los aspectos de su trabajo. En los países DELP, la pobreza probablemente constituirá un factor en casi todas las áreas políticas y debe ser un elemento en el trabajo de cada comisión. Esto puede significar la creación de una comisión superior de estrategia de reducción de la pobreza, como las de Ghana o Tanzania, que recluta a sus miembros de entre parlamentarios clave en diferentes comisiones y trata de coordinar el trabajo relacionado con la pobreza. Alternativamente, puede significar que el parlamento en su conjunto define las prioridades de estrategia de reducción de la pobreza, tales como una atención especial a la educación o al VIH/SIDA, que se entrelaza entonces en el sistema de comisiones. O puede significar que la comisión de presupuesto o de finanzas ejerce un papel de liderazgo en la identificación de indicadores, el seguimiento de los avances y la difusión de información dentro del parlamento. A veces es necesaria una combinación de estas posibilidades. Los programas de apoyo parlamentario pueden ayudar a los parlamentos a identificar sus prioridades políticas y las estructuras más eficaces para alcanzarlas.

En tercer lugar, los parlamentos deberían aproximarse rutinariamente al ciudadano a través del trabajo en las circunscripciones electorales y de las comisiones y del compromiso con las organizaciones de la sociedad civil. El proceso de la estrategia de reducción de la pobreza brinda a los diputados una razón apremiante e incentivos para hacerlo. El verdadero diálogo con el público sobre las prioridades y proyectos de dicha estrategia tiene beneficios para los políticos, los ciudadanos y el Gobierno. Unos políticos o unas comisiones políticamente activos pueden obtener beneficios electorales de escuchar y responder públicamente a las preocupaciones de los votantes. Los parlamentos derivan en última instancia su legitimidad de la opinión pública y tienen acceso a fuentes de información y de experiencia que a menudo están fuera del alcance del Gobierno. Por lo tanto, pueden aportar una perspectiva importante sobre la dinámica y las causas de la pobreza en todo el país y las mejores medidas para abordarlas, así como indicar una vía potencial para que el Gobierno pueda obtener un amplio apoyo público y político para la estrategia de reducción de la pobreza.

Los programas de apoyo parlamentario deben tratar de elaborar una concepción común de estos beneficios mutuos y apoyar unas relaciones constructivas entre el parlamento y el ejecutivo. Sin embargo, la actividad parlamentaria será determinada finalmente por el entorno político en el que opera. Los programas de apoyo deben basarse en una evaluación realista

de la posición del parlamento en relación con el ejecutivo.

Cuando el parlamento está totalmente subordinado al Gobierno, los programas de apoyo deben de identificar ámbitos concretos en los que las comisiones parlamentarias pueden aumentar su influencia, en lugar de intentar una revisión sistémica. Esto podría incluir la colaboración con una comisión para mejorar sus capacidades de análisis o de control financiero, el establecimiento de procedimientos para todo el parlamento para la celebración de audiencias públicas sobre la estrategia de reducción de la pobreza o el establecimiento de comisiones *ad hoc* para analizar aspectos específicos de la pobreza. Cuando las comisiones parlamentarias son exhaustivas y se centran en su trabajo, se hace cada vez más difícil para el Gobierno ignorarlas.

Sin embargo, los donantes también deben considerar cómo su enfoque de los DELP afecta a la responsabilidad política nacional. Aunque los DELP se basan en la participación, no hay ninguna obligación formal de consulta parlamentaria o de aprobación de la estrategia. Si los donantes convirtieran la aprobación parlamentaria en requisito para que un DELP fuera considerado verdaderamente integrador y asumido nacionalmente, la forma en que los diputados enfocan su papel, no solo en relación con la pobreza, sino en todas las áreas políticas se vería fundamentalmente alterada.

En resumen, cada parlamento opera en un entorno nacional único y no hay un modelo para desarrollar su papel en las estrategias de reducción de la pobreza. Así pues, los programas del parlamento no deberían construirse en torno a estrategias universales, sino basarse en experiencias de parlamentos comparables, resaltando las respuestas innovadoras a las dificultades y creando vínculos con programas de fortalecimiento parlamentario en otros países DELP.

2.4. Los parlamentos y las situaciones de conflicto

2.4.1. Resumen de la sección

En esta sección se analiza la importancia de apoyar el desarrollo institucional en situaciones posteriores a conflictos. Se definen los diferentes tipos de situaciones y se explora el papel clave en ellas de los parlamentos, así como las formas en que puede apoyarse a los parlamentos para que desempeñen un papel positivo. La sección también estudia las prioridades para la creación de capacidades, experiencias anteriores de programas de desarrollo parlamentario en tales situaciones y las mejores prácticas detectadas. En la sección se formulan recomendaciones para los programas de desarrollo parlamentario de la CE en situaciones posteriores a conflictos.

En los últimos años, la comunidad internacional ha prestado una atención creciente a la importancia de apoyar el desarrollo democrático a largo plazo tras producirse un conflicto. En el pasado, el objetivo principal era a menudo simplemente poner fin a un conflicto y se prestaba poca atención a garantizar la existencia de instituciones eficaces y responsables capaces de hacer frente a los retos sociales y económicos y de ofrecer oportunidades reales de representación y debate pacífico. Con demasiada frecuencia, los países caían en un círculo vicioso de conflicto seguido por el establecimiento de instituciones débiles, ineficaces y poco representativas que carecían de credibilidad pública y eran incapaces de canalizar pacíficamente el debate público, dando lugar a otros cambios constitucionales y conflictos y a la necesidad de volver a empezar de cero.

Con demasiada frecuencia, los interlocutores internacionales y los donantes, al planificar su apoyo a la democracia en situaciones posteriores a conflictos, se han centrado en la celebración de elecciones, prestando una importante asistencia electoral, pero descuidando al organismo de representación recién elegido, que tiene un papel central para garantizar que el dividendo democrático de unas elecciones libres y equitativas se consolide y no se pierda. A menudo, la comunidad internacional ha mediado a menudo en conflictos y en actividades de consolidación de la paz, pero ignorando al parlamento local y creando en paralelo mecanismos de diálogo nacional que socavan aún más la ya débil posición del parlamento. Los parlamentos son también con frecuencia parte del problema en unos Estados que acaban de salir de un conflicto y son frágiles, débiles y no plenamente funcionales, no representativos o corruptos, lo que puede deslegitimar al Gobierno y generar un malestar que promueva la violencia.

Incluso en tales circunstancias, hay ahora un reconocimiento creciente de que los conflictos a menudo pueden prevenirse o reducir sustancialmente su impacto cuando existen verdaderas oportunidades de diálogo en el proceso político formal. Los parlamentos, el principal escenario del diálogo social nacional, son pues instituciones de importancia crucial en los procesos de prevención, reducción y recuperación. Esta sección se centra en los retos especiales del fortalecimiento parlamentario en situaciones posteriores a conflictos.

Hay muchas diferentes situaciones posteriores a conflictos, cada una con causas específicas y particulares tipos de consecuencias. Los países pueden estar recuperándose de un Gobierno autoritario en el que se produjeron violaciones de los derechos humanos. Es posible que hayan sido teatro de una guerra civil o con un país vecino. La violencia étnica podría haber desestabilizado las instituciones del Estado y en ocasiones podrían haberse dado simultáneamente más de un tipo de conflicto. En la presente sección se ponen de relieve los

factores clave a considerar en el apoyo al desarrollo parlamentario en las sociedades que salen de un conflicto, pero no pueden sustituir a una evaluación cuidadosa y exhaustiva de las situaciones individuales.

También es importante reconocer que el desacuerdo es una parte natural de la vida, y que el objetivo del fortalecimiento parlamentario en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos no es eliminar los desacuerdos e incluso los «conflictos pacíficos», sino más bien ayudar a canalizar el debate y el desacuerdo en forma pacífica a través de foros constitucionales y representativos, incluidos los parlamentos.

2.4.2. Comprensión de las situaciones posteriores a conflictos

El refuerzo institucional es un elemento clave de las situaciones posteriores a conflictos, con el objetivo principal de trasladar los conflictos desde un enfoque común de eliminación a un enfoque en que las partes en conflicto busquen el consenso, la reconciliación y la convivencia. Un exitoso desplazamiento de los espacios de debate a los mecanismos institucionales depende de un conocimiento preciso del contexto y la naturaleza del propio conflicto, que determinará la adopción de soluciones adecuadas.

En contextos de posguerra, pueden darse los siguientes tipos de situación:

Consolidación de la paz autoimpuesta: cuando hay una victoria decisiva de una de las partes contendientes. El partido derrotado a menudo abandona el territorio, dando lugar a un consenso sobre las cuestiones políticas clave de la posguerra. La autoridad sucesora suele tener fuertes argumentos para gobernar e institucionaliza las que considera estructuras democráticas relevantes y legitimadoras, que normalmente no son cuestionadas abiertamente, al menos en la situación inmediatamente posterior al conflicto.

Consolidación de la paz con mediación: no hay un ganador; el conflicto llega a un punto muerto y termina con un compromiso. Este compromiso se refleja en el acuerdo de paz, en las modalidades de transición de posguerra y también puede reflejarse en las instituciones políticas de posguerra. Sin embargo, la desconfianza mutua sigue existiendo a menudo y la estabilidad a largo plazo no está garantizada.

Consolidación de una paz conflictiva: la guerra termina con la victoria militar de un bando, pero el acuerdo de paz no incorpora al bando vencido o a poblaciones asociadas a él, dejando sin resolver muchas causas originales del conflicto. El conflicto se enquistaba en la situación de posguerra. La estabilidad a largo plazo depende de encontrar soluciones para resolver los conflictos políticos.

En todas las situaciones posteriores a conflictos el nuevo marco institucional debe abordar los factores que llevaron a los conflictos violentos y encontrar formas racionales y sostenibles de resolver, o al menos mitigar, esos problemas en un nuevo orden político. Algunas de las cuestiones clave que deben abordarse son:

- Qué hacer con el pasado, en particular, con respecto a cuestiones tales como cuándo y cómo castigar actos criminales o violentos del pasado, la indemnización a las víctimas y la garantía de que se imparte justicia a todos los grupos a través de las instituciones del Estado recientemente instauradas.

- Qué instituciones elegir: el tipo de sistema electoral (proporcional o mayoritario) y el modelo de Gobierno (parlamentario o presidencial) que se aplica en las constituciones permanentes es decidido a menudo por legislaturas de transición y las decisiones tomadas en esta etapa conformarán el desarrollo democrático en el futuro. A menudo tiene que encontrarse un equilibrio entre una toma de decisiones eficaz y la necesidad de que todos los intereses estén y se sientan adecuadamente representados.
- Qué papel debe reservarse a las partes involucradas en anteriores situaciones de conflicto: dependiendo del tipo de transición a la situación posterior a un conflicto, la presencia de involucrados en el conflicto puede ser parte del problema o parte de la solución en el nuevo sistema.
- Cómo definir las prioridades políticas: al decidir las políticas, quienes deciden, incluidos los diputados, se enfrentan a muchos dilemas. Por ejemplo, la aplicación de políticas adecuadas puede depender de reformas del sector público, incluida la reducción del tamaño de la administración pública. Estas medidas pueden mejorar la eficiencia del sector público, pero el aumento del desempleo también puede causar inestabilidad social.

La viabilidad de las decisiones tomadas en situaciones posteriores a conflictos depende del tipo de transición, del poder de negociación relativo de los interlocutores implicados y del compromiso y la voluntad de los mismos para aceptar el nuevo orden político. En estos contextos de transición, los parlamentos desempeñan un papel central en el proceso de toma de decisiones institucionales y otras.

2.4.3. Papel de los parlamentos en situaciones posteriores a conflictos

Los parlamentos pueden desempeñar un papel importante en la prevención de conflictos, la negociación para darles fin y la ayuda para su superación. Deben representar a la diversidad de la población y tener en cuenta, analizar y articular las diferentes opiniones y soluciones. Y deben facilitar un espacio en el que puedan expresarse voces minoritarias que quizás no están representadas en el ejecutivo.

¿Cómo pueden los parlamentos ser más eficaces para contribuir a la prevención y gestión de conflictos en la sociedad? Algunos ámbitos que merecen especial atención son:

Supervisión del sector de la seguridad: las sociedades que han salido de un conflicto están traumatizadas por las consecuencias de la violencia y se enfrentan al reto de restablecer la confianza en unas relaciones interpersonales pacíficas y democráticas. Las fuerzas de seguridad en estas sociedades cuentan a menudo con un historial de abusos contra los derechos humanos y es crucial que estén sujetas a un control democrático por el parlamento (véase la sección 5 del anexo 2).

Protección de los derechos humanos: los parlamentos tienen un papel clave para demostrar que los derechos humanos serán respetados. Esto debe equilibrarse con la necesidad de garantizar que los interlocutores políticos sigan siendo parte del debate democrático a pesar de una historia de abusos. Encontrar el equilibrio es muy difícil.

Generar confianza en el sistema de justicia: los parlamentos desempeñan un papel clave en el asentamiento de la confianza en el funcionamiento imparcial de la justicia. La justicia de transición a menudo desempeña un papel clave en las situaciones de posguerra y posteriores a conflictos, por ejemplo logrando un equilibrio transparente entre reconciliación

y castigo por las atrocidades del pasado. Unos parlamentos pluralistas que representen a las diferentes opiniones e intereses son el mejor foro para debatir y decidir las cuestiones difíciles. Esto puede ser particularmente complicado en contextos de transiciones negociadas, en los que las partes anteriormente en conflicto todavía pueden estar en el poder y tratar de bloquear los intentos de hacer justicia en casos relacionados con sus partidarios.

Generar confianza: es esencial generar confianza en las instituciones de gobierno, es decir, en los poderes legislativo y ejecutivo, como actores legítimos y centrales en la gestión y prevención de conflictos, así como fomentar la confianza en el nuevo orden institucional. Los parlamentos son instituciones abiertas y deben dar ejemplo de buena gobernanza a través de prácticas internas transparentes, de la eficacia y de la rendición de cuentas a sus representados.

Adopción de legislación apropiada: debe adoptarse una legislación adecuada en aras de la consolidación de la paz y el funcionamiento estable del nuevo orden político. El parlamento debe facilitar un sistema de justicia conducente a un sistema judicial imparcial y a unos tribunales independientes. También corresponde al parlamento, en su caso, el papel de elaborar una nueva constitución que defina los mecanismos de responsabilización, incluidas unas relaciones constructivas entre los poderes judicial, ejecutivo y legislativo. Estas tareas requieren grandes competencias de los parlamentarios y del personal del parlamento y, por lo general, apoyo para la creación de capacidades, como se analiza a continuación.

2.4.4. Capacidades clave del parlamento en situaciones posteriores a conflictos

Para ser eficaz en la gestión de los conflictos, el parlamento debería tener una naturaleza transformadora, es decir, *poseer la capacidad independiente de configurar y transformar propuestas procedentes de varias fuentes en leyes creíbles*. Un parlamento transformador debe desarrollar la capacidad de encontrar soluciones con el apoyo de una amplia variedad de interlocutores sociales. Para ser eficaz en la prevención de conflictos y en gestión, el parlamento que actúa en una situación posterior a un conflicto debe desarrollar o mejorar las capacidades para realizar sus funciones esenciales de representación, legislación y control.

Mejora de la capacidad representativa del parlamento: se precisa capacidad de representación para ayudar a establecer la confianza entre sectores que han estado en conflicto. Estas capacidades se pueden mejorar mediante el establecimiento de estructuras eficaces, como comisiones legislativas y grupos parlamentarios pluripartidistas. Las comisiones legislativas reúnen a legisladores de diferentes partidos y a intereses sociales para cooperar en asuntos controvertidos. La negociación y el compromiso a través de estos procesos contribuyen a sentar la confianza mutua entre partes anteriormente enfrentadas. Mejorar las capacidades de comunicación con los representados y con la sociedad civil también es importante, con el fin de demostrar que hay un canal real para el diálogo entre el ciudadano y el estado.

Desarrollo de la capacidad legislativa: el parlamento tiene que aprobar legislación que facilite la prevención y gestión de conflictos, que garantice derechos y libertades fundamentales tales como una prensa libre, la libertad de expresión y asociación, los límites a las acciones del estado, etc., contribuyendo a reducir las tensiones sociales y a impedir el resurgimiento del conflicto.

Capacidad de supervisión: una capacidad reforzada de control político y presupuestario permitirá al parlamento actuar como garante de valores democráticos básicos como el Estado de Derecho y la representación en el Gobierno de los diferentes intereses de la sociedad. El parlamento debe garantizar la protección de los derechos fundamentales, incluido el respeto de los grupos minoritarios. La pobreza es un factor importante que contribuye a las tensiones sociales y a los conflictos en muchos países en desarrollo y el control parlamentario de las actividades de reducción de la pobreza ayuda a garantizar que los programas cumplan los objetivos y que sus beneficios se distribuyan equitativamente.

2.4.5. Lecciones de experiencias previas de desarrollo parlamentario en situaciones posteriores a conflictos

De la experiencia de la CE y otros donantes en el apoyo a parlamentos en situaciones posteriores a conflictos se han aprendido algunas lecciones importantes:

El desarrollo en el parlamento de capacidades y habilidades de reconciliación es clave para el éxito del proceso de transición

En Zimbabue, el Proyecto de Transformación de Conflictos en el Parlamento, administrado por el PNUD, se centró en la creación de competencias y capacidades en el parlamento y entre los diputados para gestionar y resolver conflictos. Se impartió formación a más de dos tercios de los diputados de los dos grandes partidos políticos contendientes. Reunir a parlamentarios de las dos partes contendientes en un contexto de relaciones tensas y de polarización fue un logro notable. Los participantes reconocieron que el proyecto ayudó a la toma de conciencia sobre el conflicto y sus consecuencias, así como a dotarlos de habilidades y competencias que les permitieron gestionarlo mejor.

En Sudán del Sur, la aplicación del Acuerdo General de Paz de 2005 dependía de la aprobación de legislación por la Asamblea Legislativa del país, pero ésta carecía de capacidades básicas. El Programa de Creación de Capacidad Legislativa en Sudán del Sur, de la CE pero ejecutado por AWEPA, incluye la creación de capacidad para los diputados y el personal y el apoyo a unas relaciones vibrantes y viables entre los diputados y sus circunscripciones que les permitan desempeñar un papel positivo en la solución de los conflictos en curso y en la prevención de futuras controversias.

Prestar apoyo para garantizar una transición fluida y unos procedimientos adecuados de revisión constitucional

En Somalia, uno de los aspectos de un programa apoyado por la CE supuso el apoyo al Parlamento Federal de Transición y a los parlamentos regionales de Somalilandia y Puntlandia, para garantizar que los diferentes intereses estuviesen representados en la transición hacia un sistema federal efectivo. El fomento de la capacidad de los parlamentos regionales era importante para garantizar la eficacia de su representación en el proceso de revisión constitucional, así como en el futuro parlamento federal.

Un proceso similar, al que ya nos referimos anteriormente, está en marcha en Sudán del Sur, en donde la asamblea y los parlamentos de los Estados son actores clave en la aplicación del Acuerdo General de Paz. El apoyo a la Asamblea y a los parlamentos regionales era necesario para ayudar a garantizar su funcionamiento eficaz y la representación de los distintos grupos de interés en el proceso de transición.

En situaciones posteriores a conflictos puede ser necesario crear capacidades a partir de cero

En muchos países que han salido de un conflicto, los parlamentos carecen incluso de capacidades básicas tales como infraestructura, normas legislativas y personal cualificado. El desarrollo de capacidades debe abordar estas deficiencias y puede tardar en dar resultados.

En Ruanda, por ejemplo, los edificios de la Asamblea Nacional fueron gravemente dañados durante el genocidio de 1994 y la CE apoyó la reconstrucción física de las instalaciones. Otros socios ayudaron al desarrollo de la capacidad de los diputados y del personal del parlamento para asistirles en el cumplimiento eficaz de las funciones legislativas y de control del parlamento.

Flexibilidad en la definición de los ámbitos de intervención y del enfoque

Las situaciones posteriores a conflictos suelen ser muy inestables y tanto las evaluaciones de las necesidades como los proyectos de apoyo deben ser flexibles e iterativos. Este fue el caso de la crisis postelectoral de 2007 en Kenia. Un apoyo anterior a la Asamblea Nacional de Kenia en el marco del Programa de Apoyo a la Gobernabilidad Democrática de Kenia había contribuido a mejorar la capacidad institucional del parlamento. Sin embargo, en el volátil paisaje político existente tras la violencia postelectoral, era difícil predecir la prioridad que se daría a las reformas políticas. La CE decidió crear un Fondo Flexible para el Diálogo y la Reconciliación Nacional en Kenia con el fin de apoyar a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y a las instituciones de gobierno semiautónomas responsables de la aplicación del Acuerdo de Diálogo y Reconciliación Nacional en Kenia.

Participación de los interesados en la definición de prioridades y el diseño de programas

En general, todos los programas de apoyo parlamentario de la CE en países que han salido de un conflicto están diseñados siguiendo unas evaluaciones de necesidades realizadas con una amplia participación de los interesados. Se da por sentado que la participación de los interesados es muy importante, pero esto puede constituir un reto en contextos donde prácticamente no existe experiencia parlamentaria previa (por ejemplo, en Sudán del Sur), o cuando la sociedad civil es débil y quizás en gran medida dependiente del impulso de los donantes. Sin embargo, incluso en tales circunstancias sigue siendo crucial relacionarse con los diputados de diferentes partidos, el personal parlamentario y las partes interesadas de la sociedad civil.

Comprender y reconocer la especificidad del entorno y la necesidad de involucrar a los interlocutores extraparlamentarios, incluido el ejecutivo

Siempre que sea posible, es preciso evitar conflictos con otras instituciones del Estado que puedan percibir la reforma parlamentaria como una amenaza. Al mismo tiempo, debe procederse a un cuidadoso cálculo de si limitarse a actividades de desarrollo parlamentario impuestas por la exigencia de llegar a un acuerdo ejecutivo significa que el programa no puede cumplir los objetivos de refuerzo y no debe llevarse a cabo.

Por ejemplo, en Zimbabue, donde el ejecutivo había dominado el proceso de toma de decisiones y el sistema político durante muchos años, fue posible un efectivo programa del

PNUD de apoyo a la reforma parlamentaria garantizando que los objetivos del proceso de reforma fueran claros y haciendo participar al ejecutivo en algunas etapas del proceso.

Una multiplicidad de factores que están fuera del parlamento pueden obstaculizar gravemente u oponerse a una intervención eficaz en el desarrollo parlamentario y a un mayor desarrollo democrático. Entre ellos pueden citarse: a) presencia de boicoteadores, facciones o líderes que se oponen al acuerdo de paz y utilizan la violencia y la intimidación para minarlo; b) Estados vecinos que se oponen al acuerdo de paz y ayudan a los boicoteadores; c) presencia de productos valiosos fácilmente comercializables, como madera y piedras preciosas, que motivan las acciones de los boicoteadores.

En estos casos, Sørbø (2004), escribiendo sobre Sudán, sugiere una *coordinación estratégica* entre interlocutores internacionales y ejecutores locales, porque si carecen de unidad entre ellos los boicoteadores puede aprovechar para atacar el proceso de paz. Tener en cuenta el contexto regional es también a menudo un factor importante, sobre todo cuando existe una inestabilidad generalizada. Hacer frente a la «maldición de los recursos» mediante iniciativas como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE) también puede reducir los incentivos para que los boicoteadores intenten hacer descarrilar el desarrollo democrático.

La presencia sobre el terreno es esencial

En países que salen de un conflicto se necesitan profesionales experimentados y con gran experiencia para prestar asesoramiento y orientación con el fin de garantizar que los proyectos de desarrollo parlamentario avancen. A menudo se plantean cuestiones con respecto a la contratación de estos profesionales para puestos difíciles y existe la tentación de contratar a expertos para misiones de corta duración. Como se señala en las evaluaciones de varios proyectos de desarrollo parlamentario apoyados por la CE, esto no suele ser eficaz y tiene poco impacto a largo plazo.

Normalmente, entre el personal del proyecto debería haber expatriados y expertos nacionales. Si bien los nacionales inicialmente pueden carecer de experiencia parlamentaria específica, la transferencia de conocimientos les permitirá asumir con el tiempo las funciones de dirección de proyectos, con lo que se institucionalizará la asunción nacional. Por otra parte, si la situación de seguridad se deteriora, el personal extranjero puede ser evacuado, dejando al personal nacional para garantizar la continuidad del programa.

Prestar atención a factores que pueden socavar la credibilidad del proceso

En los procesos de reconciliación, los parlamentos deberían recibir asistencia para evitar problemas de credibilidad y legitimidad que puedan poner en duda los valores centrales, los principios y las prácticas de la gobernabilidad democrática y socavar el proceso de democratización.

Las instituciones del estado en los países que han salido de un conflicto a menudo carecen de capacidad para ofrecer incluso servicios y bienes públicos básicos. Puede haber una tendencia a que la comunidad internacional responda mediante la canalización del apoyo a través de ONG. Esta puede ser la única opción a corto plazo, pero a largo plazo es fundamental que las instituciones nacionales, incluidos los parlamentos, se doten de dichas capacidades.

Un enfoque basado en los derechos

Los acuerdos de transición tras un conflicto deben incorporar la representación de los grupos desfavorecidos, pero esto no siempre sucede, a veces con consecuencias de larga duración. Por ejemplo, las mujeres están insuficientemente representadas en los órganos legislativos de transición de Sudán, Somalia y Etiopía. Esto puede conducir a un reconocimiento insuficiente de los derechos y garantías en las constituciones elaboradas por los parlamentos de transición. Las estrategias de desarrollo parlamentario en situaciones posteriores a conflictos deben incluir el apoyo a la sociedad civil y a grupos de derechos para garantizar que se tengan en cuenta los intereses de las mujeres, las minorías y los grupos desfavorecidos. El apoyo a los parlamentos en la promulgación de legislación sobre derechos internacionales, por ejemplo la consagración de los derechos de mujeres y niños, puede ayudar a centrar el debate sobre un enfoque basado en los derechos humanos.

Métodos de evaluación adaptados a su contexto

La evaluación de programas en situaciones posteriores a conflictos requiere un enfoque específico. Las evaluaciones externas deben tener en cuenta el contexto del país y los resultados del programa no deben ser evaluados con los mismos criterios que se aplican en entornos estables. Una combinación de evaluación interna y de ayuda externa se considera eficaz en algunas situaciones posteriores a conflictos, combinando conocimientos locales y una visión externa imparcial. Es fundamental que en los procesos de evaluación todas las partes interesadas, incluidos los parlamentarios y el personal, dispongan de la oportunidad de discutir los avances y el impacto (Comisión Europea, 2006 y 2008).

2.4.6. Recomendaciones generales para el apoyo de la CE a los parlamentos en situaciones posteriores a conflictos

- A menudo tras el conflicto, las instituciones parlamentarias siguen siendo débiles en relación con el ejecutivo, los grupos armados y otros interlocutores no estatales. Lograr una gobernabilidad democrática efectiva supone corregir este desequilibrio. Los interlocutores externos tienen un papel que desempeñar para ayudar al fortalecimiento oportuno de los parlamentos.⁽⁴⁷⁾
- Los parlamentos en situaciones inmediatamente posteriores a conflictos tienen importantes responsabilidades legislativas que, aunque fundamentales para el proceso de recuperación, a menudo son insuficientemente apoyadas o tenidas en cuenta por los interlocutores internacionales. Éstas incluyen la elaboración de constituciones y de legislación sobre temas como la justicia durante la transición (por ejemplo, tribunales especiales, comisiones de la verdad y leyes de amnistía), la ley electoral, los marcos jurídicos para el reasentamiento de desplazados internos y refugiados, y el restablecimiento del control civil y democrático sobre el sector de la seguridad (véase la sección 5 del anexo 2). Un apoyo específico a la investigación legislativa, el análisis y la redacción, así como a los procedimientos pertinentes de acompañamiento del proceso legislativo es el más apropiado en tales contextos.
- Con el fin de funcionar de forma independiente y eficaz, los parlamentos deben ser espacios políticos donde los representantes de los ciudadanos pueden hablar y actuar sin miedo a ser perseguidos. Los principios básicos de la democracia participativa requieren que los diputados lleven a cabo sus funciones básicas sin temor a represalias por sus palabras o acciones; el apoyo al establecimiento de un sistema de inmunidad es útil en este sentido. Sin embargo, no es necesario explicar que la protección de la

⁽⁴⁷⁾ Véanse las Directrices para la comunidad internacional en materia de parlamentos, prevención de crisis y recuperación, adoptadas en 2006 en la Conferencia del PNUD en Bélgica. Véase <http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2005/conflict/guidelines-e.pdf>.

inmunidad no debe ser confundida con la impunidad por comportamientos corruptos o ilegales.

- Deben abordarse aquellas cuestiones que pueden plantear problemas de legitimidad y credibilidad y minar el proceso de transición. Prestar especial atención a la lucha contra la corrupción y el apoyo a la representatividad de los legisladores (fomentando el contacto directo con los electores) puede ayudar a establecer y mantener la credibilidad.
- comisiones parlamentarias permiten a los representantes de los ciudadanos manifestar sus preocupaciones con el fin de influir en la toma de decisiones del Gobierno y de llegar a una posición de compromiso o consenso. El apoyo parlamentario de la CE debería tratar de reforzar la capacidad de las comisiones para funcionar como modelos eficaces de fomento de la paz. Las comisiones deberían ser equilibradas en su composición y disponer de espacio suficiente para la oposición.
- Fortalecer la difusión del parlamento: la capacidad de los parlamentos para comunicarse con sus representados, incluida la sociedad civil y los medios de comunicación, debe ser fortalecida. Esto es fundamental para lograr la paz, ya que la naturaleza representativa del parlamento le otorga una legitimidad única para explicar la política del Gobierno y los esfuerzos de recuperación. En situaciones en que la reputación del parlamento puede haber sido echada a perder como resultado del conflicto, los programas de divulgación ayudan a restaurar la confianza en los órganos parlamentarios.
- Hacer participar y apoyar a los parlamentos subnacionales: los nexos verticales entre los parlamentos nacionales y los órganos deliberativos subnacionales (ya sean estatales, provinciales, municipales o locales) ayudan a los parlamentarios a identificar mejor asuntos clave o que preocupan en determinadas regiones o afectan a minorías y comunidades marginales. El apoyo a estos nexos (y a estos parlamentos subnacionales) contribuye a tener pronto noticia de las tensiones latentes y permite a los parlamentos reaccionar en consecuencia.
- Prestar atención a los peligros en el entorno político (por ejemplo, posibles boicoteadores), identificando estrategias para mitigar o eliminar las influencias negativas.
- Mantener al ejecutivo informado y comprometido, pero asegurarse de que las actividades de apoyo fomentan la autonomía institucional del parlamento.
- Prestar especial atención a las dinámicas de los conflictos derivadas de la pobreza y asegurar que el parlamento se involucre en el desarrollo y control de las estrategias de reducción de la pobreza.
- Tener en cuenta la necesidad de creación de capacidades para que el parlamento lleve a cabo sus funciones constitucionales tradicionales y, al mismo tiempo, prestar atención a su papel clave en la promoción de la reconciliación. Es importante en este contexto contar con las reglas necesarias para dar voz a la oposición con el espacio adecuado y un papel en la labor del parlamento.
- Evitar una completa retirada (la clausura de un proyecto), incluso en situaciones de inseguridad.

2.5. Los parlamentos y la supervisión del sector de la seguridad

2.5.1. Resumen de la sección

La presente sección subraya que la garantía de seguridad de los ciudadanos es una función clave del Estado democrático moderno. La concepción de la seguridad se ha ampliado en los últimos años y cada vez se utiliza más el concepto de «seguridad humana».

En las democracias emergentes, el control democrático del sector de la seguridad es a menudo débil, lo que a veces socava la estabilidad constitucional. Un control eficaz del sector de la seguridad protege tanto a los ciudadanos como a los miembros de las fuerzas de seguridad contra los abusos. Un control integral y democrático de este sector incluye al parlamento, la sociedad civil y los medios de comunicación. La delimitación entre conductas legítimas e ilegítimas en el sector de la seguridad es una condición previa esencial para el control.

La sección describe las capacidades requeridas para un control parlamentario efectivo y presenta recomendaciones para programas eficaces de fomento de la capacidad parlamentaria de control del sector de la seguridad.

2.5.2. La democracia y la supervisión del sector de la seguridad

Proporcionar seguridad a los ciudadanos es una de las funciones más importantes del Estado moderno. La seguridad es una condición previa para la promoción y el logro a largo plazo de los objetivos de desarrollo económico y social. En consecuencia, un sector de la seguridad eficaz y responsable es un elemento clave de la democracia y del desarrollo.

El sector de la seguridad incluye a las instituciones encargadas de la protección directa o indirecta del Estado y de sus ciudadanos: fuerzas militares y paramilitares, servicios de inteligencia, autoridades civiles encargadas de la gestión y el control de estos organismos, e instituciones de justicia y policiales. Un sector de la seguridad profesional es aquel que entiende sus obligaciones militares, policiales o de inteligencia y su adecuada relación con la sociedad en general y la responsabilidad que tiene para con ella. Un sector de la seguridad efectivo en una democracia es el que opera con profesionalidad dentro de un sistema democrático de control civil que garantice la rendición de cuentas y la transparencia.

En los países con Gobiernos autoritarios, las fuerzas de seguridad suelen ser utilizadas como instrumentos de acoso e intimidación de los grupos de la oposición y para proteger al Gobierno de la competencia política y la responsabilización democrática. Por lo tanto, los problemas de seguridad tienen trascendencia en países que han salido de un régimen autoritario porque las sociedades en proceso de democratización tratan de introducir controles institucionales sobre la acción gubernamental, en particular contando con la rendición de cuentas de los organismos del sector de la seguridad. Esto a menudo implica reducir drásticamente el peso del sector, por ejemplo mediante la redefinición de la misión de los militares, restringiéndola al ámbito militar, o introduciendo un control civil sobre dichas fuerzas. La intervención de los civiles en un espacio normalmente reservado para los «hombres de uniforme» a menudo resulta controvertida y se recurre al argumento de que el sector de la seguridad es un ámbito de conocimientos especializados y donde el secreto es necesario. También se suele argumentar que los intentos

de reducir el poder incontrolado de las fuerzas de seguridad irán en detrimento de la eficacia del sector.

Sin embargo, en un contexto de creciente democratización en muchos ámbitos de la vida, conceptos más amplios como el de seguridad humana son cada vez más importantes. La seguridad se redefine, pasando de un enfoque de la seguridad del Estado hacia un enfoque basado en los derechos, en el que todos los ciudadanos tienen el derecho básico a vivir en paz y dignidad, incluyendo la libertad de no ser objeto de medidas arbitrarias por parte del Estado. Aumenta la presión para reequilibrar el eje de los problemas de seguridad, que pasan de ser una responsabilidad exclusiva del poder ejecutivo a ser una responsabilidad compartida, con importantes funciones de control ejercidas por otras instituciones, incluido el parlamento. La sociedad civil está cada vez más en desacuerdo con el déficit democrático que se manifiesta en la falta de transparencia y de responsabilización, y con la corrupción, manifestada en la vida cotidiana a través de problemas tales como policías corruptos e inseguridad pública. Una nueva oleada de reformas del sector de la seguridad ha dado por lo tanto lugar a iniciativas en todo el mundo. La creciente intervención de los donantes en este ámbito es una clara señal de que muchos actores en la comunidad de ayuda al desarrollo comparten la visión de una supervisión civil eficaz del sector de la seguridad.

2.5.3. La Unión Europea y la reforma del sector de la seguridad

La reforma del sector de la seguridad es un aspecto importante de la política de desarrollo de la UE.⁽⁴⁸⁾ La UE comparte el concepto más amplio de seguridad humana ya señalado. Con el fin de garantizar a los ciudadanos la paz y la seguridad, el sector de la seguridad debe integrarse en las normas sobre gobernanza democrática, incluido el sometimiento a un control efectivo. La UE ha apoyado actividades de reforma del sector de la seguridad en más de 70 países, incluyendo por lo menos a 36 en la región ACP. Se ha prestado apoyo en una amplia gama de ámbitos, desde la gestión del sector de la seguridad hasta la reforma de la justicia, la reforma de la policía, la formación e integración de las fuerzas armadas, la desmovilización y reintegración de excombatientes, el control de armas pequeñas y la creación de capacidades regionales, así como el aumento del control de los parlamentos y de otras instituciones, como las entidades fiscalizadoras superiores y la sociedad civil. El apoyo de la CE al fortalecimiento de la supervisión en general, con respecto al cual ha habido una serie de proyectos en la región ACP (véase el capítulo 1), también da lugar a una mayor responsabilización en el sector de la seguridad.

No obstante, la UE ha identificado el apoyo a una mayor supervisión del sector de la seguridad como una prioridad especial. La Comunicación de la CE de 2006 sobre el apoyo comunitario a la reforma del sector de la seguridad pide a la UE centrarse más claramente en los aspectos de la gobernanza de la reforma del sector de seguridad, incluido el fortalecimiento del control parlamentario, la independencia judicial y la libertad de prensa.

⁽⁴⁸⁾ Véase por ejemplo, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform SEC (2006) 658*, disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0253en01.pdf.

2.5.4. El sector de la seguridad y el control parlamentario

Los parlamentos en las sociedades democráticas tienen el mandato y la obligación de legislar, controlar la acción del ejecutivo y representar el interés público en todas las cuestiones políticas, incluida la seguridad. Si bien es comúnmente aceptado que los parlamentos tienen la función de controlar al ejecutivo, cuando se trata del sector de la seguridad a menudo se registra una resistencia del mismo, y del ejecutivo de forma más general, a un eficaz desempeño de esta función. Los argumentos más comunes contra un control parlamentario eficaz son la seguridad del Estado y la necesidad de mantener el secreto. Estos argumentos se utilizan en los países en desarrollo y en los desarrollados por igual y han ganado importancia desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y la subsiguiente «guerra contra el terror». Mientras que la adopción de precauciones contra la difusión de información que pudiera ser utilizada por los terroristas es legítima, la falta de transparencia en el funcionamiento de las fuerzas de seguridad socava la democracia.

El control parlamentario del sector de la seguridad es esencial para la democracia. Sin embargo, es solo una parte de la gobernanza democrática general del sector de la seguridad, que también incluye un proceso transparente, responsable y participativo, las políticas y la administración del sector. La

gobernabilidad democrática del sector de la seguridad implica a otras instituciones como el poder judicial, la sociedad civil y los medios de comunicación, aun cuando estos actores y las instituciones actúen con independencia de sus relaciones con el poder legislativo. Por lo tanto, la interacción constante con los diversos actores e instituciones es clave para un control parlamentario efectivo, así como para la gobernanza democrática general del sector.

Recuadro 20 - Requisitos previos para un control parlamentario efectivo del sector de la seguridad

1. Definición clara del sistema de seguridad, de los componentes institucionales de la seguridad nacional y de los objetivos del sector.
2. Los organismos de seguridad e inteligencia deben ser creados por ley y sus competencias específicas deben también contar con una base legal.
3. Los mandatos de las fuerzas de seguridad, las agencias de inteligencia y los cuerpos de seguridad deben ser definidos y diferenciados unos de otros.
4. Debe haber reglas claras y legislación sobre la autorización y control del uso de poderes especiales, es decir, los que afectan a las libertades civiles, tales como las escuchas telefónicas, la vigilancia de las comunicaciones privadas, etc.
5. Límites a la recopilación de información personal: debe existir un control ministerial del funcionamiento de los organismos así como de la información al parlamento.
6. Deben establecerse salvaguardias contra los abusos por parte del ejército y contra la politización de los servicios de inteligencia.
7. Deben imponerse restricciones a la investigación, por parte de los servicios de seguridad, de actos que forman parte del proceso democrático legítimo.
8. Una o varias comisiones de control, en las que no participen los ministros, deben informar al parlamento; la presidencia de las comisiones deberá corresponder a la oposición o ser rotatoria entre representantes de la oposición y del Gobierno.

El control parlamentario del sector de la seguridad protege al público en general, pero los parlamentos también deben asegurarse de que los Gobiernos sean buenos empleadores en el sector de la seguridad en términos de salarios, condiciones de trabajo, respeto de los derechos humanos, etc. Las violaciones de derechos humanos en el seno de las fuerzas de seguridad minan la moral y la autoestima y ello tiene efectos nocivos sobre su funcionamiento. Por lo tanto, hacer un seguimiento de lo que ocurre dentro de las fuerzas de seguridad y proteger los derechos de los profesionales de la seguridad es también una forma de reforzar las capacidades del sector.

La corrupción en el sector de la contratación pública en el ámbito de la seguridad es un asunto muy delicado que un legislador eficaz debe supervisar cuidadosamente. El sector, junto con el petróleo y las grandes infraestructuras, son las partes del Gobierno más propensas a la corrupción. Según el Departamento de Comercio de Estados Unidos, alrededor del 50 % de los sobornos en los contratos de todo el mundo están relacionadas con el sector de la defensa.

La participación legislativa en temas de seguridad no siempre es benéfica. Hay casos en que los parlamentos han actuado para limitar los derechos humanos de las minorías, recurriendo a las fuerzas de seguridad para aplicar esta discriminación. Los parlamentos pueden ceder a la presión del ejecutivo y establecer una endeble protección de los derechos humanos o crear organismos débiles de lucha contra la corrupción. Es importante que el refuerzo legislativo en la supervisión del sector de la seguridad base sus principios en un enfoque de los derechos humanos, incluida la adopción de los convenios y normas internacionales sobre derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la protección de las minorías.

Al igual que en otras áreas de su trabajo, el parlamento requiere ciertas cualidades para ejercer un control efectivo sobre el sector de la seguridad, que pueden ser descritas como la «trinidad de las A» (Ebo, 2008):

- Autoridad: régimen jurídico y competencias conforme a lo dispuesto en la Constitución;
- Aptitud: la capacidad del parlamento para llevar a cabo sus funciones constitucionales depende de sus capacidades y recursos en materia de investigación, documentación, análisis de la información, administración, relaciones constructivas con la sociedad civil, etc.;
- Actitud: independencia, integridad, coraje y visión son atributos fundamentales de un parlamento eficaz, especialmente importantes para efectuar un control adecuado del sector de la seguridad.

El control del presupuesto es un elemento clave del control civil del sector de la seguridad. Supervisar el presupuesto de este sector puede ser un reto. En algunos países, el ejecutivo facilita información detallada sobre los planes y prioridades del sector, mientras que en otros solo presenta información general (de nuevo amparándose en motivos de seguridad). Los ingresos y gastos fuera de presupuesto pueden suponer un problema particular para el control democrático del sector de la seguridad. Algunos gastos, como la construcción de instalaciones, la adquisición de armas y las pensiones del ejército se pueden incorporar en los presupuestos de otros ministerios. Las agencias del sector de la seguridad pueden contar con ingresos que provienen de fuentes exteriores al sector, como la explotación de empresas o el arrendamiento de terrenos. En algunos países, estos ingresos pueden ser muy grandes y prácticamente o totalmente opacos, lo que hace que la corrupción constituya un riesgo importante. Además, puede haber «agujeros negros» de gastos secretos que estén constitucionalmente excluidos del control parlamentario, y con frecuencia se incurre

en gastos no previstos debido a crisis inesperadas, ayuda de emergencia u operaciones de mantenimiento de la paz que solo se aprueban después de que se haya producido el hecho.

Existen mecanismos diferentes del control presupuestario y de las comisiones de control que los parlamentos pueden emplear para supervisar el sector de la seguridad, aunque varían enormemente de país a país. Algunos parlamentos tienen potestad para aprobar operaciones de apoyo a la paz, mientras que otros pueden utilizar su «poder de compra» para ejercer presión sobre las decisiones que los Gobiernos toman en este ámbito o para restringirlas. Algunos parlamentos tienen la facultad constitucional de aprobar nombramientos clave, como los del ministro de justicia o del interior, los altos jefes militares y los directores de inteligencia y otras organizaciones del sector de la seguridad.

Como se señaló anteriormente, debido al carácter confidencial de algunas de las informaciones que posee el sector de la seguridad, debe lograrse un equilibrio entre transparencia democrática y confidencialidad. Deberían determinarse procedimientos para proteger la información confidencial por acuerdo entre los partidos del parlamento y no ser impuestos unilateralmente por el ejecutivo. Pueden establecerse códigos de conducta que determinen cómo los parlamentarios pueden utilizar la información confidencial que obtengan en el ejercicio de su tarea de supervisión del sector de la seguridad. Debe prestarse una exquisita atención a los posibles conflictos de interés, sobre todo relacionados con la contratación pública y hacer obligatoria la presentación de declaraciones financieras y de intereses personales, que son garantías útiles en este como en otros ámbitos.

En muchos parlamentos la capacidad para supervisar el sector de la seguridad se ve afectada por los limitados conocimientos de los diputados y del personal de apoyo en este ámbito, así como por las dificultades para recopilar información de fuentes del sector. Como en otros sectores, las comisiones legislativas llevan a cabo la mayor parte de la labor de control en profundidad del sector de la seguridad. Algunas comisiones cubren la totalidad del sector mientras que otras solo se ocupan de aspectos específicos (policía, ejército, etc.), como ocurre en Nigeria (Ebo, 2008). Las comisiones legislativas solo deben estar integradas por parlamentarios, pero puede contratarse a peritos que asesoren. Obviamente, las comisiones de control del sector deben reflejar la composición del parlamento e incluir a miembros de la oposición.

Por último, como se explicó anteriormente, la participación de la sociedad civil y de los medios de comunicación es crucial para asegurar la gobernabilidad democrática general del sector. A menudo el parlamento puede trabajar con la sociedad civil para apoyar los esfuerzos de control, por ejemplo a través del encargo de estudios y organizando audiencias de expertos de la sociedad civil en materia de seguridad y derechos humanos, sin perjuicio de la capacidad de la sociedad civil para llevar a cabo su control independiente.

2.5.5. Apoyo a los parlamentos para supervisar el sector de la seguridad

Como se explicó anteriormente, la supervisión del sector de la seguridad es un aspecto clave de la labor de unos parlamentos eficaces. En principio, se puede dar apoyo para fortalecer las diversas tareas y responsabilidades de los parlamentos en la supervisión del sector de la seguridad como parte de actividades más amplias de desarrollo parlamentario o de iniciativas más amplias para fortalecer el sector. Los principios básicos para un buen trabajo de refuerzo parlamentario son los mismos que en otros campos. Sin embargo, el carácter sensible del sector conlleva que los donantes externos, incluida la UE, deban actuar con cautela y sobre las bases de asunción nacional, transparencia y consenso.

Recuadro 21 - Control parlamentario del sector de la seguridad: el caso del mundo árabe

Los parlamentos del mundo árabe operan en un contexto donde los ejecutivos han sido tradicionalmente poderosos y el sector de la seguridad es considerado como muy sensible. A menudo, los diputados se sienten demasiado aislados en el contexto nacional para plantear directamente inquietudes acerca del control democrático del sector de la seguridad.

El Programa de Desarrollo Parlamentario del Mundo Árabe (PDIAR en sus siglas inglesas), administrado por el PNUD, ha abordado estos problemas mediante el empleo de un grupo de trabajo de ámbito regional. Después de que una reunión regional de parlamentarios, organizada en 2006, identificara estos temas como prioritarios, diputados de toda la región fueron invitados a participar en un grupo de trabajo. El programa, en cooperación con el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) analizó las diferentes prácticas de control del sector de la seguridad en toda la región y las mejores prácticas a nivel mundial, proporcionando información de base para apoyar la discusión de los parlamentarios sobre las formas de mejorar la supervisión.

Los miembros del grupo se consideraron facultados para proponer mejores mecanismos de supervisión en sus parlamentos nacionales. Por ejemplo, los miembros de la Comisión de Defensa del Parlamento de Kuwait utilizaron los debates y la información del grupo como base para un nuevo enfoque en cuestiones de contratación pública.

El grupo citó cuatro mecanismos específicos para reforzar el control:

- La necesidad de que las democracias en desarrollo establezcan marcos nacionales de seguridad que conformen y regulen las decisiones en materia de defensa y seguridad.
- La necesidad de incrementar el nivel de detalle del presupuesto de defensa y de tratarlo como cualquier otra línea del presupuesto general, sometido a todos los requisitos de protección de los fondos públicos.
- La necesidad de desarrollar la competencia interna y de recurrir a expertos externos cuando sea necesario.
- La necesidad de que el parlamento use sus canales diplomáticos para ayudar a reducir la presión de las empresas extranjeras a través de la cooperación interparlamentaria.

Fuente: <http://www.arabparliaments.org/oversight/>.

Las actividades de desarrollo parlamentario encaminadas a fortalecer las capacidades de control del sector de la seguridad tienen que abordar algunas cuestiones críticas, incluida la resistencia del sector a la interacción con agentes externos o a ser analizado, y su carácter técnico, que puede limitar las posibilidades de participación efectiva de los diputados. También es importante evaluar la voluntad o disposición del parlamento y de los parlamentarios para ejercer su función de supervisión del sector. Sin voluntad política de utilizar sus poderes para responsabilizar al Gobierno, los poderes parlamentarios, constitucionales o legales, son de poca utilidad.

En muchos casos, sin embargo, los diputados están dispuestos a controlar al Gobierno y a sus organismos, aunque no son totalmente capaces debido a la falta de recursos humanos y presupuestarios. Recursos como el personal parlamentario otorgan a los parlamentos la capacidad esencial para llevar a cabo funciones de supervisión. El apoyo de la CE en este ámbito debe tender a fortalecer la capacidad del parlamento y ayudar a establecer procedimientos eficaces que faciliten la supervisión, tales como el acceso a la información, la comparecencia de altos cargos del sector ante las

comisiones de seguridad para ser sometidos a preguntas, etc.

Los países donantes deben considerar la conveniencia de su intervención en este ámbito sobre la base de factores tales como sus propias prácticas en el control democrático de sus sectores de la seguridad, así como de los vínculos históricos (tanto negativos como positivos) en términos de su impacto potencial y las sensibilidades geopolíticas. Al mismo tiempo, la sensibilidad del campo de la seguridad no debe llevar a los donantes a excluirlo del refuerzo parlamentario, ya que una supervisión democrática inadecuada del sector suele ser un factor clave en la reversión del orden constitucional. El refuerzo del control del sector de la seguridad debe plantearse de manera general y la creación de capacidades debe extenderse más allá de los diputados y del personal parlamentario. Así mismo es necesario capacitar al personal ejecutivo y de seguridad para que también comprendan sus funciones y responsabilidades en el control parlamentario y la gobernabilidad del sector.

Como se subrayó anteriormente, el desarrollo y la adopción de una estrategia y de un plan de seguridad nacional requieren la participación del parlamento y deben ser apoyados. Por ejemplo, en Sudáfrica, la participación activa del parlamento en el proceso y la adopción de una estrategia de seguridad nacional justificó su papel activo en la supervisión del sector, incluidas las contrataciones públicas.

Las modalidades de ejecución y de organización deben ser consideradas cuidadosamente. Existen organizaciones especializadas independientes con mandato para trabajar en la supervisión democrática del sector de la seguridad. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) y el Instituto de Estudios de Seguridad (*Institute for Security Studies, ISS*), con sede en Sudáfrica. Además, algunas de las principales organizaciones de desarrollo parlamentario, como el PNUD y la Unión Interparlamentaria, han facilitado proyectos en este ámbito. Otra modalidad es el hermanamiento entre parlamentos, mediante el cual las comisiones de control del sector pueden aprender mutuamente sobre el desarrollo y aplicación de mecanismos de control eficaces.

Un enfoque particularmente prometedor es la colaboración regional entre diputados, ya sea formal o informalmente. En la mayor parte de las regiones del mundo existen parlamentos regionales. Una función importante de estos parlamentos es permitir el diálogo sobre cuestiones sensibles entre los representantes electos de los diferentes Estados de la región. Este puede ser un mecanismo efectivo para reducir las tensiones en contextos específicos, como ocurrió, por ejemplo, con el parlamento regional de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). Los parlamentos regionales podrían ser apoyados en la promoción de enfoques armonizados de control democrático del sector de la seguridad (Hettman y Mohammed, 2008).

El intercambio de mejores prácticas a menudo se puede llevar a cabo a nivel regional a través de agrupaciones informales de parlamentarios regionales. El programa Desarrollo Parlamentario del Mundo Árabe (PDIAR en sus siglas inglesas), regido por el PNUD⁽⁴⁹⁾ (véase el recuadro 21) y el Programa Global de Fortalecimiento Parlamentario (*Global Programme for Parliamentary Strengthening, GPPS*) han demostrado un buen quehacer utilizando esta modalidad (Murphy y Alhada, 2007).

Los donantes deberían garantizar que existe un control adecuado en el parlamento nacional de su propio personal del sector de la seguridad, especialmente cuando fuerzas de mantenimiento de la paz de los donantes y otro personal de seguridad se encuentren sobre el terreno, en entornos en los que han salido de un conflicto. En los últimos años ha

⁽⁴⁹⁾ Véase <http://www.arabparliaments.org/groups/security.asp> para más información sobre el trabajo del PNUD con respecto al control parlamentario del sector de la seguridad en la región árabe

habido varios casos de violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz.

Recomendaciones generales para el apoyo de la CE al control parlamentario del sector de la seguridad

- ***El control parlamentario del sector de la seguridad debería incluirse en la política y la programación del diálogo entre la CE y los países socios***

El marco para el apoyo de la CE al fortalecimiento del control parlamentario del sector de la seguridad se establece a través del diálogo sobre los DEN y los PIN. Un acuerdo para la inclusión en los DEN y los PIN de estrategias y acciones para reforzar el control parlamentario del sector de la seguridad sirve como punto de partida para actividades de apoyo específicas.

- ***En general, el apoyo al refuerzo del control parlamentario ofrecerá una base para mejorar el control del sector de la seguridad***

En muchos países en desarrollo, el parlamento puede no tener experiencia en la realización del control general. Puede ser prematuro iniciar un proyecto de refuerzo del sector de la seguridad hasta que el parlamento no esté habilitado para ejercer de forma efectiva el control de los presupuestos y programas del Gobierno.

- ***Los gastos del sector de la seguridad deben incluirse en el presupuesto nacional para que sea posible un control efectivo***

En muchos países, importantes gastos del sector de la seguridad se pueden ejecutar fuera de presupuesto, o puede facilitarse al parlamento información muy vaga argumentando motivos de seguridad nacional. En algunos países, los organismos del sector de la seguridad disponen de ingresos considerables por actividades empresariales que pueden quedar fuera del presupuesto y sobre las que, por lo tanto, no tienen que rendir cuentas. El refuerzo del control del sector de la seguridad requiere la incorporación de todos sus gastos e ingresos en el presupuesto del Estado aprobado por el parlamento, y es además un requisito general para la responsabilización fiscal.

- ***El apoyo al refuerzo del control parlamentario del sector de la seguridad debe ser integrado con otras actividades de la CE en apoyo de la reforma del sector de la seguridad***

La UE puede apoyar la reforma del sector de la seguridad a través de una serie de actividades diferentes en un país particular. Por ejemplo, esta reforma puede abordarse mediante la reforma del sector judicial, de las fuerzas del orden, el apoyo a la profesionalización de las fuerzas armadas, a procesos de desmovilización en situaciones posteriores a conflictos y de reforma general de la gestión de las finanzas públicas. Es crucial que las actividades de apoyo al control parlamentario se coordinen con otros ámbitos de apoyo para asegurar la sinergia y la complementariedad.

- ***El control efectivo del sector de la seguridad depende del respeto general de los derechos humanos, incluida la libertad de expresión y de asociación***

El parlamento probablemente solo será capaz de garantizar efectivamente la responsabilización democrática del sector de la seguridad cuando exista un contexto general de transparencia de la gobernanza, libertad de expresión y respeto de los derechos humanos. Instrumentos como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos desempeñan un papel importante en el apoyo a la sociedad civil y a unos medios de comunicación independientes, lo que les permite hablar y escribir libremente sobre temas sensibles como el sector de la seguridad.

- ***El apoyo de diferentes socios internacionales a un sector de la seguridad mejorado debería ser coordinado***

Un enfoque coherente por partes clave de la comunidad internacional es crucial para lograr un acuerdo con respecto a un control mejorado por parte de los actores nacionales, incluyendo al propio sector de la seguridad. El papel de liderazgo en el apoyo al aumento del refuerzo del control del sector de seguridad debería ser desempeñado por el socio internacional más adecuado, que puede ser la UE, con su carácter supranacional y experiencia, pero también una agencia de la ONU u otro organismo multilateral.

- ***Un enfoque regional puede ser el punto de partida más apropiado***

Como se señaló en el análisis del apoyo al control del sector de la seguridad en el mundo árabe, un punto de partida regional puede permitir una discusión inicial sobre las cuestiones en un ambiente menos politizado que a nivel nacional. Un enfoque regional a través de un PIR/DER también puede ayudar a fomentar el aprendizaje Sur-Sur y el desarrollo de mejores prácticas.

Para más información

El DCAF y la UIP han elaborado un manual sobre control parlamentario del sector de la seguridad, que es una introducción útil y detallada para la prestación de asistencia a los parlamentos en este ámbito (Born, 2003). Además, el DCAF ha publicado un volumen sobre control parlamentario del sector de la seguridad en África Occidental, que contiene análisis y recomendaciones de especial importancia para muchos países ACP (Ebo y N'Diaye, 2008).



ANEXO 3. CRITERIOS DE REFERENCIA INTERNACIONALES PARA LOS PARLAMENTOS DEMOCRÁTICOS

Introducción

En un mundo diverso es normal que el funcionamiento de unas instituciones estatales como los parlamentos varíe sustancialmente en función del país y del sistema constitucional. Sin embargo, al mismo tiempo existe un creciente consenso internacional sobre la necesidad de diferenciar entre la legítima variabilidad teniendo en cuenta las diferencias culturales y los sistemas y prácticas que obstaculizan o niegan las posibilidades de la gobernabilidad democrática. Con el tiempo se ha alcanzado un consenso internacional sobre un enfoque basado en normas en los ámbitos de los derechos humanos y las elecciones, pero solo en los últimos años se han puesto en marcha iniciativas para examinar los criterios de referencia,⁽⁵⁰⁾ las normas o mejores prácticas para los parlamentos democráticos. El presente anexo repasa las distintas iniciativas y lo que tienen en común, y explora la forma en que podrían incorporarse en las actividades de la Comisión Europea (CE), al ampliar su apoyo al desarrollo parlamentario.

3.1. ¿Por qué son necesarios para la democracia unos parlamentos fuertes y democráticos?

Los parlamentos son instituciones democráticas fundamentales. Representan la diversidad social, la legitimación del Estado de Derecho y la rendición de cuentas del poder ejecutivo al pueblo. Un importante corpus de investigación reunido a lo largo de muchos años muestra sistemáticamente que las democracias tienden a ser más duraderas cuando los parlamentos son más eficaces. Sin embargo, en muchos países los parlamentos no actúan como instituciones genuinamente autónomas, sino que siguen estando bajo la sombra del poder ejecutivo. A diferencia de las ramas ejecutivas del Gobierno, que pueden contar en la mayoría de los casos con una cierta tradición de continuidad institucional, muchos parlamentos han sufrido interrupciones importantes en su vida institucional. Los que han tenido una existencia continuada han operado a menudo bajo regímenes de partido único y por lo tanto cuentan con poca experiencia de la autonomía. La falta de una tradición de autonomía legislativa significa que muchos órganos legislativos carecen de una clara concepción de sus prerrogativas institucionales. La falta de parlamentos democráticos representativos y fuertes erosiona el apoyo popular a los sistemas democráticos y alimenta el cinismo público. Garantizar la calidad democrática de las elecciones no es suficiente: las instituciones representativas que surgen de esas elecciones deben ser internamente democráticas y ejercer un poder político real con el fin de satisfacer las expectativas de los ciudadanos.

Esta situación de desequilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, junto con un conocimiento limitado de los derechos constitucionales de los parlamentos y de los legisladores crea una debilidad en el corazón de muchas democracias emergentes. Como el apoyo al desarrollo democrático se ha convertido en una creciente prioridad de la CE y de otros donantes, es natural que uno de los ejes centrales de estos esfuerzos sea reforzar a los parlamentos. Sin embargo, para ello es importante contar con un consenso sobre cuáles

⁽⁵⁰⁾ Para obtener más información sobre estas iniciativas, véase <http://www.agora-Parl.org/node/2706/node/2node/2706>.

deberían ser las competencias mínimas de los parlamentos democráticos y las condiciones para su funcionamiento.

Hasta hace poco no ha existido un consenso real sobre la gama de competencias de las que debe disponer un parlamento democrático, o sobre el tipo de relación que los parlamentos deben tener con otras instituciones del Estado, incluidos los poderes ejecutivo y judicial. Tampoco hay claridad acerca de los requisitos previos para que el parlamento pueda ejercer su papel de manera efectiva y democrática, o sobre los derechos y obligaciones de los diputados, tanto del partido mayoritario como de la oposición. A la luz de estas cuestiones, en los últimos años se han puesto en marcha una serie de proyectos de diferentes asociaciones parlamentarias y organizaciones de desarrollo parlamentario destinadas a llegar a un consenso internacional sobre los principios básicos para el funcionamiento de los parlamentos democráticos. Uno de los objetivos principales de estos proyectos es ayudar a los parlamentarios de todo el mundo a entender el alcance de las competencias de las que deberían disponer para poder actuar como un contrapeso real al poder ejecutivo. Se trata de una tarea compleja por varias razones. Las prácticas y competencias de los parlamentos varían considerablemente incluso en las democracias consolidadas. Los parlamentos juegan diferentes papeles, aunque no necesariamente mayores o menores, en los distintos sistemas constitucionales. Hay reticencias sobre la codificación de sistemas políticos que muchos creen que deben desarrollarse orgánicamente de acuerdo con las necesidades de las jurisdicciones particulares en determinados momentos de su historia. Al mismo tiempo, se precisa algún tipo de entendimiento común de las responsabilidades fundamentales de un parlamento a fin de evaluar si un parlamento particular reúne los requisitos democráticos mínimos.

Recuadro 22 - La Carta Magna

La Carta Magna es el documento que describe los límites de la autoridad del monarca que los nobles ingleses obligaron en 1215 a firmar al rey Juan de Inglaterra. Es uno de los primeros ejemplos de ley constitucional. El rey Juan, que había estado involucrado en una guerra costosa e infructuosa en Francia, necesitaba desesperadamente más dinero para pagar su coste y para reemplazar los ingresos de los territorios perdidos en Francia. Decidió unilateralmente varios impuestos, incluido el primer impuesto sobre la renta, pero finalmente la resistencia alcanzó el estadio de rebelión.

La Carta Magna estableció el principio de que el poder ejecutivo solo puede ejercerse dentro de la ley y de que los sujetos tenían derechos que no se podían violar a capricho del rey. Una de sus cláusulas faculta a una comisión de barones para anular una decisión del rey cuando la consideren irracional. Esta comisión, denominada el Gran Consejo, fue constituida a partir de un pequeño grupo de señores feudales y estaba muy lejos del actual parlamento elegido por sufragio universal. Hubo numerosos conflictos entre el monarca y el Gran Consejo con respecto a cuándo y cómo exactamente el rey podía ser revocado. Sin embargo, la Carta Magna fue la precursora de los parlamentos de hoy en día y el poder de control del Gran Consejo sigue constituyendo un poder clave de los parlamentos modernos.

La Carta Magna fue una importante fuente de inspiración para numerosas constituciones posteriores, incluyendo la Constitución de Estados Unidos, que brinda al Congreso estadounidense más poderes que a cualquier otro parlamento del mundo. La Carta Magna también establece el principio de habeas corpus, que prohíbe detener a una persona por períodos prolongados si no se la acusa de un delito, y que sigue siendo un principio importante al que regularmente se hace referencia en los debates sobre los derechos de los presos.

3.2. ¿Cuáles son las responsabilidades fundamentales de un parlamento?

Las responsabilidades fundamentales de un parlamento están codificadas de forma diferente en las distintas constituciones, pero se encuentran, en mayor o menor medida, en los parlamentos de todos los países:

Aprobación de legislación: la responsabilidad de aprobar la legislación se deriva de la creencia de que las leyes que introducen derechos e imponen responsabilidades a la población deben ser aprobadas por los representantes del pueblo. Hoy en día, en muchos países el ejecutivo redacta la mayor parte de la legislación propuesta. Sin embargo, el principio de que los parlamentos tienen el derecho de iniciativa legislativa y competencias para aprobar toda la legislación antes de que entre en vigor sigue siendo un elemento central de los sistemas democráticos.

Aprobación del presupuesto: el presupuesto es, en cierto sentido, solo un acto legislativo, pero sin embargo, en muchas constituciones la votación sobre el presupuesto y la aprobación de los impuestos se mencionan específicamente como uno de los derechos fundamentales del parlamento. Esto se debe a que, al igual que la teoría democrática sostiene que las leyes no deben ser impuestas a las personas sin su consentimiento, los impuestos no deben ser impuestos arbitrariamente por el ejecutivo. El presupuesto aprobado y supervisado por el parlamento garantiza que la forma en que los impuestos son recaudados y en que se gastan los recursos es transparente y aprobada por los representantes del pueblo.

Control de las actividades del ejecutivo: cuando el parlamento aprueba la legislación y el presupuesto, autoriza al ejecutivo a llevar a cabo programas y a aplicar normas y reglamentos. Esta autorización no es absoluta ya que los parlamentos deben examinar

Recuadro 23 - No hay impuestos sin representación: el Tea Party de Boston

«Sin representación no hay tributación» es un lema que sigue siendo utilizado regularmente por los activistas que se oponen a lo que perciben como injusta imposición por parte del Gobierno. Sus orígenes se remontan a la lucha de las colonias americanas contra el dominio británico en el período 1763-1776. Aunque los colonos no tenían derecho a elegir representantes en el Parlamento británico en Londres, fueron obligados a pagar diversos impuestos a la Corona británica. Los colonos argumentaron que se trataba de una privación ilegal de sus derechos como súbditos británicos.

El incidente más famoso en la campaña de oposición a la tributación sin representación fue el llamado Tea Party de Boston del 16 de diciembre de 1773. Se trató de la culminación de una campaña de los colonos americanos contra la Ley del Té de 1773, aprobada por la Cámara de los Comunes británica, que establecía un impuesto sobre el té. Los colonos consideraron que solo sus representantes electos deberían poder recaudar impuestos. Cuando el gobernador británico de Boston insistió en descargar cargamentos de té gravados, los activistas abordaron los barcos y arrojaron el té a la bahía de Boston. El Gobierno británico trató de castigar a las colonias, cortando el comercio con Boston, lo que condujo al deterioro de las relaciones entre las colonias y Gran Bretaña y dio lugar a la Guerra de la Independencia, que comenzó en 1775.

El principio de que el ejecutivo no puede imponer impuestos arbitrariamente y de que el parlamento debe aprobar la legislación que establece impuestos para la población se ha convertido en una característica importante de la gobernabilidad democrática en todo el mundo, que sigue reflejándose especialmente en muchas constituciones nacionales (Labaree, 1979; Slaughter, 1984).

las acciones del ejecutivo para garantizar que se apliquen eficiente y eficazmente y dentro del mandato otorgado por el parlamento. Si el parlamento no está dispuesto a supervisar adecuadamente la acción del ejecutivo o es incapaz de hacerlo, el sistema de gobierno se debilita, aumenta el riesgo de corrupción y la ineficacia del programa.

Representación de la población: algunas constituciones nacionales mencionan explícitamente el papel del parlamento como representante de la población, mientras que otras no lo hacen. En la práctica, en la mayoría de los países, los diputados prestan una gran atención a las opiniones y necesidades de sus electores, aunque esto suele ser refrenado por la constitución, que recuerda que el parlamentario representa a toda la nación.

3.3. Los proyectos de criterios de referencia

En los últimos años, varios organismos internacionales de desarrollo parlamentario y democrático han patrocinado proyectos para desarrollar criterios de referencia, ya sea para sus diputados o para la comunidad de desarrollo democrático. La divergencia entre el contenido y el estilo de estos criterios de referencia es en gran parte resultado de las diferentes circunscripciones electorales y los diferentes papeles que desempeñan estas organizaciones patrocinadoras. La terminología utilizada para describir los proyectos de criterios de referencia varía. La terminología apropiada depende en cierta medida de las perspectivas de las organizaciones que desarrollan los criterios, normas, parámetros y ejemplos de buenas prácticas. Todos los esfuerzos de evaluación mediante criterios de referencia pretenden equilibrar el deseo de fortalecer el sector legislativo a nivel internacional mediante la creación de una línea de base con la importancia para los parlamentos, y los países, de tener autonomía para organizarse de acuerdo con sus necesidades concretas. Como mínimo, las directrices de «buenas prácticas», utilizadas sobre todo por la Unión Interparlamentaria (UIP), plantean cuestiones a las que los parlamentos deben hacer frente y dan ejemplos de la forma en que algunos parlamentos las han abordado eficazmente. Como máximo, las directrices «normales» sugieren normas casi obligatorias y que los países que no las cumplan serán vistos como situados por debajo del nivel democrático aceptable. Cada uno de los términos tiene ventajas e inconvenientes. Los criterios de referencia se utilizan aquí sin sugerir que se trata de una opción mejor que las otras.

La presente sección establece las especificidades de las diferentes iniciativas de criterios de referencia. En el recuadro 24 se describen brevemente los ámbitos de consenso entre ellos. Esto ilustra lo que se entiende por «criterios de referencia», describe las cuestiones que es útil considerar en el contexto de la evaluación de los parlamentos e identifica posibles áreas en las que el desarrollo parlamentario puede ser útil. Este consenso fue alcanzado en la Conferencia Internacional sobre el Análisis Comparativo y la Autoevaluación de los Parlamentos Democráticos, que tuvo lugar en París en marzo de 2010.

Los criterios de referencia detallados a continuación ofrecen orientaciones a los parlamentos sobre los principios, procedimientos y estructuras que les ayudarán a garantizar que puedan cumplir sus funciones fundamentales. Sin embargo, debe recordarse que la mera existencia de normas y reglamentos no garantiza que se respetarán o que se aplicarán con eficacia.

Recuadro 24 - Ámbitos de consenso

Aunque tienen en cuenta los distintos modelos de democracia, los siguientes elementos se citan como criterios de referencia comunes para las diferentes iniciativas y grupos que se ocupan de ellos:

- **Independencia** institucional
Inmunidad parlamentaria, autonomía presupuestaria, control del personal, utilización de asesoramiento propio, recursos suficientes para desempeñar las funciones constitucionales, infraestructura física adecuada, control sobre su propio reglamento interno, poder de autoconvocarse en sesión plenaria, etc.
- **Procedimiento** equitativo
Normas de procedimiento escrito, sesiones plenarias públicas, orden de precedencia de las mociones y puntos de orden del día, oportunidad adecuada de debate, uso de las lenguas oficiales, derecho de todos los parlamentarios a expresar sus opiniones libremente, disposiciones para garantizar que los partidos de oposición y minoritarios puedan contribuir eficazmente a la labor del parlamento, etc.
- **Legitimidad** democrática y representación
Elecciones democráticas, cámara baja elegida por sufragio universal, elecciones periódicas regulares, inexistencia de restricciones a los candidatos por razón de raza, sexo, idioma o religión, etc.
- **Organización parlamentaria**
Derecho de los parlamentos a formar comisiones; presunción de que la legislación será remitida a las comisiones; elección de los presidentes de comisiones de acuerdo con los procedimientos; derecho de los partidos a formar grupos parlamentarios; derecho a disponer de personal permanente, profesional y no partidista; y protección del jefe de servicio no partidista frente a presiones políticas indebidas.
- **Funciones básicas legislativas y de control**
Capacidad de la cámara baja para proponer legislación, derecho a proponer enmiendas y a modificar la legislación, derecho a consultar a expertos y al personal sobre legislación, posibilidad de realizar audiencias públicas o de recabar el testimonio de expertos, derecho de citación o de obtención de documentos, métodos de protección de testigos, etc.

3.3.1. Guía de buenas prácticas de la Unión Interparlamentaria (UIP)

La UIP es la organización parlamentaria más veterana y universal. Son miembros de ella, de pleno derecho, 153 parlamentos. La UIP fue una de las primeras organizaciones que se embarcaron en un proyecto de buenas prácticas. Parlamento y democracia en el siglo XXI: Guía de buenas prácticas fue redactada por la UIP en colaboración con los representantes de diferentes organizaciones implicadas en el desarrollo parlamentario (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; Organización de los Estados Americanos, OEA; e Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, NDI)⁽⁵¹⁾. La Guía hace hincapié en que no se trata de «un manual de instrucciones o de normas, sino una compilación viva de ideas y prácticas en torno a los valores democráticos fundamentales materializados y promovidos por las actividades de los propios parlamentos».

La Guía contiene una amplia lista de cualidades que deberían adornar a un parlamento. Se trata de:

Representatividad: que sea social y políticamente representativo de la diversidad de las personas y que garantice la igualdad de oportunidades y la protección de todos sus miembros.

Transparencia: que esté abierto a la nación a través de diferentes medios y que sea transparente en la realización de sus actividades.

Accesible: que busque la participación en su trabajo del ciudadano, incluidas las asociaciones y movimientos de la sociedad civil.

Responsabilidad: que los miembros del parlamento tengan que rendir cuentas ante el electorado por su desempeño del cargo y que tengan una conducta intachable.

Efectividad: que organice efectivamente sus actividades de acuerdo con estos valores democráticos y el desempeño de sus funciones legislativa y de control de una forma que satisfaga las necesidades de toda la población.

Sobre la base de la Guía, la UIP publicó *Evaluación de los parlamentos*: Un conjunto de herramientas para la autoevaluación de los parlamentos (UIP, 2008), que incluye una serie de preguntas que los parlamentos deben contestar a la hora de desarrollar planes estratégicos o de reforzar sus estrategias. Para más información, véase <http://www.ipu.org>.

3.3.2. Normas internacionales del NDI

El NDI es una organización sin ánimo de lucro con sede en Washington que trabaja en apoyo de la democracia en unos 80 países de todo el mundo⁽⁵²⁾. El proyecto de normas del NDI está ligado a las de la UIP y la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth (CPA), que se analiza más abajo. El NDI y el PNUD también han colaborado tanto sobre el terreno como en materia de estrategia del desarrollo parlamentario.

El proyecto de normas internacionales del NDI es complementario al de la UIP. La obra del NDI *Hacia el desarrollo de normas internacionales para los parlamentos democráticos* (2006) propone normas específicas que los parlamentos deben seguir para poder ser legítimamente considerados como democráticos. Aunque el documento reconoce que no existe un conjunto de principios único y «correcto» que determine si un legislador es democrático, se afirma que debe respetarse un amplio conjunto de principios para que un parlamento pueda ser considerado como democrático:

Para ser considerado democrático, un parlamento debe demostrar que cumple determinadas normas a lo largo de todo el espectro de la vida legislativa, en concreto respecto a la organización, procedimientos, funciones y valores del parlamento aquí enumerados. La adhesión selectiva o el respeto de algunas normas seleccionadas no garantizan la existencia de un parlamento democrático y de hecho pueden servir como fachada o encubrir prácticas no democráticas.

Las propuestas concretas de normas se organizan en cuatro secciones: elecciones y estatuto de los legisladores, organización del parlamento, funciones del parlamento y valores del parlamento.

⁽⁵²⁾ Para más detalles sobre las actividades del NDI, véase <http://www.ndi.org>.

Basándose en su trabajo sobre criterios de referencia, el NDI produjo una *Encuesta de evaluación de las normas mínimas*. Se trata de un cuestionario que utiliza las normas de referencia del documento de 2006 como base para 35 preguntas divididas en tres categorías: estructura y organización del parlamento; balance de poderes; y acceso público; transparencia y rendición de cuentas. La encuesta se diseñó para ser completada de forma independiente por los diputados, el personal parlamentario y la sociedad civil, y para que sus resultados puedan ser comparados.

3.3.3. Criterios de referencia para los parlamentos democráticos de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth (*Commonwealth Parliamentary Association, CPA*)

A diferencia de muchas asociaciones parlamentarias, la CPA admite como miembros a órganos legislativos nacionales y subnacionales. Al igual que la UPI, la CPA es una organización de y para los parlamentos y tiene filiales en más de 170 parlamentos nacionales, estatales, provinciales y territoriales. Además de su reunión anual y de reuniones en sus nueve regiones, ofrece una amplia gama de beneficios a sus miembros, incluyendo sesiones de formación y programas de asistencia técnica.⁽⁵³⁾

Existen numerosas similitudes entre el documento sobre criterios de referencia de la CPA y el del NDI ya comentado. Las principales diferencias son de dos tipos: el de la CPA está orientado específicamente a los parlamentos inspirados en la tradición de Westminster y es algo menos completo. La CPA ha elaborado una serie de informes con recomendaciones sobre ámbitos específicos del funcionamiento del parlamento, que se pueden encontrar en su página web

http://www.cpahq.org/cpahq/Mem/Document_Library/

Una recomendación significativa es que las comisiones de cuentas públicas, que auditan los gastos del Gobierno en los parlamentos inspirados en Westminster, deben normalmente ser presididas por un miembro de la oposición. Esta recomendación se deriva de debates en la CPA que se prolongaron durante varios años (CPA, 2001), pero varios países de la Commonwealth no la siguen.

3.3.4. Asamblea Parlamentaria de la Francofonía: La realidad democrática de los parlamentos - criterios de evaluación

La Asamblea Parlamentaria de la Francofonía (APF) tiene un mandato similar al de la CPA, pero se centra en los países francófonos⁽⁵⁴⁾. La organización cuenta con 77 miembros procedentes de parlamentos y asociaciones interparlamentarias de los cinco continentes. Entre sus miembros figuran varios parlamentos subnacionales que representan a regiones de habla francesa de estados federales. Al igual que la CPA, la APF organiza regularmente reuniones de sus miembros, les ofrece formación, favorece los intercambios y dispone de un programa de apoyo técnico a los parlamentos miembros.

Los Criterios Democráticos de la APF fueron adoptados en 2009. Tienen muchas similitudes con los de la CPA y el NDI, aunque, naturalmente, están orientados a las disposiciones constitucionales comunes a los países francófonos, que son mayoritariamente presidenciales o semipresidenciales, aunque con excepciones importantes. El documento cubre las elecciones y el estatuto de los diputados, las prerrogativas del parlamento y su organización

⁽⁵³⁾ Véase <http://www.cpahq.org> para los detalles completos sobre las actividades de la CPA

⁽⁵⁴⁾ Véase <http://www.apf.francophonie.org/> para obtener información completa sobre la APF y su proyecto de evaluación comparativa.

y las comunicaciones parlamentarias.

Aunque en general los documentos de la APF, la CPA y el NDI son muy similares, existen algunas diferencias. Una importante con los documentos del NDI y de la CPA es que el documento de la APF no contiene el poder del parlamento para censurar y/o destituir a los ministros ni para aprobar un voto de censura al Gobierno.

3.3.5. Otras iniciativas de criterios de referencia

El Foro de la Comunidad de Desarrollo Parlamentario del África Meridional (*Southern Africa Development Community Parliamentary Forum*, SADC-PF) decidió en su plan estratégico 2006-2010 trabajar las normas parlamentarias y las mejores prácticas a fin de: «Generar un consenso regional en apoyo de normas y prácticas regionales y para ayudar a los legisladores nacionales a desarrollar métodos a fin de identificar los problemas nacionales que exigen medidas correctivas». La SADC-PF está desarrollando un conjunto de normas y prácticas con miras a su adopción a finales de 2010.

En la Conferencia Internacional de París sobre los Criterios de Referencia, organizaciones parlamentarias regionales como el Consejo de Europa y su Asamblea Parlamentaria, y organizaciones parlamentarias de América Latina, como el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) y la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), expresaron su interés por seguir avanzando en el tema de los criterios de referencia en sus propios contextos.

3.4. Conclusiones

Los proyectos de criterios de referencia parlamentarios que se han desarrollado en los últimos años demuestran que se trata de un ámbito de considerable interés e importancia en el desarrollo parlamentario. Existe un acuerdo claro entre los parlamentos y en la comunidad de desarrollo parlamentario en el sentido de que *es necesario codificar las características principales de los parlamentos democráticos*. Se trata de una medida útil para los parlamentos que deseen mejorar su función para adecuarse a las normas internacionales, para las organizaciones de desarrollo parlamentario que deseen identificar campos prioritarios para los programas de apoyo parlamentario en determinados países y para los donantes, como la CE, que deseen medir la eficacia de las instituciones nacionales con respecto a normas mundiales.

Los distintos enfoques utilizados por los diversos proyectos de criterios de referencia son complementarios. Las buenas prácticas de la UIP brindan numerosos ejemplos que los parlamentos y las organizaciones de desarrollo parlamentario pueden utilizar al diseñar sus propios proyectos de desarrollo. Las iniciativas de criterios de referencia tienen un gran potencial para la aplicación de proyectos de apoyo parlamentario. Como se señaló anteriormente, la Guía de buenas prácticas de la UIP es particularmente útil como generadora de ideas para actividades de desarrollo parlamentario y la iniciativa del NDI, la CPA y la APF forman una base sólida para la realización de evaluaciones sobre los puntos fuertes y débiles de los parlamentos, aunque estas dos últimas en su pertinentes contextos constitucionales. En el desarrollo del modelo marco de evaluación presentado en el capítulo 2 del presente Documento de Referencia se tuvieron en cuenta los enfoques y son un buen punto de partida para apoyar el desarrollo parlamentario.

Al mismo tiempo, sin embargo, los criterios de referencia son bastante prudentes y en gran medida codifican prácticas que ya son legales en la mayoría de las constituciones nacionales o en los reglamentos internos de la mayoría de los parlamentos. Así pues, no debe darse por sentado que si cada parlamento aplicase los criterios de referencia recomendados, de inmediato se convertiría en una institución eficaz. Los parlamentos operan como parte de una economía política general, donde la autoridad está a menudo concentrada de hecho en manos del ejecutivo o incluso en la figura del presidente. Por ejemplo, la mayor parte de los parlamentos ya tienen herramientas para llevar a cabo un control, tales como el derecho a hacer preguntas, a convocar a ministros y a aprobar votos de censura, pero aun cuando estas iniciativas pueden materializarse, no son necesariamente llevadas a cabo con eficacia. Es importante no crear una suposición de que si el parlamento de un país adopta estos criterios, necesariamente funciona de forma adecuada.

Por último, los proyectos de criterios de referencia plantean retos a los donantes. Para que los parlamentos desempeñen sus funciones constitucionales y se ajusten a los diferentes parámetros internacionales, necesitan diseñar y aplicar programas de ayuda al desarrollo, de tal forma que se respete su papel en la aprobación de las estrategias clave de desarrollo y ejerciendo el control del poder ejecutivo, lo que todavía ocurre muy pocas veces. En la sección 3 del anexo 2 se presentan sugerencias concretas sobre cómo implicar a los parlamentos en estos procesos.



BIBLIOGRAFÍA

- Afrobarometer, *The Quality of Democracy and Governance in Africa: A compendium of public opinion findings from 19 African countries, Working Paper 108*, Afrobarometer, 2009
- Agence France Presse, 'EU Blocks Aid to Niger in Protest at President's Bid to Keep Power', 12 July 2009
- Akpo, M., 'Combating Gender-based Violence in Benin', in Mercy Tembon and Lucia Fort (eds), *Girls' Education in the 21st Century: Gender Equality, Empowerment and Growth* (Washington, DC: World Bank, 2008)
- Anderson, Barry, 'The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation', in World Bank Institute (WBI) and National Democratic Institute (NDI), *Source Book on Legislative Budget Offices* (New York: WBI and NDI, 2005)
- Annan, Kofi, *In Larger Freedom*, New York: United Nations General Assembly, 2005, available at <http://www.un.org/largerfreedom/>
- Asibey, Andrew, 'The Application of Monitoring and Evaluation Tools in Combating Corruption', The Fifth Global Forum on Fight Against Corruption and Safeguarding Integrity; 2 April 2007, Johannesburg, South Africa; World Bank
- AWEPA, Mozambique Election e-mail, Special issue 30, 20 December 2004, available at http://www.awepa.org/resources/special-e-mail-election-bulletin-no.-30_en.html
- AWEPA, *Southern Sudan–AWEPA Support Programme: Progress Report to the European Commission*. 30 April 2009
- AWEPA, *Parliamentary Gender Handbook: South Africa* (AWEPA: Amsterdam, 2001)
- Ballington, J., *Women in Parliament: Beyond Numbers* (Stockholm: International IDEA, 2005)
- Ballington, J., *Equality in Politics: A Survey of Men and Women in Parliaments* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2008)
- Barkan, J., 'Advancing Democratization in Africa', in J. Cooke, J. and J. Morrison (eds), *Africa Policy beyond the Bush Years: Critical Challenge for the Obama Administration* (Washington: Centre for Security and Insurance Studies, 2009)
- Bartoli, A. and Jebashvili, R., 'Human Rights in Negotiating Peace Agreements: Mozambique', paper presented at The International Council on Human Rights Policy Review Meeting, 'Peace Agreements: The Role of Human Rights in Negotiations', Belfast, 7–8 March 2005
- BBC (British Broadcasting Corporation), 'Mozambique ex-leader wins prize', 22 October 2007, available at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/7056159.stm>
- BBC, 'EU suspends \$90m aid to Honduras', 20 July 2009, available at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/8159986.stm>
- Bernal, M., *Black Athena* (Piscataway, NJ: Rutgers University Press, 1987)
- Born, Hans and Leigh, Ian, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Oslo: Publishing House of the Parliament, 2005)
- Brinkerhoff, Derick W. and Goldsmith, Arthur A., *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming* (Washington, DC: USAID, 2002), available at http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnac426.pdf
- Budlender, D., 'Integrating Gender-responsive Budgeting into the Aid Effectiveness Agenda: Ten Country Overview', EC/UNIFEM, 2008

- Celis, K. and Childs, S., 'The Political Representation of Women', *Parliamentary Affairs*, Special Edition 61/3 (2008)
- Churchill, W., Speech reported in The House of Commons Official Report, vol. 444, (5th Series), 11 November 1947
- Colaresi, Michael and Carey, Sabine, 'To Kill or to Protect: Security Forces, Domestic Institutions and Genocide', *Journal of Conflict Resolution* 52/1 (February 2008)
- Cole, Eden, 'The Status of Current Security Sector Governance in the CIS and its Relevance to Parliamentarians', in UNDP and DCAF, *Democratising Security in Transition States* (Bratislava: UNDP Europe and the CIS, 2006)
- Collier, Paul, 'Paths of Progress in Africa', *World Policy Journal*, 25 (2008) Commission Européenne (2008), Rapport Monitoring (Rwanda): Réhabilitation des Bâtiments de L'Assemblée Nationale et Construction d'un Bâtiment pour la Cours Suprême et Ministère de la Justice, 16 October 2008
- Commission Européenne (2008), Rapport Monitoring (Rwanda): Réhabilitation des Bâtiments de L'Assemblée Nationale et Construction d'Un Bâtiment pour la Cours Suprême et Ministère de la Justice, 16 October 2008 CPA (Commonwealth Parliamentary Association), 'Parliamentary Oversight of Finance and the Budgetary Process', Workshop report, Nairobi, Kenya, 10–14 December
- CPA y WBI, Study Group on the Role of Parliament in Conflict-Affected Countries: Study Group Observations. Colombo, Sri Lanka, 25–29 October 2004
- Convention de Financement entre la Commission Européenne et la République du Burundi. Convention N° 9736/BU. Appui budgétaire à la stabilisation macro-économique 9ème FED 2007-2008 (BU/001/07)
- Convention de Financement entre la Commission Européenne et la République du Tchad. Convention N° 9657/CD. Programme d'appui à la modernisation des finances publique (PAMFIP). (CD/003/06), IXème FED
- Convention de Financement entre la Commission Européenne et la République du Congo. Convention N° CG/FED/2008(021-11). Projet de renforcement de la Gouvernance des finances publique. (COB/004/08) Xème FED
- Convention de Financement entre la Commission Européenne et la République du Sénégal. Convention N° SN/FED/2008/020-993. Appui Budgétaire à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (ABSRP) (SE/002/08). Xème FED
- CSO International Steering Group, ISG Comments on First Draft of the Accra Agenda for Action, 7 May 2008, available at http://www.betteraid.org/index.php?option=com_content&task=view&id=151&Itemid=1
- Dahlerup, D., 'Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas', in J. Ballington (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers* (Stockholm: International IDEA, 2005)
- Davila, Justine et al., 'Towards More Effective Collective Donor Responses to Corruption: How have Donors Responded to Corruption in Practice?', Synthesis report and recommendations, Background study for the OECD Development Assistance Committee Anti-corruption Task Team (2009)
- De Renzio, Paolo, *Taking Stock: What do PEFA Assessments tell us about PFM Systems Across Countries?* Working Paper 302 (London: Overseas Development Institute, ODI, 2009)
- Devlin, C. and Elgie R., 'The Effect of Increased Women's Representation in Parliament: The Case of Rwanda', *Parliamentary Affairs*, 61/2 (2008)
- DFID (British Department for International Development), *Governance, Development and Democratic Politics* (London: DFID, 2007)
- DFID, Political Economy Analysis How to Note, 2009, available at <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/howto-pol-econ-analysis.pdf>

- Diamond, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999)
- DiMaggio, P. and Powell, W., 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', *American Sociological Review*, 48 (1983)
- Diop, C., *The African Origins of Civilization* (Chicago: Lawrence Hill Books, 1974)
- Djelic, M. and Sahlin-Andersson, K. (eds), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006)
- Doherty, I., 'Democracy Out of Balance', *Policy Review*, 106 (2001)
- Draman, Rasheed, 'Poverty and Conflict in Africa: Explaining a Complex Relationship', Paper prepared for the Experts Group Meeting on Africa-Canada Parliamentary Strengthening Program, Addis Ababa, 19–23 May 2003
- Draman, Rasheed, 'Legislating Poverty in Africa: What Role have Parliamentarians been Playing in PRSP Implementation and Policy?', Parliamentary Centre of Canada/WBI, 2007
- Draman, Rasheed and Langdon, S., 'PRSPs in Africa: Parliaments and Economic Performance', GTZ/Parliamentary Centre of Canada, 2005
- Dutta, Nikhil et al., *Strengthening Legislatures for Conflict Management in Fragile States*, (Princeton University: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, 2007) Eberlei, W. and Henn, H., *Parliaments in sub-Saharan Africa: Actors in Poverty Reduction?* (Eschborn: GTZ, 2003)
- Ebo, Adedeji, *The Challenges and Opportunities of Security Sector Reform In Post-Conflict Liberia*, Occasional Paper no. 9, (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2005)
- Ebo, Adedeji, 'Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Addressing Democratic Governance Deficits', in Adedeji Ebo and Boubacar N'Diaye (eds), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges* (Geneva: DCAF, 2008)
- Ebo, Adedeji and Boubacar N'Diaye (eds), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges* (Geneva: DCAF, 2008)
- EuropeAid, *EC Methodological Guide on Electoral Assistance* (Brussels: European Commission, 2006)
- European Commission, Agreement between the European Commission and the Federal Democratic Republic of Ethiopia (agreement no. 6540/ET). Poverty Reduction Budgetary Support PRBS I (ET/7200/003). EDF VIII
- European Commission, Agreement between the European Commission and the Federal Democratic Republic of Ethiopia (agreement no. 9171/ET). Poverty Reduction Budgetary Support PRBS II (ET/7200/005). EDF IX
- European Commission, Agreement between the European Commission and the Republic of Zambia (agreement no. 9114/ZA). Poverty Reduction Budgetary Support PRBS I 2004-2006 (ZA/003/03). EDF IX
- European Commission, Toolkit on mainstreaming gender equality in EC development cooperation, available at <http://ec.europa.eu/europeaid/sp/gender-toolkit/index.htm>
- European Commission, Support to the Legislative Sector in Somalia, Grant Application Form, 2006 (Unpublished)
- European Commission, Support to Sector Programmes, 2007a, available at http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/guidelines_support_to_sector_prog_11_sept07_final_en.pdf
- European Commission, Guidelines on the Programming, Design and Management of General Budget Support, Brussels, European Commission AIDCO DEV RELEX, 2007b, available at http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf
- European Commission, 'Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid provided by the European Commission: A Backbone Strategy', 2008, available at http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/backbone_strategy_technical_cooperation_en.pdf

- European Commission, Legislative Capacity Building Programme for the Ten State Assemblies in Southern Sudan and Support to the Southern Sudan Legislative Assembly, Phase II, Ninth European Development Fund (2008a)
- European Commission, Support to Democratic Institutions Programme: Ethiopia. Identification Fiche for Project Approach (2008b)
- European Commission, Support to the Governance Sector: Somalia, Identification Fiche for Project Approach (2008c)
- European Commission, *Budget Support: 'A Question of Mutual Trust'*, (Brussels: European Commission, 2008d)
- European Commission, Bridging Divides through Accountable Governance: Kenya, Identification Fiche for Project Approach, 2009
- European Commission, 'Public Financial Management: Assessing trends using the PEFA methodology' General Budget Support Guidelines, Annex 1.5. (2009) European Commission, Toolkit for Capacity Development (2009), available at <http://capacity4dev.ec.europa.eu/toolkit-capacity-development>
- European Union, 'The European Consensus on Development', *Official Journal of the European Union*, C 46/01 (24 February 2006), available at http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf
- European Parliament, 'Monitoring Budget Support in Developing Countries: A Comparative Analysis of National Control Mechanisms over Budget Support in Developing Countries', July 2010
- Faust, J., 'Democracy's Dividend: Political Order and Economic Productivity', *World Political Science Review*, 3/2 (2007)
- Ferreira, Rialize and Henk, Dan, 'Operationalizing Human Security in South Africa'. *Armed Forces & Society*, 35/3 (April 2009)
- Freedom House, *Freedom in the World 2001–2002*, (Washington, DC: Freedom House, 2002), available at <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>
- Fuor, Teodora and Born, Hans, 'Parliamentary Oversight of the Security Sector in the Euro-Atlantic Area: Trends and Lessons', in Adedeji Ebo and Boubacar N'Diaye (eds), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges* (Geneva: DCSF, 2008)
- Gallup International, *Voice of the People* (Montreal: Transcontinental Press, 2006)
- Gbado, B., *En marche vers la liberté. Tome 1. Bénin: passage d'un régime autoritaire à un État de droit*, Cotonou, Ruisseaux d'Afrique (1998)
- Glazer, Nathan, 'Democracy and Deep Divides', *Journal of Democracy*, 21 (2010)
- Good, D., 'The Politics of Public Management: the HRDC Audit of Grants and Contributions' (Toronto: University of Toronto Press, 2003)
- Govender, Pregs, 'Lessons from Practice: the Role of Parliament in South Africa's Women's Budget' in *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, (New York: United Nations Development Fund for Women, 2002)
- Government of the Federal Republic of Ethiopia, House of Peoples' Representatives (HoPR) and United Nations Development Programme, 'Five-Year Capacity Building Programme for the House of Peoples' Representatives (HoPR) and Regional Councils', 2008
- Government of the Federal Republic of Ethiopia, the House of the Federation and UNDP, 'Capacity Building Project for the House of Federation for the period 2007 to 2010', 2007
- Greene, I. and Shugarman, D., 'Review Essay: Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities', Phase I report and Phase II report, Canadian Public Administration, 49/2 (2006)
- GTZ, *Security-Sector Reform in Developing Countries* (Eschborn: GTZ, 2000)
- OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe)/ODIHR, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2008)

- Hettman, Jens and Mohammed, Fatima Kyari, 'ECOWAS', in Adedeji Ebo and Boubacar N'Diaye (eds), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges* (Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2008)
- Higley, J. and Burton, M., *Elite foundations of liberal democracy* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2006)
- Horner, L. and Power, G., *The Democratic Dimension of Aid: Prospects for Democracy Building within the Contemporary International Architecture of Development Cooperation* (Stockholm: International IDEA, 2009)
- House of Commons, Africa All-Party Group, *Strengthening Parliaments in Africa: Improving support* (London: House of Commons, 2008)
- Hubli, S. and Mandaville, A. (2004), 'Parliaments and the PRSP Process', WBI Working Papers (Washington, DC: World Bank Institute, 2004)
- Hudson, A. and Tsekpo, A., *Parliamentary Strengthening and the Paris Principles* (London: ODI, 2009) Hudson, A., 'Aid and Domestic Accountability': Background paper commissioned by the OECD DAC, GovNET, (2009)
- Hudson, A., *Parliamentary Strengthening in Developing Countries*, (London: ODI, 2007)
- Huntington, S., 'Democracy's Third Wave', in Larry Diamond. and M. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996)
- Hyson, S., 'A One Party Legislature: Where's "Her Majesty's Loyal Opposition" in the Loyalist Province?', *Canadian Parliamentary Review*, 11/2 (1988), available at <http://www2.parl.gc.ca/Sites/LOP/Infoparl/english/issue.asp?param=125&art=768>
- Ibrahim, J. and Souley, A., 'The Rise to Power of an Opposition Party: the MNSD in Niger Republic', in A. Olukoshi (ed.), *The politics of Opposition in Contemporary Africa* (Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1998)
- IDD and Associates, *Evaluation of General Budget Support Synthesis Report: A Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004* (Birmingham: International Development Department School of Public Policy, University of Birmingham, 2006)
- Ilal, A., *Aid Effectiveness: The Case of Mozambique* (Maputo: Trocaire/CAFOD/Eurodad, 2008)
- Inglehart, R. and Welzel, C., *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005)
- IBP (International Budget Partnership), *The Open Budget Survey 2008* (IBP, 2009)
- IPU (Inter-Parliamentary Union), 'Women in Politics: 60 Years in Retrospect', available at <http://www.ipu.org/iss-e/women.htm>
- IPU, 'Evaluating Parliament: A Self-assessment Toolkit for Parliaments, available at <http://www.ipu.org/pdf/publications/self-e.pdf>
- IPU and International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Making Reconciliation Work: the Role of Parliaments* (Geneva and Stockholm: IPU and International IDEA, 2005)
- IPU and DCAF, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices. Handbook for Parliamentarians* (Geneva: IPU and DCAF, 2003)
- Johnson, John and Stapenhurst, Rick, *The Growth of Parliamentary Budget Offices,) Source Book on Legislative Budget Offices* (WBI and NDI, 2007)
- Johnson, J. and Nakamura, R., *Orientation Handbook for Members of Parliaments* (WBI, 2006)
- Johnson, J., 'The Role of Parliament in Government', *WBI Working Paper* (2005)
- Karam, A. and Lovenduski, J., 'Women in Parliament: Making a Difference', in J. Ballington (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers* (Stockholm: International IDEA, 2005)
- Kinzelbach, Katrin, 'Regional Dialogue on Security Sector Oversight', Report on CIS Parliamentary Roundtable, Prague, October 2005, in UNDP and DCAF, *Democratizing Security in Transition States* (Bratislava: UNDP Europe and the CIS, 2006)
- Koko, J., *National Conference as a Strategy for Conflict Transformation and Peacemaking* (London: Adonis and Abbey Publishers, 2008)
- Kozolanka, K., 'The Sponsorship Scandal as Communication: The Rise of Politicized and Strategic Communications in the Federal Government', *Canadian Journal of Communication*, 31/2 (2006)

- Krafchik, Warren, 'Can Civil Society Add Value to Budget Decision-making?', A description of civil society budget work, International Budget Project, updated 2005, available at <http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>
- Krafchik, Warren and Wehner, Joachim, 'Legislatures and Budget Oversight: Best Practices', Paper presented at the Open Forum held by Kazakhstan Revenue Watch, Almaty, 8 April 2004
- Krehbiel, Keith, *Information and Legislative Organization*, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992)
- Kroon, C. and Stapenhurst, R., 'Parliament's Role in Poverty Reduction Strategies', *Capacity Development Briefs* 26 (WBI, 2008)
- Lewis, Peter, 'Growth without Prosperity in Africa', *Journal of Democracy*, 19 (2008)
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999)
- Lloyd, R., 'Country Report: Mozambique', (Washington, DC: Freedom House, 2007) available at <http://www.freedomhouse.org/uploads/ccr/country-7236-8.pdf>
- Loi n° 2006-19 du 05 septembre 2006 portant répression du harcèlement sexuel et protection des victimes
- Luciak, I., 'Conflict and a Gendered Parliamentary Response', UNDP Initiative on Parliaments, Crisis Prevention and Recovery, UNDP, 2006
- Macuane, José Jaime, 'Managing Public Sector Reform: Politics, Capacity Building and NPM in Mozambique 2001–05', in Nicholas Awortwi and Eduardo Siteo (eds), *African Perspectives on New Public Management: Implications for Human Resource Training* (Maastricht: Shaker Publishing, 2006)
- Mandela, N., *Long Walk to Freedom* (London: Abacus, 2005)
- Manning, C., *The Politics of Peace in Mozambique: Post-Conflict Democratization, 1992–2000* (Westport, CT: Praeger, 2002)
- Matland, R., 'Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems', in J. Ballington, *Women in Parliament: Beyond Numbers* (Stockholm: International IDEA, 2005)
- Miller, K. and Monge, P., 'Participation, Satisfaction, and Productivity: A Meta-Analytic Review', *Academy of Management Journal*, 29 (1986)
- Monge, Marcia (2006), 'The Crucial Contribution of Parliaments to Post-Conflict Economic Recovery (Including PRSPs and MDGs): Timor-Leste as Case-Study', Paper presented at the International Conference on Parliaments, Crisis Prevention and Recovery, UNDP and the Government Of Belgium, Brussels, 19–21 April 2006
- Moncrieffe, Joy and Luttrell, Cecilia, *An Analytical Framework for Understanding the Political Economy of Sectors and Policy Arenas* (London: ODI, 2005)
- Murphy, J. and Alhada, A., Global Programme for Parliamentary Strengthening II: Mid-term Evaluation Report (New York: United Nations Development Programme, 2007), available at <http://sdnhq.undp.org/governance/parls/docs/GPPSMid-TermEvaluationFinal.pdf>
- Murphy, Jonathan, Macuane, José and de Renzio, Paolo. *Strengthening Legislative Budget Oversight in Mozambique* (Maputo: UNDP, 2007)
- Naidoo, K., 'Civil Society, Governance and Globalisation', Presidential Fellows Lecture, Washington, DC, World Bank, 10 February 2003 (Unpublished)
- Nakamura, R., 'Assessing Three Scenarios for Developing Democratic Legislatures: Implementation Lessons from the Field', Paper presented at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, Massachusetts, 31 August 2008
- Nakamura, Robert and Johnson, John, 'Supporting Parliaments as Mediators in Conflict and Post-Conflict Situations', Paper prepared for the Democratic Governance Group Bureau for Development Policy, UNDP, State University of New York, Center for International Development, 2005

- NDI (National Democratic Institute for International Affairs), *Legislatures and the Budget Process: an International Survey*, Legislative Research Series (Washington, DC: NDI, 2003)
- NDI, Assessment of Somalia's Transitional Federal Parliament (Washington, DC: NDI, 2008)
- NDI/UNDP, Legislative-Executive Communication on Poverty Reduction Strategies: Parliaments and Poverty Toolkit No. 1. (2004a)
- NDI/UNDP, Parliamentary-Civic Collaboration for Monitoring Poverty Reduction Goals, Parliaments and Poverty Toolkit No. 2. (2004b)
- NDI/UNDP, Legislative Public Outreach on Poverty Issues, Parliaments and Poverty Toolkit No. 3 (2004c)
- Norton, Philip, *Does Parliament Matter?* (New York: Harvester Wheatsheaf, 2003)
- Nunes, I. et al., *Peru's Political Party System and the Promotion of Pro-Poor Reform*, (Washington, DC: NDI, 2005)
- O'Brien, Mitchell, *Parliaments as Peace Builders: The Role Of Parliaments In Conflict-Affected Countries*. (Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/ the World Bank, 2005)
- Ottaway, Marina, *Democracy Challenged: the Rise of Semi-authoritarianism* (Washington, DC: Carnegie, 2003)
- PEFA Secretariat, Issues in Comparison and Aggregation of PEFA Assessment Results Over Time and Across Countries, PEFA Secretariat, 13 May 2009
- Pelizzo, Ricardo and Staphenurst, Rick, 'Tools for Legislative Oversight: an Empirical Investigation', *World Bank Policy Research Working Paper 3388* (September 2004)
- Polsby, Nelson, 'Legislatures', in Fred Greenstein and Nelson Polsby (eds), *Handbook of Political Science: Government Institutions and Processes* (Reading, MA: Addison Wesley, 1975)
- Power, G., *The Rwandan Parliament's Self-Assessment Exercise: Insights and Issues* (Geneva: IPU, 2009)
- Przeworski, Adam, 'Democracy and Economic Development', in Edward D. Mansfield and Richard Sisson (eds), *The Evolution of Political Knowledge* (Columbus: Ohio State University Press, 2004)
- Ramkumar, Vivek and Krafchik, Warren, 'The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management' (Dar Es Salaam: HakiElimu, 2005), available at http://www.hakielimu.org/hakielimu/documents/document59role_civil_soc_orgs_auditing_pub_fin_en.pdf
- Rangers, S., 'Madagascar: a Waning Tradition', *UNESCO Courier* (March 1999)
- Rose, Richard and Doh Chull Shin, 'Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies', *British Journal of Political Science*, 31 (2001)
- Rowden, R. and Icama, J., 'Rethinking Participation: Questions for Civil Society about the Limits of Participation in PRSPs' (Washington, DC, ActionAid, 2004)
- Sanchez, D. and Cash, K., *Reducing Poverty or Repeating Mistakes?* (Stockholm: Church of Sweden, 2003)
- Saptaningrum, I., *A Gender Responsive Parliament: A Handbook on Gender Mainstreaming in the Legislature*, (Jakarta: UNDP, 2008)
- Saxer, Carl, 'Generals and Presidents: Establishing Civilian and Democratic Control in South Korea', *Armed Forces and Society*, 30/3 (Spring 2004)
- Scott, J., *Seeing Like a State* (New Haven: Yale University Press, 1999)
- Sen, A., 'Democracy as a Universal Value', in Larry Diamond and M. Plattner (eds), *The Global Divergence of Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001)
- Sharkey, K. et al., 'The Role of Legislatures in Poverty Reduction: Experience and Future Directions', *WBI Working Paper*, 2006
- Shvedova, N., 'Obstacles to Women's Participation in Parliament', in J. Ballington, *Women in Parliament: Beyond Numbers* (Stockholm: International IDEA, 2005)

- Smilov, Daniel and Kolarova, Romyana, 'Parliaments in Conflict and Post-conflict Situations'. UNDP and DCAF (2006). *Democratising Security in Transition States*. Bratislava, UNDP Europe and the CIS
- Snell, D., *Flight and Freedom in the Ancient Near East* (Leiden: Brill Publishers, 2001)
- Sopova, J., 'In the Shade of the Palaver Tree', *UNESCO Courier*, May 1999
- Stapenhurst, Rick et al., 'Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees', Washington, DC, *World Bank Policy Research Working Paper 3613* (May 2005)
- Sutherland, S., 'Biggest Scandal in Canadian History: HRD Audit Starts Probity War', *Critical Perspectives on Accounting*, 14 (2003)
- Sørbo, Gunnar, *Peace Building in Post-war Situations: Lessons for Sudan*. (Bergen: CMI, 2004)
- Tjønneland, Elling, et al., *Promoting Defence Management and Security Sector Reform in Southern Africa: An Assessment of SADSEM's Achievements, Impacts and Future Challenges* (Bergen: CMI, 2009)
- UN Economic and Social Council, Report of the Economic and Social Council for 1997: Gender Mainstreaming, available at <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/GMS.PDF>
- UN, 'The Participation of Women and Men in Decision-Making: The Parliamentary Dimension', Background Paper for the Expert Group Meeting on Equal Participation in Decision-Making Processes, Addis Ababa, October 2005
- UN/IPU, *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: Handbook for Parliamentarians* (Geneva: UN/IPU, 2003)
- UNDP, Mozambique: The Human Development Index — Going Beyond Income, Human Development Report, 2007/2008, available at http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs MOZ.html
- UNDP, Guidelines for the International Community on Parliaments, Crises prevention and Recovery, adopted in 2006 at the UNDP conference in Belgium, available at <http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2005/conflict/guidelines-e.pdf>
- UNDP, Practice guidelines for parliamentary strategic development plans, 2010, available at http://www.undp.org/governance/focus_parliamentary_dev.shtml
- UNDP and CMI (Chr. Michelsen Institute), 'Governance Interventions in Post-War Situations: Lessons Learned', Governance in Post-Conflict Situations, United Nations Development Programme and Chr. Michelsen Institute (2004a), Bergen Seminar Series, Bergen, Norway, 5–7 May 2004
- UNDP and CMI, 'Strengthening Democratic Governance in Post-Conflict Situations: Summary Note'. United Nations Development Programme and CMI (2004b), Bergen Seminar Series, Bergen, Norway, 5–7 May 2004
- UNDP, 'Strengthening the Role of Parliaments in Crisis Prevention and Recovery', Issues Paper, UNDP, 2005
- UNDP, UNDP and Parliamentary Development, available at <http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-FFparlEN.pdf>
- UNDP, Bureau for Development Policy/Democratic Governance Group, 'Quick Entry Points to Women's Empowerment and Gender Equality', UNDP, 2006
- UNECA, *Africa Governance Report* (Addis Ababa: UNECA, 2005)
- Varshney, Ashutosh, 'India's Democratic Challenge', *Foreign Affairs*, 86/2 (2007), pp. 93–106
- Waring, M. et al., *Politics: Women's Insight* (Geneva: IPU, 2000)
- Warsaw Declaration, Toward a Community of Democracies, Warsaw, Poland, 27 June 2000, available at http://www.demcoalition.org/pdf/warsaw_english.pdf
- WBI, *Strengthening Parliaments, Strengthening Accountability: The World Bank Institute's Parliamentary Strengthening Program* (Washington, DC: WBI, 2008)
- WBI, *Parliamentary Oversight of Gender Equality Handbook* (Washington, DC: WBI, 2006)
- WBI/Parliamentary Centre of Canada, *Handbook on Parliamentarians and Policies to Reduce Poverty* (Washington, DC: WBI, 2000)

-
- Wehner J. and Banyima, W., 'Parliament: The Budget and Gender' (Geneva: UNDP/IPU, 2004)
- Westminster Foundation for Democracy and Global Partners, 'The Politics of Parliamentary Strengthening Diagnostic Tool: Understanding the role of political incentives and institutional behaviour in parliamentary support strategies', (London: WFD/ Global Partners 2010)
- Whaites, A., *States in Development* (London: DFID, 2008), available at <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/State-in-Development-Wkg-Paper.pdf>
- Wible, B., 'Making Schools Safe for Girls: Combating Gender-Based Violence in Benin' (Washington, DC: US Academy for Educational Development, 2004), available at http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/1b/b1/00.pdf
- Women's News, available at <http://www.womensenews.org/article.cfm/dyn/aid/2842/context/archive>
- World Bank, 'Features and Functions of Supreme Audit Institutions', World Bank Public Sector PREM notes, 59 (October 2001)
- World Bank, 'Enabling Country Capacity to Achieve Results: 2005', CDF Progress Report (Washington, DC: World Bank, 2005), available at http://www.capacity.org/en/publications/enabling_country_capacity_to_achieve_results

Comisión Europea

Documento de Referencia n° 8: Compromiso y Apoyo en favor de los Parlamentos de todo el Mundo.

Estrategias y metodologías para la acción de la CE en apoyo a los parlamentos

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2011 – 207 p. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-15110-1

doi 10.2783/37810

ISSN 1830-7027

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

Publicaciones de pago

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del Diario Oficial de la Unión Europea o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea):

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

Este documento es el séptimo **documento de referencia** de la «**colección herramientas y métodos**» de EuropeAid, en la que se reúnen los documentos metodológicos elaborados por la Dirección «Calidad de las Operaciones» y que se divide en tres subcolecciones: guías, documentos de referencia y documentos de reflexión. Los documentos de referencia profundizan en los conceptos, desarrollan los conocimientos, aportan orientaciones para la prestación de la ayuda y exponen las buenas prácticas. La colección consta de los títulos siguientes:

Guías

- **Nº1:** «Programación, Diseño y Gestión del Apoyo al Presupuesto General»
- **Nº2:** «Support to Sector Programmes - Covering the three financing modalities: Sector Budget Support, Pool Funding and EC project procedures», 2007
- **Nº3:** «Haciendo la Cooperación Técnica más eficaz», 2009
- **Nº4:** «Directrices para la Integración del Medio Ambiente y el Cambio Climático en la Cooperación al Desarrollo», 2009

Documentos de Referencia:

- **Nº1:** «Evaluación institucional y desarrollo de la capacidad: ¿por qué? ¿qué? ¿cómo? », 2005
- **Nº2:** «Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries », 2008
- **Nº3:** «Strengthening project internal monitoring - How to enhance the role of EC task managers», 2009
- **Nº4:** «Análisis y tratamiento de la gobernanza en las intervenciones Sectoriales», 2009
- **Nº5:** «Enfoques Sectoriales en Agricultura y Desarrollo Rural», 2009
- **Nº6:** «Herramientas para el desarrollo de la capacidad », 2009
- **Nº7:** «Desarrollo y gobernanza del sector del agua: Complementariedades y sinergias entre el enfoque sectorial y la gestión integrada de los recursos hídricos», 2009
- **Nº8:** « Engaging and Supporting Parliaments Worldwide -Strategies and methodologies for EC action in support to parliaments », 2010
- **Nº9:** «Support for justice reform in ACP countries», 2010
- **Nº10:** «Trade and Private Sector Policy and Development Support programmes financed by EU external assistance», 2010
- **Nº11:** «Emerging good practice on Codes of Conduct, Partnership Principles and Memorandums of Understanding in the Water Sector», 2010
- **Nº12:** «Engaging Non-State Actors in New Aid Modalities - For better development outcomes and governance», 2011
- **Nº13:** «Addressing undernutrition in external assistance – An integrated approach through sectors and aid modalities», 2010

Documentos orientativos:

- **Nº1:** «Public Sector Reform - An Introduction», marzo de 2009
- **Nº2:** «Supporting Anti-Corruption Reform in Partner Countries – Concepts, Tools and Areas for Action», 2011

