



Unión Interparlamentaria  
Por la democracia. Para todos.



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

# Informe Parlamentario Mundial 2017

**Supervisión parlamentaria:  
el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno**



**Descargue la versión completa del informe en [www.ipu.org/oversight](http://www.ipu.org/oversight)  
y en [www.undp.org/content/undp/es/home/library/](http://www.undp.org/content/undp/es/home/library/)**

---

© Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017

Para uso personal y no comercial, la totalidad o parte de esta publicación puede ser reproducida con la condición de que sean también copiadas las indicaciones de derecho de autor y las fuentes y no se realicen modificaciones. Se ruega informar a la Unión Interparlamentaria y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el uso del contenido de la publicación. Esta publicación es resultado de una colaboración entre la UIP y el PNUD. Los puntos de vista que aquí se expresan no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, el PNUD ni la UIP.

Contraportada: © Adobe Stock/EtiAmmos

Versión original: inglés  
ISBN 978-92-9142-708-6

Diseño: Simplecom

Impreso en Francia por Courand et Associés

# Índice

<b>Prólogos</b>	<b>8</b>
<b>Introducción</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo 1: Supervisión parlamentaria</b>	<b>13</b>
1.1 Definir la supervisión parlamentaria	13
1.2 Consecuencias de una supervisión efectiva	15
1.3 Conectar la supervisión con otras funciones esenciales del parlamento	17
1.4 Conectar la supervisión con las prioridades políticas globales	19
1.5 La política de la supervisión	21
1.6 Desafíos a la supervisión	26
1.7 Conclusiones	29
<b>Capítulo 2: Lograr que la supervisión sea efectiva</b>	<b>30</b>
2.1 Las facultades y el mandato de la supervisión	30
2.2 Capacidad parlamentaria	33
2.3 Participantes comprometidos y dispuestos	39
2.4 Crear una cultura de supervisión	41
2.5 Rendición de cuentas del propio parlamento	45
2.6 Conclusiones	49
<b>Capítulo 3: Herramientas y procedimientos de la supervisión parlamentaria</b>	<b>50</b>
3.1 Oportunidades para la oposición	50
3.2 La supervisión en comités	50
3.3 Supervisión en el Pleno	62
3.4 Supervisión del presupuesto	66
3.5 Conclusiones	74
<b>Capítulo 4: Casos concretos de supervisión</b>	<b>75</b>
4.1 El sector de la seguridad	75
4.2 Compromisos internacionales en materia de derechos humanos	77
4.3 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030	79
4.4 Conclusiones	84

<b>Capítulo 5: La red de relaciones de supervisión</b>	85
5.1 Enfoques formales e informales de la supervisión	85
5.2 Las instituciones de supervisión externas	86
5.3 Establecimiento de relaciones con otras partes interesadas	91
5.4 Las coaliciones parlamentarias y otros enfoques informales de la supervisión	96
5.5 Conclusiones	100
<b>Capítulo 6: La supervisión y el parlamentario individual</b>	101
6.1 Incentivos para el compromiso con la supervisión	101
6.2 Ganarse el respeto del Gobierno	103
6.3 Obtención de apoyo público	105
6.4 Al parlamentario interesado: ¿por qué decidirse a actuar?	107
6.5 Conclusiones	109
<b>Conclusiones finales, conclusiones clave y recomendaciones</b>	110
<b>Anexos</b>	120

# Recuadros

Recuadro 1	¿Democracia sin supervisión?	16
Recuadro 2	Actuar: el papel central de los parlamentos en el proceso de los ODS	19
Recuadro 3	La supervisión parlamentaria en la democracia de transición de Túnez	22
Recuadro 4	Confianza en la democracia	25
Recuadro 5	Generar la confianza pública en el Parlamento de Serbia	25
Recuadro 6	El derecho parlamentario a recibir información en Finlandia	30
Recuadro 7	La capacidad de supervisión en la República de Moldova	35
Recuadro 8	Capacidad de realizar análisis de género	37
Recuadro 9	Abrir el trabajo del Parlamento a la población en Chile	38
Recuadro 10	Medida interpartidista sobre el cambio climático en Marruecos	42
Recuadro 11	Ejemplos de reforma parlamentaria para consolidar la supervisión	42
Recuadro 12	Desarrollar una cultura de supervisión en Myanmar	43
Recuadro 13	El Modelo de Supervisión y Rendición de Cuentas de Sudáfrica	46
Recuadro 14	Preguntas para autoevaluar la capacidad de supervisión	46
Recuadro 15	Acciones de las organizaciones de la sociedad civil para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas parlamentarias en Argentina y México	47
Recuadro 16	Un marco para evaluar la repercusión del escrutinio parlamentario	48
Recuadro 17	Vigilar la Ley contra la violencia de género en España	58
Recuadro 18	Comité Parlamentario Mixto Especial de Kenya para cuestiones relacionadas con la Comisión Electoral y Fronteriza Independiente	60
Recuadro 19	Comités de Garantías Gubernamentales en Ghana y la India	61
Recuadro 20	Turno de preguntas orales en la Asamblea Legislativa de Tonga	64
Recuadro 21	Preguntas e interpelaciones en Jordania y Kuwait	66
Recuadro 22	Supervisión parlamentaria del presupuesto en Sudáfrica	69
Recuadro 23	Factores que influyen en la efectividad de los Comités de Cuentas Públicas	71
Recuadro 24	Integridad de los datos	72
Recuadro 25	Análisis de las consecuencias en función del género en el proyecto de presupuesto de Suecia	73
Recuadro 26	La gobernanza del sector de la seguridad	75
Recuadro 27	La Comisión de Control Parlamentario de los Servicios de Inteligencia, Vigilancia y Seguridad de Noruega	75
Recuadro 28	Límites en la presentación de informes relativos a la seguridad y la inteligencia en el Reino Unido	76

Recuadro 29	Los nueve órganos fundamentales creados en virtud de tratados de derechos humanos	77
Recuadro 30	El compromiso del Congreso de la Unión de México con el proceso del EPU	78
Recuadro 31	Incorporación de los ODS en el Parlamento de Fiji	81
Recuadro 32	Enseñanzas extraídas del compromiso parlamentario con los ODM	82
Recuadro 33	Preguntas para evaluar el compromiso parlamentario con los ODS	82
Recuadro 34	Metas de los ODS relacionadas directamente con la institución del Parlamento	83
Recuadro 35	Ejemplos de compromiso parlamentario con los ODS	84
Recuadro 36	Interacciones formales e informales dentro de la red de actores de supervisión	85
Recuadro 37	Cooperación entre el parlamento y las entidades fiscalizadoras superiores en países de lengua portuguesa	88
Recuadro 38	La relación en materia de informes entre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Parlamentos	89
Recuadro 39	Cooperación entre la INDH y el Parlamento en la República de Corea y Costa Rica	89
Recuadro 40	El uso de la presión de varios partidos para promover una política energética sostenible en Bangladesh	98
Recuadro 41	Cinco perspectivas para evaluar el desempeño del gobierno	101
Recuadro 42	Principios fundamentales de la supervisión parlamentaria	110

# Figuras

Figura 1.	Violaciones de los derechos humanos de los parlamentarios – 2016	26
Figura 2.	Las percepciones de los parlamentarios sobre los desafíos a la supervisión	27
Figura 3.	Percepciones de los parlamentarios sobre la participación del gobierno en la supervisión parlamentaria	29
Figura 4.	Fuentes del mandato de supervisión parlamentaria	30
Figura 5.	Percepciones de los parlamentarios sobre las facultades jurídicas y constitucionales para realizar la supervisión	30
Figura 6.	Las percepciones de los parlamentarios sobre los recursos para realizar la supervisión	34
Figura 7.	Control sobre el presupuesto parlamentario	34
Figura 8.	Control sobre la contratación del personal parlamentario	35
Figura 9.	Informes anuales para los parlamentos	37
Figura 10.	Servicios de información e investigación proporcionados por el parlamento	37
Figura 11.	“La supervisión es responsabilidad de todos los parlamentarios”	39
Figura 12.	“La supervisión la desempeñan principalmente los miembros de la oposición”	39
Figura 13.	Vigilancia parlamentaria del desempeño en supervisión	46
Figura 14.	¿Quién determina la presidencia del comité?	52
Figura 15.	Comités presididos por mujeres	53
Figura 16.	¿Quién determina los miembros de los comités?	53
Figura 17.	¿Quién participa en las audiencias de los comités?	57
Figura 18.	¿Dispone el parlamento de un sistema para rastrear los compromisos y las recomendaciones de los comités?	59
Figura 19.	Cantidad de preguntas escritas en 2015	65
Figura 20.	Cantidad de preguntas escritas presentadas en 2015; muestra regional de parlamentos	65
Figura 21.	Cantidad de preguntas escritas presentadas en 2015; los 10 países con la mayor cantidad	65
Figura 22.	¿Existe un plazo para que el gobierno responda a las preguntas escritas?	65
Figura 23.	Oportunidades para que el parlamento participe en la supervisión del presupuesto	69
Figura 24.	¿Dispone el parlamento de un sistema para vigilar el acatamiento de las siguientes obligaciones internacionales?	78
Figura 25.	La función del parlamento en el ODS 3: garantizar una vida sana	81
Figura 26.	Compromiso parlamentario con las entidades fiscalizadoras superiores	87
Figura 27.	Número de informes recibidos de entidades fiscalizadoras superiores en 2015	87

Figura 28. Compromiso parlamentario con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos	89
Figura 29. Compromiso parlamentario con los Defensores del Pueblo	90
Figura 30. Consultar la opinión de las organizaciones de la sociedad civil	94



# Consejos para los parlamentarios

Consejos para los parlamentarios: incorporar la igualdad entre los géneros en las actividades de supervisión	20
Consejos para los parlamentarios: participar en los comités	56
Consejos para los parlamentarios: audiencias de los comités	57
Consejos para los parlamentarios: informar de las conclusiones de los comités	60
Consejos para los parlamentarios: debates	63
Consejos para los parlamentarios: preguntas	67
Consejos para los parlamentarios: supervisión del presupuesto	68
Consejos para los parlamentarios: vigilancia de las reglas y normas internacionales en materia de derechos humanos	80
Consejos para los parlamentarios: compromiso ciudadano	93
Consejos para los parlamentarios: el uso de los medios sociales en favor de la supervisión	95
Consejos para los parlamentarios: las coaliciones de mujeres de varios partidos	99

# Prólogos

## Unión Interparlamentaria

La supervisión parlamentaria es una de las tres funciones básicas de los parlamentos. Es la forma en que los parlamentos exigen cuentas al gobierno en nombre del pueblo. Es una parte fundamental del sistema de equilibrio de poderes por el que se garantiza que nadie sea capaz de ejercer un poder absoluto en una democracia.

Este segundo Informe Parlamentario Mundial, publicado conjuntamente por la UIP y el PNUD, ofrece una investigación y análisis exhaustivos sobre el estado actual de la supervisión parlamentaria, así como sobre maneras de consolidarla en un tiempo en que la democracia como modo de gobierno, y el parlamento como su institución clave, está siendo cuestionada. Es el trabajo más reciente de la labor de la UIP por contribuir a establecer estándares internacionales para los parlamentos democráticos. Más de 150 parlamentos han realizado aportes a esta edición, lo que reafirma la importancia que le confieren a su función de supervisión.

Tal como se muestra en el informe, llevar la supervisión a la práctica puede ser todo un desafío. Los factores políticos, el acceso a la información, los recursos humanos y financieros y los distintos incentivos de los parlamentarios se combinan para producir un entorno que es más o menos favorable a la supervisión y la rendición de cuentas. Aun así, tal como queda ilustrado en numerosos ejemplos repartidos por todo el informe, los parlamentos y los parlamentarios individuales están asumiendo este desafío. Reconocen cada vez más que la supervisión es importante para lograr tanto objetivos personales como beneficios colectivos para la sociedad.

El informe contiene una serie de recomendaciones destinadas a los parlamentos y a los parlamentarios individuales con el fin de consolidar la supervisión parlamentaria, que es igualmente relevante para los partidos políticos en el gobierno y en la oposición, así como para las organizaciones de la sociedad civil. Hago un llamamiento a todas las partes interesadas para que estudien minuciosamente las recomendaciones del informe y realicen las acciones que sean necesarias en su contexto. La UIP seguirá asumiendo su parte, mediante su trabajo con los parlamentos y los aliados en materia de establecimiento de estándares y creación de la capacidad.

Es justo que este segundo informe se publique en el 20º aniversario de la adopción en 1997 de la Declaración Universal sobre la Democracia por parte de los parlamentos miembros de la UIP. La Declaración Universal establece los elementos y principios básicos de la democracia, ya sea como ideal o como modo de gobierno. Desde entonces, todo nuestro trabajo se ha guiado por una pregunta sencilla: ¿cómo podemos ayudar a poner estos principios en práctica de manera que todos tengan la oportunidad real de participar en las decisiones que les conciernen?

Todo aquel que crea en la democracia debe aunar esfuerzos a favor de una cultura de supervisión y rendición de cuentas. Una supervisión efectiva fortalece tanto la relevancia del parlamento en el mundo actual como su contribución general al bienestar de las personas. Al consolidar el sistema de supervisión, el parlamento se fortalece como institución y, por lo tanto, goza de una legitimidad mayor.



Martin Chungong  
Secretario General  
Unión Interparlamentaria

# Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

En septiembre de 2015, los líderes del mundo se reunieron en las Naciones Unidas de Nueva York a fin de adoptar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030 reconoce que “los parlamentos nacionales desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos [los Objetivos de Desarrollo Sostenible] promulgando legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas”.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el mayor implementador internacional en cuanto a programas de consolidación parlamentaria y apoyo a los parlamentos de todo el mundo para desarrollar sus capacidades hacia el logro de la Agenda 2030 y, de esta forma, contribuir a crear sociedades pacíficas e inclusivas por un desarrollo sostenible. La Unión Interparlamentaria (UIP) —la organización internacional de los parlamentarios— ha sido un aliado clave en esta labor.

En 2012, el PNUD y la UIP trabajamos juntos para elaborar el primer Informe Parlamentario Mundial, que se centraba en la naturaleza cambiante de la representación parlamentaria. Este año, el PNUD y la UIP han elaborado el segundo Informe Parlamentario Mundial, que se centra en la supervisión parlamentaria y el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno. En ambos informes, el PNUD se congratula de haber aportado recursos, conocimientos especializados y experiencias adquiridas en programas de apoyo parlamentario a lo largo de su red mundial de oficinas en el país. Asimismo, se basó en sus centros de políticas mundiales, sus oficinas y centros regionales, y su oficina de políticas en las sedes.

La supervisión del gobierno es una función básica del parlamento. Es esencial crear instituciones efectivas, responsables e inclusivas tal como queda consagrado en el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones fuertes). La función de supervisión del parlamento es crucial a la hora de garantizar que las personas reciban servicios esenciales y, por consiguiente, es crucial para crear la rendición de cuentas. El parlamento, por medio de su mandato representativo, es la entidad adecuada para conducir la supervisión.

El PNUD reconoce con agradecimiento el apoyo generoso que han brindado nuestros asociados a la hora de crear y sostener la infraestructura que el PNUD requería para elaborar este informe junto con la UIP, así como otros productos clave de conocimiento global. Este informe tampoco sería posible sin el compromiso de los parlamentarios y del personal del PNUD en todo el mundo, quienes trabajan para lograr un desarrollo humano sostenible, también mediante una mejor gobernanza.

Confío en que este informe sea una contribución significativa al logro de un desarrollo humano sostenible, tal como proclama la Agenda 2030, y espero que los parlamentos de todo el mundo consideren seriamente las conclusiones y recomendaciones contenidas en él.



Achim Steiner  
Administrador  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

# Introducción

El segundo *Informe Parlamentario Mundial* aborda el papel del parlamento en la supervisión del gobierno y la facultad parlamentaria de exigir cuentas al gobierno por sus acciones y decisiones.

Se tiene una menor comprensión de la supervisión como campo específico de actividad del parlamento que de las otras tareas *esenciales* de elaboración de leyes y representación. Sin embargo, esta actividad es sumamente importante y merece una mayor atención por parte del parlamento, el gobierno, los ciudadanos y la comunidad internacional.

La supervisión parlamentaria mejora la calidad del gobierno. Permite mantener bajo control el poder del Ejecutivo y, por lo tanto, contribuye a consolidar la democracia. En la esfera mundial, se espera que la supervisión parlamentaria sustente los avances de los países hacia la consecución de los objetivos consagrados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Por lo tanto, ha llegado el momento de abordar un apartado cada vez más significativo del panorama parlamentario utilizando un enfoque sistemático basado en investigaciones. El análisis, las conclusiones y las recomendaciones contenidas en el presente informe surgen de un trabajo exhaustivo de investigación que involucra a los parlamentos, los parlamentarios, los especialistas en desarrollo parlamentario, numerosas organizaciones relacionadas y particulares de todas las partes del mundo. Por consiguiente, el informe se fundamenta en la experiencia y la práctica parlamentarias.

A partir de datos extraídos de un cuestionario en el que participaron 103 cámaras parlamentarias de 85 países, de una encuesta sobre las percepciones respecto a la supervisión a la que respondieron más de 350 parlamentarios procedentes de 128 parlamentos, de estudios de casos nacionales y de entrevistas con más de 80 parlamentarios de todo el mundo, el presente informe describe la forma en que la supervisión se lleva a cabo realmente en los parlamentos. Analiza los factores que apoyan u obstaculizan la supervisión, y propone formas de aumentar la efectividad de la supervisión parlamentaria, con el fin de consolidar los parlamentos y mejorar la gobernanza.

La Unión Interparlamentaria (UIP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desean que este informe sea práctico y útil. Por este motivo, incluye numerosos ejemplos del modo en que los parlamentos y los parlamentarios desempeñan la función de supervisión en sus países, además de recomendaciones para los parlamentarios sobre las distintas maneras de enfocar esta función. Esperamos que este informe sirva de estímulo a la acción con miras a consolidar el papel supervisor del parlamento. El positivo desarrollo futuro de los parlamentos depende en gran medida de la supervisión que puedan ofrecer a las poblaciones a las que sirven.

## Estructura del informe

El *capítulo uno* establece el escenario definiendo la supervisión parlamentaria y presentando algunas de las principales herramientas de supervisión disponibles a los parlamentos y los parlamentarios. A continuación, analiza la conexión entre la supervisión y las funciones parlamentarias de representación, elaboración de leyes, financieras y demás, así como el carácter político de la supervisión. Las propias palabras de los parlamentarios ponen de manifiesto los obstáculos que dificultan el ejercicio de la supervisión; el análisis de estos desafíos y el modo de superarlos conforman el eje de este informe.

El *capítulo dos* se centra en las bases de una supervisión efectiva. La clave está en un mandato parlamentario sólido, que garantice que la supervisión se encuentra firmemente arraigada en las estructuras fundamentales del Estado, la Constitución, las leyes y el propio reglamento del parlamento. Tanto los participantes parlamentarios en la supervisión —Presidente, oposición, parlamentarios individuales— como los principales actores externos —gobierno, sociedad civil y medios de comunicación, entre otros— deben tener clara su función. La cooperación gubernamental es esencial para realizar la labor de supervisión. El parlamento debe contar con recursos humanos y financieros adecuados para desempeñar la supervisión, además de ejercer un control sobre estos recursos que no dependa del gobierno. Dada la importancia de la supervisión, es conveniente que el parlamento disponga de sanciones para asegurarse de que las autoridades públicas cumplen sus responsabilidades.

El *capítulo tres* aborda la práctica de la supervisión según las propias palabras de los parlamentos y los parlamentarios. En el parlamento esta práctica suele producirse mediante la labor de los comités y las actividades en el Pleno, pero el espacio que se le brinda a la supervisión dentro del parlamento y las oportunidades con las que cuenta la oposición para participar de forma significativa son condiciones previas importantes transversales a ambos ámbitos. El trabajo en *comités* es el principal foco de atención para los parlamentarios y está presente en una amplia variedad de ámbitos sectoriales e intersectoriales en los que el gobierno se encuentra involucrado. Se debaten la composición, las facultades y los recursos necesarios y disponibles para que los comités puedan desempeñar su labor con éxito, como la relación entre la labor de los comités y del propio parlamento. En el *contexto plenario* la supervisión se lleva a cabo mediante diversos procedimientos, sobre todo mociones, preguntas, interpelaciones y supervisión financiera, la cual incluye el presupuesto anual. El escrutinio del presupuesto gubernamental es la mayor prioridad para los parlamentos, por lo que se debate la posibilidad de que el parlamento intervenga en sus distintas etapas: formulación, examen y enmienda, y ejecución. La supervisión parlamentaria puede dar lugar a mejoras cualitativas en los presupuestos, como la incorporación de la perspectiva de género, y el parlamento también tiene una responsabilidad importante que consiste en asegurarse de que los datos clave subyacentes a las hipótesis presupuestarias del gobierno sean correctos.

El *capítulo cuatro* disecciona los procesos de supervisión parlamentaria en tres áreas de especial importancia: la supervisión del sector de la seguridad, que presenta desafíos específicos en términos del acceso a la información concerniente a la seguridad nacional; la supervisión de los compromisos que los Estados han contraído en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, y la supervisión de los esfuerzos nacionales por lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible exigidos por las Naciones Unidas.

El *capítulo cinco* establece los modos en que los parlamentos operan dentro de su entorno más amplio, incluidas sus relaciones con otros órganos de supervisión, como las oficinas nacionales de auditoría, las entidades de derechos humanos y los defensores del pueblo. La capacidad del parlamento para realizar una supervisión significativa depende a menudo de la divulgación de las propuestas gubernamentales a un público más amplio, y esto conlleva que la naturaleza de las relaciones parlamentarias con los diversos actores externos sea de suma importancia. El parlamento requiere que tanto las percepciones como los conocimientos especializados de estos órganos externos complementen y enriquezcan sus propias conclusiones y actividades de supervisión.

Pero los mecanismos internos también son importantes. Los grupos monopartidistas e interpartidistas, como las coaliciones de mujeres, se presentan como herramientas que pueden facilitar el objetivo general de desarrollar una cultura parlamentaria constructiva que promueva la supervisión. Asimismo, los parlamentarios dependen de su propia iniciativa para recopilar información de fuentes pertinentes, incluido el gobierno, sobre todo si el propio parlamento no dispone de recursos adecuados; del mismo modo pueden considerar divulgar distintas cuestiones a través de los medios de comunicación. Cuando los procedimientos formales del parlamento no permiten un escrutinio adecuado, los propios parlamentarios toman la iniciativa y diseñan lo que constituyen procesos informales que les permiten llevar a cabo su labor.

El *capítulo seis* se centra en los parlamentarios individuales (de hecho, el capítulo está dirigido directamente a ellos) y presenta las numerosas motivaciones de los parlamentarios que se involucran en la supervisión. Estas motivaciones abarcan desde ayudar a los electores y llevar adelante los objetivos de las políticas hasta motivos más personales de ascenso y desarrollo profesionales. Además, se mencionan los criterios para que los parlamentarios evalúen el desempeño del gobierno, y se identifican y analizan las facultades parlamentarias que les permiten tener un impacto en el gobierno en el contexto de la supervisión, incluidas las sanciones. Se hace hincapié en la importancia de la relación directa del parlamento con la ciudadanía para aumentar su influencia en la realización de una supervisión adecuada, y en la relevancia crucial de una reputación y conducta parlamentarias éticas a la hora de garantizar que la sociedad acepte con gusto los resultados de la supervisión. El informe señala la atención sobre el modo en que las recomendaciones y conclusiones de las investigaciones relativas a la supervisión se comunican. El capítulo concluye con un escenario para el cambio que identifica numerosos incentivos para que los

parlamentarios realicen la supervisión, además de establecer una serie de directrices útiles para aquellos parlamentarios que aceptan el desafío de la supervisión.

## Conclusiones clave

Las conclusiones del informe resumen los principios fundamentales de la supervisión. El primer principio, del que deriva todo lo demás, hace referencia a que la supervisión parlamentaria efectiva es un proceso riguroso, constructivo y con base empírica diseñado para promover todos los aspectos de la sociedad y la gobernanza nacional.

Las conclusiones clave del informe se resumen de la siguiente manera:

- la supervisión parlamentaria es y seguirá siendo una actividad política. No en todos los lugares hay espacio político para la supervisión. Es de una importancia fundamental que los partidos opositores o minoritarios del parlamento puedan participar plenamente en la supervisión del Gobierno;
- aún hay muchos parlamentos que aspiran a tener un sistema efectivo de supervisión. Una supervisión efectiva requiere la combinación de un mandato sólido, recursos parlamentarios adecuados y participantes comprometidos y dispuestos. Los parlamentarios consideran que las disparidades en materia de recursos son su mayor obstáculo para realizar una supervisión efectiva;
- los parlamentarios expresan su compromiso con la supervisión y aceptan que es una parte importante de su labor. Pero en la práctica cuestiones de prioridad y capacidad, además de consideraciones políticas, suelen limitar su participación en las actividades de supervisión. Una supervisión efectiva requiere más que solamente normas y sistemas; depende de participantes activos y dispuestos que estén preparados para otorgar un nivel alto de prioridad y compromiso a las actividades de supervisión durante un período prolongado. Este informe defiende que las actividades de supervisión son esenciales para que los parlamentarios puedan servir a sus electores, logren sus objetivos políticos y avancen en su carrera política;
- la supervisión es un indicador clave de la relevancia del parlamento en el siglo XXI. La supervisión parlamentaria permite obtener numerosos resultados muy valorados por la ciudadanía, como la honradez en la vida pública, la distribución equitativa de los recursos nacionales, la rentabilidad en el gasto público, la igualdad entre los géneros y la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano. Al exigir cuentas al gobierno, identificar problemas y buscar medidas correctivas en la legislación, las asignaciones presupuestarias, las políticas y la administración, el parlamento presta un servicio crucial a la sociedad;
- la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible engloba una serie de objetivos que son importantes para todos los países. La Agenda 2030 constituye tanto un desafío como una oportunidad para que los parlamentos desarrollen su papel en el trabajo con los gobiernos con miras a mejorar el bienestar de toda la población.

El informe finaliza formulando recomendaciones de actuaciones prácticas que los parlamentos, los partidos políticos y los parlamentarios individuales deben adoptar para consolidar la supervisión parlamentaria. Las recomendaciones también son de gran relevancia para los gobiernos, la sociedad civil y otros actores interesados en una supervisión efectiva.

## Resumen de recomendaciones

### Establecer la supervisión como prioridad principal del parlamento

1. Señalar que el parlamento está comprometido con su función de supervisión.
2. Reunir a todas las partes interesadas para definir un proceso de supervisión constructivo y comprometerse con él.
3. Evaluar las fortalezas y las debilidades del parlamento en lo relativo a su función de supervisión.
4. Comprometerse con la realización de exámenes periódicos e informes sobre la forma en que el parlamento desempeña su función de supervisión.

### Consolidar el mandato y la capacidad de realizar la supervisión

5. Asegurarse de que las facultades formales para vigilar al Gobierno se encuentren claramente consagradas en la legislación y en el reglamento parlamentario.
6. Garantizar la autonomía administrativa y financiera del parlamento y la existencia de personal profesional especializado.
7. Asignar un tiempo en las sesiones plenarias para la supervisión.
8. Asegurarse de que el reglamento y las prácticas de los comités respalden la supervisión.
9. Garantizar un mandato, unos procedimientos y una capacidad claros para supervisar los presupuestos.
10. Incorporar el género y los derechos humanos en todas las actividades de supervisión.
11. Desarrollar una capacidad de investigación específica para respaldar la supervisión.
12. Generar aptitudes de supervisión y limitar las consecuencias del recambio del personal parlamentario en las elecciones.
13. Solicitar ayuda externa.

### Coproducir la supervisión junto con los asociados

14. Reconocer que, para producir una supervisión parlamentaria efectiva, se necesitan los esfuerzos conjuntos de los parlamentarios, la sociedad civil y otras instituciones supervisoras, con el apoyo del público general.
15. Recoger pruebas en los comités de una amplia variedad de fuentes.
16. Consolidar las relaciones con las entidades fiscalizadoras superiores y otras instituciones supervisoras.

### Hacer buen uso de las facultades de supervisión del parlamento

17. Hacer que la supervisión sea consecuente manteniendo un registro.
18. Considerar distintas formas de lograr que el gobierno cumpla los requisitos de supervisión.

### Generar el apoyo público a la supervisión

19. Adoptar normas y prácticas éticas que promuevan la legitimidad parlamentaria.
20. Establecer estrategias de comunicación para divulgar la labor supervisora del parlamento.
21. Considerar la mejor forma de utilizar los medios de comunicación en las actividades de supervisión.
22. Poner los registros parlamentarios a disposición del público.
23. Situar al parlamento en la posición de líder de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### Aprovechar las oportunidades disponibles para los parlamentarios a fin de conformar un entorno propicio a la supervisión

24. Hacer un mejor uso de las oportunidades existentes.
25. Sacar provecho de los momentos oportunos.
26. Crear y unir coaliciones de reforma.
27. Participar en grupos de trabajo alternativos e intersectoriales.
28. Elegir y apoyar a los líderes parlamentarios que están a favor de la supervisión.

# Capítulo 1: Supervisión parlamentaria

La supervisión del Gobierno —es decir, exigir cuentas al Ejecutivo— es una de las tres funciones esenciales del Parlamento, junto con la aprobación de leyes (sobre todo el presupuesto anual) y la representación de los electores. Estas funciones esenciales son interdependientes. Aunque el parlamento y el gobierno tienen prerrogativas diferentes, la supervisión parlamentaria es una característica fundamental del sistema de equilibrio de poderes en una democracia.

Los objetivos fundamentales de la supervisión parlamentaria consisten en promover el bienestar y las libertades de toda la población y mejorar la gobernanza. Los procesos de supervisión evalúan las consecuencias de la actuación gubernamental en la sociedad, ayudan a garantizar que se pongan a disposición los recursos apropiados para ejecutar los programas públicos, identifican los efectos negativos o imprevistos de las actuaciones y políticas gubernamentales, y vigilan el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales.

Para alcanzar estos desafiantes objetivos, es necesario que los parlamentos modernos se transformen a sí mismos en instituciones cada vez más representativas, transparentes, accesibles, responsables y efectivas<sup>1</sup> —lo que a menudo quieren hacer—, y se conviertan en lugares donde las opiniones de una amplia variedad de partes interesadas son no solamente bienvenidas, sino que forman parte esencial.

Mientras los parlamentos y sus funciones esenciales continúan evolucionando, la supervisión permite que los parlamentos demuestren su relevancia en el tira y afloja del gobierno y las políticas nacionales. A través de la supervisión, los parlamentos aumentan considerablemente su capacidad de contribuir a un avance social y económico sostenible.

Todos los parlamentos ostentan algún grado de poder para exigir cuentas al Gobierno. El modo en que los parlamentos realizan la supervisión, las herramientas y los procedimientos que cada uno elige y el alcance del escrutinio aplicado varían considerablemente. No obstante, la supervisión rigurosa, constructiva y con base empírica no es en absoluto universal. En algunos contextos, puede que sencillamente no exista espacio político para la supervisión. Algunos parlamentos quisieran realizar una supervisión mayor y mejor, pero carecen de los recursos humanos y financieros para ello. En algunos casos, la supervisión puede verse limitada a un cuestionamiento modesto y a un debate ocasional, o ser poco más que un instrumento partidista para culpar al contrario.

Aun así, la supervisión se está convirtiendo en una parte más destacada de la labor parlamentaria y permitiendo que los parlamentos tengan más relevancia en el mundo actual.

## 1.1 Definir la supervisión parlamentaria

El parlamento tiene una función singular de supervisión *constitucional*. Es el único actor que ostenta un mandato político otorgado por el pueblo para vigilar la gestión pública que realiza el Gobierno.

La supervisión parlamentaria es el medio de que disponen el parlamento y los parlamentarios, en nombre del pueblo, para exigir cuentas al Gobierno entre elecciones. La rendición de cuentas es el *proceso opuesto*<sup>2</sup>, por el que el órgano supervisado rinde cuentas por sus elecciones, actuaciones y decisiones<sup>3</sup>. La supervisión y la rendición de cuentas son las principales dimensiones de los mandatos democráticos complementarios del gobierno y el parlamento.

Es necesario tener una buena comprensión de las distintas funciones del parlamento y el gobierno. Los gobiernos prestan servicios a los ciudadanos, mientras que los parlamentos exigen cuentas al gobierno cuestionando y desafiando las políticas y actuaciones gubernamentales, además de formular recomendaciones de posibles cambios.

La supervisión y la rendición de cuentas comprenden tres obligaciones esenciales entrelazadas. Estas son:

- la obligación por parte de las autoridades públicas, sobre todo del Gobierno, de proporcionar información sobre sus decisiones y actuaciones y de justificarlas ante el parlamento y el pueblo;
- la obligación por parte del parlamento de examinar las decisiones y actuaciones del gobierno u otras autoridades públicas, además de brindar recomendaciones constructivas y adecuadas, y
- la obligación de los responsables de responder adecuadamente a las conclusiones del parlamento sobre la cuestión que se está examinando.

La supervisión parlamentaria es la suma de una amplia variedad de intereses. No existe tal cosa como “una supervisión del parlamento sobre el gobierno”, como si el parlamento fuera un único órgano uniforme y cohesionado. La supervisión está mediada por la competencia entre los partidos y los parlamentarios individuales, y por el modo en que el público la percibe y reacciona ante ella<sup>4</sup>.

### Facultades de supervisión

El término *poder* tiene diversos significados en el contexto parlamentario. El primero es el poder como capacidad, es decir, disponer de las facultades legales pertinentes y de los recursos —financieros, humanos y organizacionales— para llevar a cabo las tareas necesarias. El segundo es el poder

1 Beetham, 2006: 10

2 Kinyondo, Pelizzo y Umar, 2015.

3 La definición de supervisión parlamentaria ha sido objeto de debate durante mucho tiempo, y coexisten muchas definiciones diferentes. Véase, por ejemplo, Rockman (1985).

4 Beetham, 2006: 128.

como autonomía: disponer de suficiente independencia de cara al Ejecutivo para vigilarlo eficazmente, manteniendo así el equilibrio de poderes constitucional.

Aquí son de una importancia obvia las cuestiones relativas al poder relacional. No se trata solo de los poderes relativos del Parlamento y del Ejecutivo, sino también del equilibrio de poderes entre los partidos y dentro de cada uno de ellos. En realidad, la configuración de poder de los partidos puede determinar a menudo la relación entre el Parlamento y el Ejecutivo.

El siguiente extracto de la guía de 2006 de la UIP *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*<sup>5</sup> sigue estando vigente hoy en día:

“Desde luego, los parlamentos deben encontrar un equilibrio entre la cooperación y el control cara al Poder Ejecutivo electo; el obstruccionismo puro redundará rara vez en interés de la ciudadanía. No obstante, en la época actual se corre más comúnmente el riesgo de predominio indebido del ejecutivo, por falta de capacidad o de voluntad del parlamento de ejercitar sus facultades”.

## Herramientas y procedimientos de supervisión

La arquitectura política y procesal dentro de los parlamentos refleja y promueve el propósito esencial de exigir cuentas al gobierno. La supervisión se lleva a cabo mediante procedimientos tales como las preguntas orales y escritas a los ministros; el tratamiento de cuestiones políticas y financieras (incluido el presupuesto) en los comités y la formulación de recomendaciones para el cambio; la consideración de las peticiones de la ciudadanía, y la evaluación de las repercusiones que la legislación aprobada tiene en la práctica. Estos instrumentos fundamentales de escrutinio se describen detalladamente en el capítulo 3, y se muestran ejemplos a lo largo de todo el informe.

## La función supervisora de los parlamentarios

Los parlamentos están compuestos por miembros y la supervisión parlamentaria depende de forma crucial del uso constructivo que estos individuos hacen de las herramientas de escrutinio disponibles.

El compromiso de participar constructivamente en la supervisión se encuentra integrado en el mandato constitucional de representar los intereses diversos de la sociedad. Forma parte del *contrato de confianza* establecido entre los parlamentarios y los ciudadanos. Por lo tanto, la responsabilidad de la supervisión recae en todos los miembros del parlamento, pertenezcan o no al partido político que ostenta el poder en la actualidad.

Un parlamentario efectivo es aquel que, constantemente, cuestiona e interroga al gobierno y otros actores. Tal como una política lo expuso memorablemente:

“Un parlamentario que no es curioso es un parlamentario curioso”.

*Michèle André, senadora, Francia*

## El alcance de la supervisión parlamentaria

Se puede considerar que el alcance de la supervisión parlamentaria es: el “examen, vigilancia y supervisión del gobierno y los organismos públicos, con inclusión de la ejecución de la política y la legislación” y los presupuestos<sup>6</sup>. En otras palabras, no son solo las políticas, los programas y el gasto de los ministerios públicos el objeto legítimo de la supervisión parlamentaria, sino también las de otros organismos responsables de prestar servicios a la ciudadanía a diario. Asimismo, en algunos países es común que un comité parlamentario requiera evidencias procedentes de la sociedad civil, el mundo académico y una amplitud de órganos del sector privado, entre otros, para obtener las pruebas de escrutinio que persigue. La supervisión parlamentaria considera cada vez más las repercusiones de la legislación en la sociedad. Por lo tanto, el alcance legítimo de la supervisión parlamentaria es tan amplio como las fronteras de la sociedad. No se debería excluir a ningún sector de la supervisión, y el parlamento debería ejercer la supervisión en todo momento, también en situaciones de emergencia nacional.

## Otros actores de supervisión

El parlamento no es el único que examina al gobierno. Los parlamentos se desempeñan en un entorno densamente poblado en el que conviven otros órganos con distintos intereses y capacidades. Muchos de ellos cuentan con el tipo de recursos que los parlamentos necesitan si se van a involucrar en una supervisión efectiva. El parlamento tiene un gran interés en crear alianzas constructivas con otros actores supervisores.

Uno de los desafíos para el parlamento se refiere al modo de adecuar su función a la de los otros actores supervisores. En ocasiones, puede parecer que el parlamento compite con una variedad de actores independientes y casi independientes, específicos del sector, a menudo con un interés menos amplio, como los defensores del pueblo, los comisionados, los reguladores y los organismos de auditoría, cuya jurisdicción suele ser transversal a la mayoría de los ámbitos que son responsabilidad del parlamento. Asimismo, debe lidiar con diversos comentaristas privados e independientes y, de forma significativa, con la sociedad civil y los medios de comunicación. La relación con estos actores externos y su influencia en la propia supervisión del parlamento se explica en el capítulo 5.

### En resumen: definir la supervisión parlamentaria

La supervisión y la rendición de cuentas conllevan ciertas obligaciones entrelazadas por parte del parlamento (el supervisor) y el gobierno (la entidad a la que se le exigen cuentas). Para exigir cuentas al gobierno, el parlamento necesita un mandato jurídico de supervisión, así como la capacidad e independencia para ejercerlo. Realizar la supervisión es una responsabilidad esencial de todos los parlamentarios. No obstante, los parlamentarios no cargan con esta responsabilidad en solitario: el parlamento es uno de los muchos actores supervisores que existen en la sociedad (aunque sí es el único con un rol constitucional). Una supervisión efectiva requiere

<sup>5</sup> Beetham, 2006: 115.

<sup>6</sup> Yamamoto, 2007: 9.



que el parlamento trabaje íntimamente con estos otros organismos, que incluyen a las entidades fiscalizadoras, los órganos nacionales de derechos humanos y los defensores del pueblo, además de las organizaciones de la sociedad civil.

## 1.2 Consecuencias de una supervisión efectiva

¿Por qué, entonces, nos esforzamos por realizar una supervisión efectiva? Dados todos los requisitos y condiciones previas, ¿cuál es el beneficio de una supervisión parlamentaria efectiva? Además, ¿cómo podemos comunicar al público y a otras partes interesadas las consecuencias positivas de la supervisión?

La ausencia de una supervisión efectiva da lugar a dos desenlaces problemáticos posibles: los Estados se hacen demasiado fuertes o se vuelven demasiado débiles. La bibliografía sobre la fortaleza del Estado es variada<sup>7</sup>, pero en esencia describe a los Estados excesivamente fuertes como aquellos que gobiernan sin nadie que los vigile. Las decisiones se toman de forma autócrata, sin ningún recurso disponible al pueblo, y son *represivas*. En Estados excesivamente débiles, las instituciones no son capaces de crear un consenso político y son vulnerables a diversos modos de captación de rentas en que las élites corruptas intentan maximizar sus intereses privados por encima del interés público. Una desconexión considerable entre las élites y el pueblo, junto con la pésima calidad del proceso de adopción de decisiones, son características comunes de ambos tipos de gobernanza.

Por otro lado, la realización de una supervisión efectiva da lugar a dos resultados positivos: mejores procesos y mejores políticas. Existe un vínculo directo entre una supervisión efectiva y el proceso democrático: una supervisión efectiva conlleva que más personas participen en la adopción de decisiones de manera que las decisiones reflejen mejor los intereses de la sociedad en su conjunto; mejora la rendición de cuentas y la transparencia y disminuye la corrupción, y refuerza la legitimidad del parlamento como institución representativa, inclusiva y sensible a las necesidades. Además, existe un fuerte vínculo entre la supervisión efectiva y el desarrollo humano y económico: las políticas y la legislación se ven fortalecidas y la gobernanza se torna más eficaz a consecuencia de los procesos de examen y enmienda.

Se pidió a los parlamentarios que comentaran sobre una variedad de indicadores que miden las mejoras en el proceso democrático y en los resultados en materia de política, como consecuencia de la supervisión. Se indican más abajo.

### Mejorar el proceso democrático

Las mejoras en el proceso democrático como resultado de una supervisión efectiva se pueden medir, por ejemplo, mediante:

- las recomendaciones formuladas por los comités u otros órganos parlamentarios evaluadas en función de sus

logros, y aceptadas o rechazadas por el gobierno a partir de respuestas racionales y articuladas públicamente;

- una información de mejor calidad a disposición de los parlamentos, con la que se contribuye a los debates parlamentarios y se investigan más a fondo cuestiones de políticas y legislación;
- una menor corrupción y una mejor gestión entre los funcionarios públicos;
- medidas disciplinarias adoptadas contra los parlamentarios que infringen los códigos de conducta o las normas ministeriales, y
- una mejor percepción pública del parlamento.

La supervisión ha fomentado que los gobiernos sean más transparentes.

“Lo interesante es que, por ejemplo, al publicar [la supervisión], se publica no solo el informe elaborado por la comisión política, sino también en muchos casos, casi invariablemente, informes científicos y otros informes producidos por órganos especializados. Se publican tanto las conclusiones políticas como los análisis básicos”.

*Stéphane Rossini, miembro del Consejo Nacional, Suiza*

La supervisión también ha garantizado el examen de las políticas y programas públicos, con vistas a su mejora. En Austria, la mejora del proceso ha permitido consolidar la supervisión de la igualdad de género.

“Durante los cinco últimos años, se ha exigido a cada ministro que presente un informe anual sobre la legislación y sobre el modo en que su aplicación ha influido en la situación de las mujeres. Cuando los ministros debatan el próximo presupuesto con el Ministerio de Finanzas, se les exigirá que traigan este informe. Y deben demostrar lo que han hecho por mejorar la situación de las mujeres. Es lo que llamamos nuestra Política de Género”.

*Reinhold Lopatka, miembro del Consejo Nacional, Austria*

La aplicabilidad universal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible también implica que los parlamentos de todo el mundo estén reflexionando sobre su propio papel en la labor de garantizar que su país alcance las metas.

“Cada ministerio deberá cerciorarse de que se logran los ODS. Como Presidenta, le doy una oportunidad a cada ministerio de comparecer ante el parlamento para explicar sus estrategias en el logro de estos objetivos. A continuación, se convierte en objeto de debate; los parlamentarios intervienen formulando más preguntas y tienen la posibilidad de complementar las estrategias. Existe un turno de declaraciones, que pueden utilizar para aportar ideas nuevas”.

*Maya Hanoomanjee, Presidenta de la Asamblea Nacional, Mauricio*

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Fukuyama (2004) y Buzan (1991).

Con frecuencia, los gobiernos dependen del parlamento para su credibilidad y supervivencia, por lo que los ministros deben proporcionar lo que es aceptable para el parlamento o fracasar. Muy a menudo, es la amenaza de una acción así —el simple hecho de que puede suceder en cualquier momento— lo que resulta efectivo.

“No estoy de acuerdo con la suposición de que los parlamentos no pueden actuar con efectividad si el Gobierno no apoya sus actividades. Por supuesto que un parlamento puede actuar. La pregunta es si quiere hacerlo y en qué circunstancias. Muchos ministros han perdido su cargo antes del final de la legislatura por no haber actuado debidamente durante los procesos de supervisión parlamentaria. Es decir, la supervisión parlamentaria ha provocado que el Canciller realizara cambios en su gabinete después de que los procesos parlamentarios mostraran las acciones del ministro”.

*Norbert Lammert, Presidente del Bundestag, Alemania*

En última instancia, un parlamento fuerte obliga al gobierno a operar mejor que si no se lo pudiera cuestionar, desafiar o sancionar.

“Si tienes un parlamento fuerte y una oposición fuerte, tienes un gobierno mejor porque te libras de la arrogancia del gobierno al decir: ‘Hemos ganado las elecciones; haremos lo que queramos.’”

*David Carter, Presidente de la Cámara de Representantes, Nueva Zelanda*

### Mejorar los resultados en materia de política

Puede que la manifestación más obvia de una supervisión efectiva sea la revisión de una política o una parte de la legislación. Los parlamentarios entrevistados pudieron ofrecer algunos ejemplos de supervisión efectiva a la hora de influir en las asignaciones presupuestarias y verificar una buena rentabilidad.

“El comité discrepó respecto al proyecto de ley presentado por el ministro sobre el ahorro para la jubilación y formuló recomendaciones para cambiarlo. Fue la primera vez, en términos de realizar cambios en un proyecto de ley monetaria: nunca se había hecho antes, pero lo hicimos juntos con [el partido gobernante]”.

*Robert Alfred Lees, miembro de la Asamblea Nacional, Sudáfrica*

“El comité de presupuesto visitó recientemente a la autoridad fiscal para evaluar su desempeño en la recaudación de ingresos fiscales. Hemos detectado fuentes de corrupción en nuestro país. Uno de los sectores significativos es el de ingresos. Cuando recaudas ingresos fiscales de los ciudadanos, también hay corrupción. Así que, a este respecto, hemos evaluado muy recientemente a la autoridad y hemos encontrado desempeños tanto buenos como malos. Algunas propiedades están dañadas, no se han dispuesto apropiadamente, la lluvia y el sol las han

dañado... las hemos comprobado y hemos adoptado algunas medidas correctivas”.

*Worku Ayenew, miembro de la Cámara de la Federación, Etiopía*

En las entrevistas con los parlamentarios se obtuvieron ejemplos positivos de recomendaciones útiles formuladas tras una supervisión, que fueron posteriormente aceptadas por el gobierno.

“Un buen ejemplo sería el del comité de energía. Gracias a sus funciones de supervisión, pudo investigar lo que consideraba aumentos desproporcionados en las tarifas energéticas. Investigó con eficacia las empresas de servicios públicos implicadas en la producción, transmisión y generación de energía. [Los proveedores de electricidad] se vieron obligados a tomar en cuenta las recomendaciones del comité en cuanto a las tarifas energéticas”.

*Giorgidi Aggabao, Vicepresidente de la Cámara de Representantes, Filipinas*

En Japón, se identificó una cuestión de índole privada en el transcurso del examen.

“Recientemente descubrimos que, debido a un sencillo error humano, la información sobre la pensión de una persona se había filtrado en Japón. Con mis colegas parlamentarios, intentamos examinar la causa del problema, descubrimos quién era responsable y buscamos una solución”.

*Chinami Nishimura, miembro de la Cámara de Representantes, Japón*

Esta pequeña selección de ejemplos aportados por los parlamentarios ofrece una visión general de los beneficios que la supervisión brinda al proceso democrático y a los resultados en materia de política en la sociedad.

### Recuadro 1 ¿Democracia sin supervisión?

¿Qué ocurriría si no existiera la supervisión? Imagine una situación hipotética en que los parlamentarios no pudieran cuestionar a los ministros, en que los comités no pudieran investigar las políticas públicas, en que el parlamento no pudiera alzarse en contra del gobierno. Esto es el aspecto que tendría.

El Gobierno podría adoptar decisiones sin temor a ser refutado. No sería necesario que tomara en cuenta los intereses variados de la sociedad, ya que esta nunca le desafiaría. No habría necesidad de realizar debates públicos; las consultas, de haberlas, se reducirían a un ejercicio superficial.

El bucle de retroalimentación estaría roto. El Gobierno no tendría ninguna manera de entender las realidades sobre el terreno, ni la repercusión de sus actuaciones en la ciudadanía. El resultado serían políticas ineficaces y procesos menos transparentes y responsables. La corrupción florecería si no hubiera supervisión. El poder correspondería a unos pocos, en detrimento de muchos.

El simple hecho de saber que puede haber preguntas, que se le puede exigir a alguien que justifique sus actos, genera una actitud diferente en los gobiernos y en sus administraciones. Esta es una de las contribuciones más importantes de la supervisión a la democracia. No es coincidencia que a menudo la primera acción que se lleva a cabo tras un golpe de Estado sea abolir o suspender el parlamento.

### En resumen: consecuencias de una supervisión efectiva

Una supervisión efectiva sitúa a las personas —sus necesidades, sus intereses y sus experiencias— en el centro mismo de la política. Permite que el gobierno mejore su desempeño en todos los ámbitos políticos. Abundan los ejemplos de cambios políticos a consecuencia de una supervisión más atenta. Además, la supervisión parlamentaria también ayuda a fomentar el desarrollo humano y el respeto por los derechos humanos.

La supervisión consolida el proceso democrático. Algunos beneficios son: un mayor conocimiento y comprensión de las políticas públicas; una mejor accesibilidad a la información y los datos; una investigación más sólida de las políticas y los presupuestos con el fin de garantizar la rentabilidad, y una participación más inclusiva por parte de una amplia variedad de partes interesadas, de las cuales una porción no pequeña son miembros de la sociedad.

## 1.3 Conectar la supervisión con otras funciones esenciales del parlamento

Puede parecer conveniente separar las funciones parlamentarias esenciales de representación, elaboración de leyes y supervisión, así como la función parlamentaria relativa al presupuesto. No obstante, en la práctica existe una interrelación considerable entre ellas.

### Representación

Una representación efectiva requiere que los parlamentarios se involucren con la ciudadanía en un diálogo continuo para entender sus opiniones y perspectivas, responder a sus preocupaciones y quejas, basarse en su conocimiento profundo de los asuntos locales y garantizar que la labor del parlamento refleje el contexto y la realidad de la vida de las personas<sup>8</sup>.

La presión por responder a las preocupaciones locales constituye un impulso para que muchos parlamentarios participen en la supervisión de las actividades del gobierno. Por ejemplo, quizás formulen preguntas parlamentarias y se aseguren de que las investigaciones llevadas a cabo por

los comités parlamentarios sean especialmente relevantes para sus electorados. Este es el caso sobre todo cuando un problema local ha tenido ramificaciones nacionales más amplias. Como se menciona en el primer *Informe Parlamentario Mundial*, sobre la naturaleza cambiante de la representación parlamentaria:

“Los mecanismos de supervisión son los más adecuados para abordar cuestiones sistémicas. Es importante distinguir entre un problema individual que se puede resolver y otro que apunta a cuestiones más amplias. Estas cuestiones más amplias pueden incluir las deficiencias en la prestación de un servicio o aplicación de una política gubernamental, o una ley que no sea adecuada o efectiva”.

Los parlamentarios utilizan procedimientos formales e informales para recabar información de sus electorados sobre la eficacia y efectividad de los programas y políticas públicas, en el marco de su propia evaluación.

“La supervisión efectiva se puede definir como la capacidad de ver por uno mismo si lo que el Gobierno dice es verdad o no. La participación de los ciudadanos al señalar ámbitos problemáticos es fundamental. Cada vez que un parlamentario vea u oiga algo anómalo, puede preguntar al Gobierno: ‘¿qué está pasando?’, ‘¿qué vais a hacer para solucionarlo?’ o ‘¿cómo vais a gastar el dinero público?’”.

*Orfelina Liseloth Arias, miembro de la Cámara de Representantes, República Dominicana*

Desde el punto de vista de la ciudadanía, las investigaciones de supervisión parlamentaria ofrecen un cauce para expresar ideas sobre la gestión gubernamental de los asuntos públicos. Este testimonio directo de la ciudadanía es una forma valiosa de *humanizar* la gobernanza nacional.

Los informes que los comités parlamentarios publican al concluir las investigaciones proporcionan al público fuentes fiables de información y conclusiones equilibradas sobre lo que el gobierno está haciendo en el sector involucrado y, a menudo también, las repercusiones probables de las actuaciones gubernamentales en el ámbito local.

Los comités parlamentarios que se mantienen alertas suelen monitorear los avances realizados desde las investigaciones anteriores con el fin de vigilar que el gobierno haya cumplido sus compromisos. De esta forma, el ciclo de representación y supervisión puede seguir su camino adelante según corresponda.

“El servicio al electorado otorga a los parlamentarios la voluntad política para realizar la supervisión. Los parlamentarios de Mozambique reciben peticiones y demandas de los electores sobre las prestaciones de servicios, lo que les proporciona el incentivo político para vigilar la aplicación gubernamental de las políticas y el presupuesto. Los parlamentarios realizan la supervisión porque esta da lugar a una mejor representación de los intereses del electorado. Cuando el parlamento no se encuentra reunido en sesión, los parlamentarios de Mozambique visitan a sus electores

<sup>8</sup> UIP y PNUD, 2012.

para hablar con ellos. (En total, hay 35 días pagados al año para visitar a los electores.) Los parlamentarios preguntan al Gobierno qué, cuándo y dónde se prestarán los servicios para poder informar mejor a sus electores”.

*Carlos Shenga, Doctor, director del Centro de Investigaciones sobre Gobernanza y Desarrollo, Mozambique*

La supervisión parlamentaria puede comprender aspectos de asuntos nacionales e internacionales que parecen no tener nada que ver con el trabajo de representación localizada de los miembros. No obstante, como ya se ha mencionado, los miembros deben tener siempre en mente a sus electores. Al enraizar las actividades de supervisión en la vida real y las preocupaciones de la ciudadanía, los parlamentarios consolidan el vínculo entre el parlamento y aquellos a los que representa.

## Legislación

La labor reglamentaria de elaboración de leyes sigue perteneciendo casi universalmente al dominio del parlamento. Existen varios puntos de superposición entre las funciones parlamentarias de elaboración de leyes y de supervisión. El proceso de las investigaciones de supervisión en los comités suele dejar al descubierto los posibles defectos o deficiencias que quizás requieran una medida legislativa. Los comités obtienen pruebas periciales de una gran variedad de individuos e instituciones, que les permiten ser conscientes de estos requisitos legislativos.

“Cuando presidía el comité, invitamos a ONG para que vinieran a hablar. Propuse muchas disposiciones legislativas basadas en lo que explicaron en esas reuniones. Propuse cambios en el código penal, en muchos artículos relativos a los derechos humanos, los derechos de las mujeres y los derechos de los niños. No hubiera podido hacer todo eso sin su contribución”.

*Rula Al-Farra, miembro de la Cámara de Representantes, Jordania*

Supervisar la aplicación de las leyes es una faceta del trabajo de muchos parlamentos. Al examinar tanto la intención como los resultados de las leyes aprobadas, los parlamentos pueden determinar si los resultados previstos se han materializado, y dónde es necesario adoptar medidas correctivas.

“Realmente necesitamos que haya supervisión parlamentaria porque, si no tienes mecanismos de supervisión, no podrás elaborar una legislación eficaz ni garantizar su aplicación efectiva”.

*Aasiya Talpur, miembro de la Asamblea Nacional, Pakistán*

Entre tanto, los procedimientos que se utilizan en la supervisión (realización de investigaciones, obtención de pruebas, etc.) pueden ser similares a los que algunos parlamentos emplean al efectuar el escrutinio de los proyectos de ley. La capacidad del parlamento para consultar

satisfactoriamente y tomar en cuenta las opiniones de una amplia variedad de partes interesadas es importante tanto para la función de supervisión como para la de legislación.

## El presupuesto

Uno de los motivos históricos para el desarrollo de los parlamentos fue el de proporcionar recursos financieros al brazo ejecutivo del Estado. A cambio, el Gobierno se comprometía a informar al parlamento sobre el uso de estos fondos. Esto dio lugar al desarrollo de la función supervisora del parlamento. El parlamento sigue estando muy involucrado en las cuestiones financieras, como el presupuesto nacional anual, la política monetaria y fiscal, la reserva, la tributación y el cálculo de la rentabilidad en el gasto público.

En muchos parlamentos el presupuesto es el asunto primordial del calendario financiero. El presupuesto es uno de los documentos centrales del gobierno en cuanto a gasto y políticas, en el que describe los medios por los que pretende incrementar los recursos y asignarlos a una diversidad de programas y servicios públicos. Unos presupuestos fiables son esenciales para un gobierno fiable. Una supervisión parlamentaria efectiva e informada de las propuestas presupuestarias contribuye a un aspecto fundamental de las políticas: ajustar al máximo la asignación de recursos escasos. El proceso de preparar, aprobar y vigilar la ejecución de la ley de presupuesto brinda oportunidades para que los parlamentarios participen decididamente en el establecimiento de las prioridades nacionales.

En muchos países la función parlamentaria tradicional ha sido la de aprobar la ley de presupuesto y, a continuación, evaluar los gastos en función de este presupuesto. Pero un número creciente de parlamentos está adoptando medidas para participar en la formulación del presupuesto ya en sus primeras etapas. El presupuesto debería ser un documento vivo y una piedra de toque de la supervisión parlamentaria respecto al desempeño económico del gobierno a lo largo del año.

“Todos estos comités tienen que esperar a que el propio Gobierno explique cómo ha utilizado el presupuesto que se le ha asignado. Ahora, gracias a las comisiones de investigación, podemos ver cómo se ha gastado el presupuesto. Sin embargo, me gustaría resaltar que el principio en sí mismo es que el presupuesto está sujeto a un escrutinio continuo todos los días, y creo que es lo correcto”.

*Chérif Moumina Sy, Presidente del Consejo Nacional de Transición, Burkina Faso*

### En resumen: conectar la supervisión con otras funciones esenciales del parlamento

La función de supervisión debería estar plenamente integrada en el parlamento moderno e interactuar con todas las demás funciones esenciales del parlamento: representación, elaboración de leyes y participación en el presupuesto.

## 1.4 Conectar la supervisión con las prioridades políticas globales

Tal como se elabora más detalladamente en el capítulo 4, la supervisión parlamentaria es esencial para alcanzar prioridades políticas globales como el desarrollo sostenible y la igualdad entre los géneros.

### El desarrollo nacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El desarrollo social, económico y medioambiental de una nación es la actividad esencial de todos los parlamentos. Es fundamental para la calidad de la sociedad y el bienestar de la población. La supervisión parlamentaria es uno de los medios que garantizan que las políticas públicas lleguen a todos los sectores de la sociedad —hombres y mujeres, mundo urbano y rural, jóvenes y ancianos, grupos vulnerables y marginados<sup>9</sup>— y produzcan efectos beneficiosos en la vida de las personas. La supervisión identifica las deficiencias y alienta al gobierno a adoptar medidas correctivas.

Los dirigentes mundiales, reconociendo las desigualdades masivas que persisten en el mundo y acordando acciones concertadas para abordarlas, adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015. La Agenda comprende una serie de objetivos y metas (los Objetivos de Desarrollo Sostenible, u ODS) que todos los países comparten, desde erradicar la pobreza absoluta hasta revertir el cambio climático, y desde lograr la igualdad entre los géneros hasta modificar los patrones de consumo y producción. Se encuentran totalmente integrados en el marco internacional de derechos humanos existente y conllevan un fuerte compromiso de “no dejar a nadie atrás”. El respeto de todos los derechos humanos es la prueba de fuego de una política sólida en todos los ámbitos.

Es importante mencionar que los ODS reconocen que la paz, la justicia, las instituciones fuertes y la igualdad entre los géneros son facilitadores clave en el camino hacia su propia consecución. El Objetivo 16 de los ODS, también conocido como el *objetivo de la gobernanza*, deja claro que la democracia y el desarrollo sostenible van de la mano. El Objetivo 16 rememora muchos de los elementos clave de la democracia, como promover el Estado de derecho y el acceso a la justicia para todos (meta 3); crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas (meta 6); garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades (meta 7), y garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales (meta 10).

Los ODS no reemplazan el trabajo que los parlamentos ya están realizando en apoyo del desarrollo nacional. Al contrario, proporcionan un marco y un impulso renovado para centrar los esfuerzos que se realizan en los planos nacional e internacional sobre la prosperidad y el bienestar de las personas. Se insta a cada país a nacionalizar los ODS e incorporarlos en su propia planificación del desarrollo.

Este concepto resalta la importancia de la autoría local, que adjudica a cada país la responsabilidad de conectar su planificación de desarrollo nacional con el marco internacional<sup>10</sup>.

La Asamblea General de las Naciones Unidas pidió explícitamente en septiembre de 2015 un papel parlamentario activo en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, también en cuanto a garantizar la rendición de cuentas con miras a una aplicación efectiva de los ODS.

### Recuadro 2 Actuar: el papel central de los parlamentos en el proceso de los ODS

“Reconocemos asimismo el papel fundamental que desempeñan los parlamentos nacionales promulgando legislación y aprobando presupuestos y su función de garantizar la rendición de cuentas para el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos. Los gobiernos y las instituciones públicas también colaborarán estrechamente en la implementación con las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias.” (párrafo 45)

*Fuente: Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales, 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*

Los ODS representan otra oportunidad para que los parlamentos establezcan su relevancia en la vida de la ciudadanía ayudando a encauzar la Agenda 2030 de manera que se ajuste a los requisitos de desarrollo nacional de su pueblo. Los parlamentos, al ser la institución más representativa del gobierno, tienen la responsabilidad concreta de garantizar que no se deja a nadie atrás. Por ello, están comenzando a incorporar los ODS en sus actividades de supervisión y elaboración de leyes, tomando en cuenta las particularidades del proceso de los ODS. En el capítulo 4 se exponen algunas de las iniciativas parlamentarias a este respecto.

### Igualdad de género

Un parlamento democrático se basa en el sufragio igualitario y, por lo tanto, contiene de manera inherente el requisito de la igualdad entre los géneros (y otras igualdades). Estas forman parte de un conjunto más amplio de derechos humanos universales cuya protección y promoción es la función primordial del parlamento, en su calidad de institución más representativa<sup>11</sup>.

Los parlamentos promueven la igualdad entre los géneros incorporando el género en todos los procesos parlamentarios, también en la supervisión del gobierno. La incorporación del género en los parlamentos implica formular preguntas sobre las repercusiones que las políticas, programas, asignaciones presupuestarias y gastos del gobierno tendrán o han tenido en las mujeres y las niñas, además de en los hombres y los

9 Véase, por ejemplo, UIP, ONU, ACNUDH, PNUD y FIDA, 2014.

10 UIP y PNUD, 2017; 9.

11 Para obtener más información sobre el papel del parlamento en la protección y promoción de los derechos humanos, véase UIP y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2017

## Consejos para los parlamentarios: incorporar la igualdad entre los géneros en las actividades de supervisión

### ¿Por qué debería participar?

Incorporar el género significa examinar políticas, leyes y programas con el fin de evaluar su diferente repercusión en los hombres y en las mujeres, en los niños y en las niñas. Asegurarse de que este sea un aspecto de toda la labor de supervisión es fundamental para promover la igualdad entre los géneros y la inclusión social. Examinar las leyes y políticas existentes para identificar si, o dónde, existe discriminación permite que los parlamentarios elaboren recomendaciones que remedien estos problemas.

### ¿Qué necesito?

- Una *visión de género*: manténgase siempre alerta de una posible discriminación por motivos de género al investigar cualquier cuestión política.
- Datos de todos los ámbitos políticos, desglosados por sexo (y otras variables de inclusión social como edad, grupo étnico, discapacidad, identidad de género y orientación sexual).
- Investigaciones y contribuciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil, dependencias especializadas en género, universidades y centros de estudio, corporaciones y organizaciones del sector privado, asociaciones gremiales y medios de comunicación.

### ¿Cómo puedo contribuir con efectividad?

- Emprenda una autoevaluación de la capacidad del parlamento para incorporar el género.
- Elabore, y utilice sistemáticamente, una lista de verificación para la incorporación de la perspectiva de género:
  - ¿a quién está destinado una política, programa o proyecto propuesto?, ¿quién se beneficiará?, ¿quién se quedará fuera?;
  - ¿quién toma las decisiones?, ¿han participado tanto hombres como mujeres en el desarrollo de una solución para abordar esa cuestión?;
  - ¿cómo se distribuyen los recursos?, ¿quién proporciona los recursos?, ¿quién utiliza los recursos?, ¿cómo se obtienen los recursos?;
  - ¿mantiene la intervención las relaciones de género existentes o las desafía?
- Formule preguntas en las audiencias de los comités o durante los debates plenarios:
  - ¿se ha consultado a defensores de la igualdad de género para elaborar esa política?;
  - ¿se han evaluado las repercusiones en materia de género de esa política (a examen o propuesta)?;
  - ¿se han desglosado por sexo los datos utilizados para fundamentar el análisis de la política?;
  - ¿cuáles son los costos sociales y económicos tanto para hombres como para mujeres de la política o ley a examen?;
  - ¿tienen en cuenta el género las recomendaciones realizadas a la política o la ley, son imparciales en cuanto al género o no lo tienen en cuenta?
- Divulgue cualquier caso que haya descubierto de discriminación por motivos de género:
  - Hable con el ministro responsable.
  - Promueva el cambio dentro de su propio partido.
  - Establezca vínculos con los miembros *al otro lado del hemisferio*.
  - Hable del tema en los medios de comunicación.

### Recursos útiles

UIP, 2011. *Parlamentos sensibles al género: Una reseña global de las buenas prácticas* (<http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-s.pdf>).

UIP, 2012. *Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género* (<http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-sp.pdf>).

UIP, 2016. *Evaluar la sensibilidad de género de los parlamentos: Herramienta de autoevaluación* (<http://www.ipu.org/pdf/publications/gender-toolkit-sp.pdf>).

PNUD y Parlamentarios para la Acción Global (PGA), 2017. *Advancing the Human Rights and Inclusion of LGBTI People: A Handbook for Parliamentarians* ([http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary\\_development/advancing-the-human-rights-and-inclusion-of-lgbti-people--a-hand.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/advancing-the-human-rights-and-inclusion-of-lgbti-people--a-hand.html)).

niños. Evalúa si se han realizado suposiciones con sesgo de género, o sin tenerlo en cuenta, sobre los beneficiarios de un proceso o una política, sobre a quién va destinado dicho proceso o política, y sobre si todos los grupos se beneficiarán de forma equitativa. Así pues, la incorporación de género no solo es una herramienta clave para promover la igualdad entre los géneros, sino también para una supervisión efectiva, cuya responsabilidad recae tanto sobre los parlamentarios como sobre las parlamentarias.

Una supervisión que tiene en cuenta las diferencias de género implica examinar quién realiza un proceso o una política, cómo se realiza y con qué fin y, en última instancia, garantizar que todos estos aspectos promuevan la igualdad entre los géneros. Este enfoque es relevante para la supervisión de todos los ámbitos políticos, sin excepción. La incorporación del género puede ayudar a identificar ámbitos en los que es necesario adoptar medidas afirmativas o de otra índole con el fin de rectificar las repercusiones constantes de la discriminación por motivos de género actual e histórica.

Aunque la realización de una supervisión que tenga en cuenta las cuestiones de género es responsabilidad de todos los parlamentarios —tanto hombres como mujeres—, es importante que las mujeres, como género menos representado, sean capaces de participar en estos procesos de examen, tanto en términos de cantidad como en cuanto a puestos de poder. Este objetivo se encuentra en el corazón de las estrategias para aumentar tanto la proporción de mujeres elegidas al parlamento como la proporción de mujeres que ostentan puestos parlamentarios de liderazgo (ya sea como Presidenta del Parlamento, presidenta de comité o líder de un grupo parlamentario). Aún queda mucho para la realización de la paridad de género en el parlamento: a fecha de junio de 2017, solo el 23,3% de los parlamentarios del mundo eran mujeres<sup>12</sup>. Se puede implementar ahora una supervisión que tenga en cuenta las cuestiones de género en vez de esperar a que esta deficiencia sea abordada. La participación política de las mujeres es una herramienta que promueve la igualdad entre los géneros tanto en el proceso político como en la sociedad.

#### En resumen: conectar la supervisión con las prioridades políticas globales

La supervisión facilita que los parlamentos vigilen prioridades políticas globales tales como el desarrollo sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la igualdad entre los géneros.

## 1.5 La política de la supervisión

*Política* es un término que distintas personas entienden de maneras diferentes. Mientras que algunos consideran que la política es una vocación noble u honesta, a menudo este término se encuentra teñido de asociaciones negativas de manipulación o incluso engaño. En el mundo académico, *política* es también un término controvertido, con al menos

dos enfoques distintos para definirlo: uno que considera que la política es un escenario y otro que la considera un proceso. En un sentido amplio, la política se puede entender como la “actividad por la cual las personas elaboran, mantienen y modifican las normas que rigen sus vidas”<sup>13</sup>.

La supervisión, como actividad política, conlleva una oscilación constante entre el acuerdo y el desacuerdo, la cooperación y el conflicto. Este equilibrio se observa en la negociación permanente de poder entre el parlamento y el gobierno; el tratamiento de los partidos opositores al realizar la supervisión; los desafíos que emanan de la función dual de los miembros del parlamento como parlamentarios y como políticos pertenecientes a un partido, y las tensiones fundamentales entre el parlamento y el gobierno derivadas de sus funciones constitucionales opuestas. La diversidad en los intereses y opiniones defendidas con firmeza entre partidos y parlamentarios es una característica intrínseca del parlamento y de la supervisión parlamentaria.

El *espacio político* para la supervisión se crea mediante el diseño institucional de los sistemas políticos, electorales y partidistas, entre otros. El espacio queda ocupado y moldeado por todos aquellos que participan en la gobernanza: partidos políticos, Gobierno, ministerios, órganos independientes y semigubernamentales y numerosos grupos externos, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los electores y el resto de la población. En la supervisión, como en otras cuestiones, las inclinaciones, los recursos y las preferencias de todos estos grupos dan forma a lo que los parlamentos y los parlamentarios realizan, además de a sus posibilidades de consecución.

### Diseño institucional

Las constituciones y las leyes establecen el marco fundamental de los sistemas políticos. Puesto que la supervisión parlamentaria se centra en la actividad del gobierno, el modo en que la constitución define la relación entre el parlamento y el gobierno influye en la manera en que la supervisión se llevará a cabo. Al considerar un cambio constitucional o electoral, se debe prestar la debida atención a su impacto sobre la función de supervisión.

Los sistemas políticos son muy diferentes unos de otros, lo que repercute directamente en el grado y el carácter de la supervisión parlamentaria. El diseño del sistema político ejerce una gran influencia en las relaciones entre el parlamento y el gobierno. En un sistema parlamentario de gobierno (como el *sistema Westminster*), el parlamento es el escenario en que los parlamentarios, en nombre del pueblo, exigen cuentas al Gobierno y a los ministros individuales. Es el lugar en que el Gobierno recibe sanciones por su desempeño o donde se concede legitimidad a sus propuestas. En un sistema presidencial en que el ejecutivo no se sienta dentro del parlamento, este parlamento puede disfrutar también de facultades de supervisión muy considerables.

“En un sistema presidencial, en situaciones en que detenta la mayoría parlamentaria un partido distinto del de la presidencia, el control parlamentario no es sólo riguroso, sino que la contienda partidaria puede

<sup>12</sup> UIP, *Women in National Parliaments* (<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>). Consultado por última vez el 21 de junio de 2017.

<sup>13</sup> Heywood, 2013: 2.

fácilmente degenerar en obstrucción y bloqueo. En un sistema parlamentario, y en sistemas presidenciales cuando el mismo partido controla ambos poderes, se observa la tendencia contraria: el control corre el riesgo de debilitarse según la forma en que se ejerce el poder en el partido o coalición dominante, o la forma en que la competencia entre partidos hace que los dissentimientos internos no se expresen públicamente”<sup>14</sup>.

La supervisión requiere que el parlamento cuente con cierta independencia institucional y una proporción de facultades formales. En la mayoría de los sistemas, incluidos los parlamentarios, el Gobierno ostenta algunas facultades legislativas (por ejemplo, la elaboración de legislación y el ejercicio del derecho de veto), mientras que el parlamento a menudo tiene algún control sobre el modo en que el Gobierno funciona (por ejemplo, ratificando nombramientos ejecutivos y considerando y decidiendo sobre la destitución de funcionarios públicos). La demarcación precisa de las fronteras entre el poder legislativo y el ejecutivo no es solamente un ejercicio de interpretación de la ley, sino que a menudo se convierte en una prueba de la voluntad política entre instituciones. Cuando de hecho existe esta prueba de voluntades, el modo en que las facultades de supervisión se ejercen puede transformarse en un ámbito importante de disputa.

Los sistemas electorales determinan la manera en que se establecen las circunscripciones y el modo en que los parlamentarios obtienen sus escaños. El tamaño de las circunscripciones, la forma en que se selecciona a los candidatos y el modo en que se determina quién ha ganado producen un efecto sobre la representación y repercuten en la supervisión. Aunque existe una gran variedad entre países, han surgido dos patrones comunes que se utilizan en una cantidad más o menos igual de países<sup>15</sup>.

El primer patrón consiste en tener circunscripciones más diversas y geográficamente grandes en que los numerosos escaños legislativos se distribuyen siguiendo una representación proporcional. Cada partido presenta una lista ordenada de candidatos para cada circunscripción, cuyas posiciones quedan definidas por los líderes del partido. Los candidatos que ocupan las posiciones más altas son los primeros que ocupan los escaños asignados al partido según la proporción de votos obtenida. Cuando son los líderes del partido los que eligen a los candidatos y su posición en la lista, pueden utilizar este control para afianzar sus preferencias y disciplinar a sus miembros. Este tipo de sistema puede provocar que los miembros del partido mayoritario desistan de supervisar al Gobierno, pero alienta a los miembros de la oposición a hacerlo.

“En las entrevistas se observa que los parlamentarios no trabajan ni adoptan decisiones de forma autónoma, sino que, por norma general, sus opiniones vienen modeladas por las políticas y decisiones del partido. El motivo más importante es que su elección depende del partido. Los parlamentarios son elegidos a partir de las listas de su partido y los órganos del partido deciden

si ocuparán una posición lo suficientemente alta en la lista como para ser elegidos al parlamento”.

*Centro para la Investigación, Transparencia y Rendición de Cuentas, Serbia*

El segundo patrón tiende a circunscripciones con un único representante, geográficamente más pequeñas y más distintivas. Los representantes son elegidos o bien por mayoría simple, o bien mediante una segunda vuelta entre los candidatos que han recibido más votos. Otra característica de algunos sistemas con circunscripciones de un único representante es la celebración de unas primarias para determinar quién será la persona candidata de cada partido. Este tipo de sistema puede distribuir la influencia de forma más amplia y conceder a los parlamentarios y aspirantes una libertad mayor para discrepar con los líderes del partido.

En los últimos años, diversos países han alterado su constitución o sistema electoral. Por ejemplo, Kenya ha pasado de un sistema presidencial-parlamentario mixto a otro que se asemeja más a un modelo presidencial. Muchos otros países, especialmente los que se encuentran en zonas que han salido de un conflicto, han experimentado con la dispersión de poder (mediante el federalismo, la descentralización o el traspaso de competencias) o con la creación de una segunda cámara. Bolivia ha creado un nuevo tipo de circunscripción que complementa su tipo de representación proporcional tradicional con el fin de representar mejor los intereses locales. Aunque es probable que estos cambios se basen en una diversidad de factores, necesariamente influyen en el sistema de equilibrio de poderes institucional.

### Recuadro 3 La supervisión parlamentaria en la democracia de transición de Túnez

El sistema político de Túnez se encuentra en transición desde 2011, cuando un levantamiento popular eliminó del poder al gobierno anterior. Las fronteras del poder entre las distintas ramas del gobierno continúan desplazándose al tiempo que todos los órganos políticos lidian con la aplicación de la nueva constitución, adoptada en 2014.

La constitución concede al parlamento un mandato claro de supervisión del Gobierno. Pero los parlamentarios de todos los grupos políticos estuvieron de acuerdo en que el parlamento aún no lleva a cabo con efectividad su labor de supervisión. La ley orgánica de presupuesto —aún bajo consideración en el parlamento— debería conllevar una mejor información en cuanto a los objetivos políticos y a mejores indicadores para medir el desempeño del gobierno.

Algunos de los desafíos son específicos de Túnez y de su estado actual de transición: la falta de una tradición de supervisión, las distintas interpretaciones del concepto y la incertidumbre por el mandato de los comités parlamentarios encargados de la supervisión. Otros desafíos son comunes a muchos parlamentos: la resistencia por parte de la administración, la dificultad a la hora de obtener del Gobierno información concreta y oportuna y la capacidad limitada de la administración parlamentaria para apoyar la supervisión.

<sup>14</sup> Beetham, 2006: 127.

<sup>15</sup> Base de datos PARLINE de la UIP sobre los parlamentos nacionales ([www.ipu.org/parline](http://www.ipu.org/parline)). Otro grupo de unos 35 países emplea un sistema mixto que combina elementos de representación proporcional y de mayoría simple.



Los participantes en este grupo de discusión indicaron su deseo de que el parlamento tuviera un mandato más firme para supervisar la aplicación de las leyes que ha aprobado, además de los decretos reglamentarios emitidos por el ejecutivo para acompañarlas. Los parlamentarios expresaron un fuerte sentimiento de que la legislación y la supervisión no deberían considerarse dos aspectos divergentes; es necesario que tanto la legislación como la supervisión respondan la una a la otra.

“Sería acertado dejar de distinguir entre legislar y supervisar. La supervisión debe abarcar la aplicabilidad de la ley. Si no es así, ¿quién garantiza la debida aplicación de la ley? ¿Qué debería hacerse si una ley falla porque no se ha aplicado como corresponde?”.

*Nadhir Ben Ammou, diputado, Partido del Renacimiento (Ennahdha)*

Los participantes en el grupo de discusión acordaron 10 recomendaciones con miras a consolidar la supervisión. Por ejemplo, garantizar la autonomía financiera y administrativa aumentaría el espacio político para la supervisión; exigir que el gobierno acompañe los proyectos de ley con una descripción detallada de su visión y objetivos mejoraría las deliberaciones parlamentarias y permitiría que el parlamento evalúe si la ley ha cumplido sus objetivos.

*Fuente: Grupo de discusión facilitado por el PNUD en Túnez, 2016. Véase: enlace al informe del grupo de discusión.*

## Partidos políticos

Los partidos políticos son esenciales para la democracia. Son instituciones que agrupan las preferencias populares, movilizan a los distintos públicos, simplifican las opciones de votación, unifican el gobierno y proporcionan un medio para asignar la responsabilidad colectiva. Los partidos que obtienen escaños parlamentarios a menudo comparten características adicionales: quieren conservar o ganar el control del gobierno, moldear la política gubernamental y movilizar a sus miembros ejerciendo algún grado de disciplina partidista. La competencia entre partidos políticos forma parte del entorno parlamentario. Proporciona los elementos de la contienda política que habitualmente conforman el sello distintivo de una democracia moderna.

Los partidos varían mucho en cuanto al origen, orientación e intereses esenciales, y el tipo de partido que se encuentra en el poder ayuda a determinar la capacidad del parlamento para ejercer sus funciones básicas. Por ejemplo, los movimientos revolucionarios a menudo han tenido que mantenerse herméticos y exigir la unidad para poder tener éxito. La transición desde un movimiento revolucionario a un partido político no suele producirse sin incidentes. Especialmente en los casos en que el partido gobernante dirigió con anterioridad la lucha por la independencia o la revolución, las críticas a veces se consideran una forma de deslealtad extrema al propio Estado.

A menudo, los partidos conforman en gran medida las oportunidades profesionales de los parlamentarios y actúan como *guardianes*, ya que pueden decidir quién se gana el acceso al poder y quién no. Al denegar o facilitar el acceso

de determinados grupos —mujeres, jóvenes y minorías, por ejemplo—, los partidos influyen en el grado en que la supervisión se ejerce en nombre de esos grupos.

En ocasiones, los parlamentarios Individuales deben elegir entre la fidelidad al parlamento y la lealtad a su partido político. Esta elección no es sencilla, sobre todo cuando los parlamentarios pertenecen al partido gobernante.

## Supervisión y gobierno

El gobierno y el parlamento suelen ostentar facultades complementarias. La supervisión surge en el contexto de la interacción de estas facultades y responsabilidades, y es una expresión de esta interacción. Reconocer esto puede ayudar a fomentar el entendimiento mutuo y una unidad de propósito entre el gobierno y el parlamento, incluso en el combativo escenario político.

Los gobiernos que han ganado las elecciones ciertamente disfrutan de un mandato democrático para gobernar, pero siempre teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales establecidas por el parlamento y el Estado de derecho. En última instancia, el gobierno y el parlamento forman parte de una única entidad de gobierno que comparte diversas facultades.

La supervisión puede ayudar a todas las partes interesadas en el proceso: a cada uno de los parlamentarios, al partido mayoritario y a la sociedad en su conjunto. Aunque la supervisión suele incomodar al gobierno, en el fondo hay un claro interés constitucional en el establecimiento de una colaboración constructiva entre el gobierno y el parlamento. Es importante que el gobierno participe en la supervisión parlamentaria, por ejemplo proporcionando información y tomando en cuenta las recomendaciones parlamentarias sobre sus méritos. Tachar las preguntas y cuestionamientos formulados por el parlamento meramente como *fuego del enemigo* equivaldría a perder la oportunidad de mejorar el desempeño del gobierno. Es probable que los votantes aprecien los beneficios de la supervisión en términos de mejores políticas y resultados cuando llegue el momento de las elecciones.

La supervisión parlamentaria ayuda a que los ministros se mantengan con los pies en la tierra. Incluso antes de que la supervisión se realice en el parlamento, la posibilidad —o la *amenaza*— de la supervisión incita a los ministros a asegurarse de que su ministerio actúe debidamente, con el fin de evitar que los ministros tengan que explicar los errores ante el comité parlamentario.

“Lo importante es poner al gobierno bajo presión, incluso si es tu propio partido el que está en el gobierno”.

*Baronesa Gloria Hooper, miembro de la Cámara de los Lores, Reino Unido*

Allí donde el Gobierno no se involucra debidamente en la supervisión parlamentaria, el parlamento debería adoptar de inmediato medidas correctivas, incluso la posibilidad de sanciones en casos extremos (véase el capítulo 2).

Los miembros del partido o los partidos en el poder tienen un interés común —y abrumador— en mantener el gobierno en sus manos. Para los parlamentarios del partido mayoritario, la supervisión suele conllevar un conflicto entre mantenerse en el mismo equipo que el Gobierno y cumplir su rol separado como representante del pueblo.

Tal como suelen hacer las personas cuando se enfrentan a demandas contradictorias, los miembros de la mayoría a menudo intentan encontrar un equilibrio. En muchos sistemas, los ministros también son representantes electos y colegas parlamentarios. Y así, el deseo de mantener y desarrollar relaciones o la buena voluntad del poderoso puede desalentar la formulación de preguntas *diffíciles* u otras formas de supervisión. No sorprende que esto pueda dar lugar a una cultura de *autocensura* entre los miembros del partido gobernante.

Sin pasar por alto la realidad de trabajar en un entorno político, existen numerosas formas en que los miembros del partido gobernante pueden seguir desempeñando su función de supervisión. Podrían, como es lo habitual, adoptar una actitud menos controvertida o agresiva al preguntar a los ministros que la que muestran los parlamentarios de la oposición, pero aun así plantear cuestiones que son constructivas y se basan en pruebas. Los parlamentarios del partido gobernante que no tienen un cargo oficial podrían también contemplar la persuasión informal de los ministros como una alternativa más discreta a la incomodidad que la supervisión formal provoca. Un enfoque de este tipo puede adoptar diversas formas, desde escribir una carta y solicitar una reunión, hasta formular una pregunta en el comité.

## Supervisión y oposición

El carácter político de la supervisión se muestra más claramente en las oportunidades que se conceden (o no) a los partidos opositores o minoritarios para hacer uso de las herramientas de supervisión. Los parlamentarios de los partidos opositores tienden a mostrar un interés particular en la importante tarea de utilizar la supervisión para llamar la atención sobre las deficiencias del gobierno y de proponer soluciones alternativas, respecto a lo cual también se sienten responsables. La oposición parlamentaria organizada ostenta esta función especial porque, con frecuencia, se considera a sí misma el *Gobierno en espera*.

Una oposición organizada requiere ciertas protecciones si se va a llevar a cabo con efectividad en el parlamento. Estas protecciones pueden haberse establecido por escrito en el reglamento, sobreentenderse por convención o ambas. En cualquier caso, todos los miembros deberían entender el derecho de la oposición a contar con la oportunidad en las estructuras y el calendario parlamentario de desempeñar un papel de supervisión.

El tiempo dentro del calendario parlamentario suele estar muy reñido, por lo que los gobiernos defienden celosamente el control efectivo que ejercen sobre su distribución. No obstante, la oposición debe tener la oportunidad de formular preguntas, poner en duda y proponer enmiendas al programa del gobierno. Las prácticas varían considerablemente. En algunos países la oposición tiene grandes posibilidades de lograr que sus opiniones cuenten dentro del proceso legislativo.

Aun así, la cooperación puede verse muy reducida si el Gobierno no permite que la oposición influya suficientemente en la adopción de decisiones. En algunos países el estancamiento o la confrontación son comunes. Para una oposición con pocos recursos o una dirección débil quizás sea más fácil rechazar totalmente las políticas del gobierno que trabajar constructivamente en los presupuestos y la legislación y proponer enmiendas. Si la oposición elige utilizar las oportunidades que se le proporcionan en el parlamento para resistirse al programa del gobierno a toda costa, se pueden generar problemas graves en el funcionamiento del parlamento y el gobierno.

“En muchos países, hay demasiado politiquero. Ves a personas que salen elegidas y sus cinco años de mandato van a estar llenos solamente de políticas, argumentos y ninguna solución. Se presenta el presupuesto, permites que la oposición ofrezca una solución y todo lo que te dicen es que todo es una basura”.

*Greyford Monde, miembro de la Asamblea Nacional, Zambia*

Las relaciones entre el Gobierno y la oposición pueden degenerar aún más. En algunas condiciones, la oposición puede llegar a levantarse y salir del parlamento, cuando siente que no puede asegurar cierta cooperación por parte del Gobierno mediante la participación parlamentaria habitual. De hecho, en ocasiones los partidos que gobiernan alientan implícitamente que la oposición boicotee al parlamento mediante una obstrucción deliberada.

“En el Pleno, la oposición formula preguntas y, si no está de acuerdo en una cuestión, adopta la política del escaño vacío”.

*Parlamentario de Burundi*

Boicotear al parlamento tiene una larga tradición y se ha utilizado a menudo con un sentido simbólico de atraer la atención a un problema determinado. No obstante, cuando los parlamentarios se ausentan del parlamento durante largos períodos, no pueden participar en las actividades parlamentarias. Dependiendo de las normas de *quorum*, esto puede facilitar que el Gobierno utilice al parlamento como una simple formalidad que no cuestiona. También puede provocar el desprestigio de la institución a los ojos del público.

Es de la incumbencia de todos los actores políticos garantizar que el parlamento funciona adecuadamente, incluida la participación activa de la oposición. Es necesario que todos los frentes sopesen cuidadosamente los beneficios que el boicot conlleva para la gobernanza y la democracia frente al daño que causa al sistema al impedir el desempeño de las funciones parlamentarias, incluidas la supervisión y el escrutinio legislativo.

## Confianza del público

Cuando las facultades de supervisión son significativas, se facilita que los parlamentos ayuden a mejorar la sociedad, la vida de las personas y la gobernanza nacional. Pero estas facultades tienen un precio. Los parlamentos y los

parlamentarios se encuentran también bajo escrutinio como nunca antes por parte de una diversidad de órganos, principalmente los medios sociales y de comunicación dominantes y la sociedad civil. Las poblaciones miran a sus parlamentos para justificarse a sí mismas mediante la búsqueda constante y activa de una conducta ética en política y el cumplimiento efectivo de sus funciones constitucionales.

La tesis central de la doctrina del gobierno representativo es que todas las facultades del gobierno derivan del pueblo, en última instancia pertenecen al pueblo y solo pueden ejercerse en nombre del pueblo. De lo cual se extrae que la función pública es un *fideicomiso público*, y los funcionarios públicos son *fideicomisarios*<sup>16</sup>. Esto resulta ser en la práctica un *contrato de confianza* entre el parlamento y el pueblo. Para realizar su deber de lealtad al pueblo, los parlamentarios deben ejercer sus funciones con una integridad ejemplar.

No obstante, la confianza del público en las instituciones políticas, incluidos los parlamentos, se ha visto socavada en las últimas décadas por escándalos notorios, denuncias de corrupción y otras infracciones de una conducta aceptable por parte de funcionarios electos en todo el mundo. Estos bajos niveles de confianza repercuten de forma negativa en la capacidad del parlamento para representar al pueblo y exigir cuentas al Gobierno en nombre de él.

#### Recuadro 4 Confianza en la democracia

En los últimos años, las encuestas e índices mundiales, además de las investigaciones académicas<sup>17</sup> han señalado un descenso de la confianza general de las personas en la democracia y sus instituciones:

- el índice de democracia 2016 de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* reveló que, entre 2006 y 2016, la democracia se estancó o retrocedió. Casi en la mitad de los 176 países contemplados en el índice de democracia se registró un descenso general;
- en el informe sobre la libertad en el mundo 2017 de *Freedom House* se observa que 2016 marcó el 11° año consecutivo de un descenso en la libertad mundial;
- el barómetro de confianza de *Edelman 2017* puso de manifiesto que, a escala mundial, la confianza en las instituciones por parte de las empresas, los medios de comunicación, el gobierno y la sociedad civil había descendido. El 53% de las personas que respondieron creen que el sistema no está funcionando para ellos y que los líderes no solucionarán los problemas;
- a partir de datos extraídos de la Encuesta Mundial sobre Valores, Holmberg, Lindberg y Svensson detectaron un nivel menor de confianza en el parlamento tanto en democracias nuevas como en las establecidas que lo esperable tras una interpretación intuitiva de la teoría normativa.

Pero se observan matices importantes en esta imagen. Por ejemplo, ha habido una ligera mejora en el índice

Ibrahim de gobernanza en África, de un promedio de 50,0 en 2005 a otro de 51,0 en 2016. Entre tanto, se ha argumentado que la mayor parte de la investigación empírica sobre la confianza política tiende a subestimar la importancia del escepticismo y la disposición de las personas y las instituciones a exigir cuentas al gobierno.

Por lo tanto, es importante que los parlamentos adopten medidas para reconstruir y mantener niveles altos de confianza por parte de aquellos a los que representan. ¿Cómo puede lograrse? Entre los enfoques provechosos se encuentran la revisión periódica del reglamento y de las prácticas parlamentarias con miras a garantizar que siguen siendo pertinentes al agilizar la labor esencial del parlamento, incluida la supervisión; el fomento de una participación cívica sustancial con todos los sectores sociales y, sobre todo, con los jóvenes —también mediante la evaluación y adopción continuas de nuevas tecnologías adecuadas— y, en particular, el ejercicio de una supervisión constructiva e imaginativa en aquellos ámbitos de la vida que pueden aportar un beneficio mayor a los electores.

#### Recuadro 5 Generar la confianza pública en el Parlamento de Serbia

Serbia es una democracia joven, aún en transición. Durante los últimos 20 años, el país ha reformado sus instituciones políticas al tiempo que se esforzaba por consolidar la participación del público y generar la confianza pública en un entorno político nuevo y cambiante.

Al desarrollar la supervisión parlamentaria, era necesario en primer lugar que Serbia lograra la transparencia y rendición de cuentas del propio parlamento; este objetivo fue proclamado con la aprobación de la primera Ley sobre el parlamento y un nuevo reglamento en 2011. En 2012, se consideró que la Asamblea Nacional había logrado un grado alto de transparencia y compromiso con la sociedad civil.

Ahora, los parlamentarios demandan esa misma transparencia y rendición de cuentas al ejecutivo. Desde 2011, ha habido una proliferación de coaliciones interpartidistas y audiencias públicas en los comités. El nuevo reglamento facilitó la organización institucionalizada de audiencias públicas con el fin de obtener información u opinión especializada sobre un proyecto de ley o una ley sancionada, y que los comités vigilaran la aplicación y el cumplimiento de la legislación.

Asimismo, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Parlamento serbio ha experimentado con audiencias móviles de los comités, a fin de facilitar que la actividad de supervisión parlamentaria sea decretada en todo el país. Esto ha permitido establecer contactos y ampliar relaciones entre los parlamentarios y la población, lo que ha resultado en un tratamiento más efectivo de cuestiones nacionales y locales. Este tipo de innovaciones basadas en la participación pública son instrumentales en el creciente nivel de apoyo al parlamento, lo que se evidencia en los sondeos de opinión pública.

El logro más notable en la consolidación de la supervisión es el desarrollo del portal para vigilar los gastos

<sup>16</sup> Lusty, 2014: 337–8.

<sup>17</sup> Economist Intelligence Unit, 2016; Freedom House, 2017; Edelman, 2017; Holmberg, Lindberg y Svensson, 2017; Meer, 2017

presupuestarios públicos, que ha supuesto un cambio de paradigma en el escrutinio de las finanzas públicas en Serbia. En el portal se publica información sobre los gastos presupuestarios de la Administración de Tesorería del Ministerio de Finanzas todos los meses, además de los gastos de los fondos a disposición de los parlamentarios. Destinado inicialmente a los miembros del Comité de Finanzas, Presupuesto Estatal y Control del Gasto Público, constituye un beneficio para todos los parlamentarios. Asimismo, el parlamento planea lograr que el portal sea accesible para el público general.

*Fuente: Grupo de discusión facilitado por el PNUD en Serbia, 2016. Véase: enlace al informe del grupo de discusión.*

de la oposición deben quedar claramente establecidas en el reglamento parlamentario. El partidismo llevado al extremo obstruye el ejercicio de una supervisión con base empírica. En el contexto de los preocupantes bajos niveles de confianza pública en las instituciones políticas predominantes en todo el mundo, la supervisión parlamentaria tiene el potencial de restaurar la fe del público en el parlamento y el gobierno, lo que es esencial para una democracia saludable.

## 1.6 Desafíos a la supervisión

### En resumen: la política de la supervisión

El *espacio político* disponible para la supervisión se define por la relación constitucional entre el parlamento y el gobierno. Independientemente del sistema político, los partidos políticos son esenciales para la democracia y desempeñan una función crucial a la hora de garantizar que la supervisión parlamentaria sea efectiva. Los parlamentarios —sobre todo los pertenecientes al partido gobernante— tienen la obligación profunda de encontrar un equilibrio entre la lealtad a su partido y el objetivo común de la supervisión. La oposición juega un papel especial, por lo que las protecciones de los derechos

Existen distintos desafíos a la supervisión. El espacio político que los parlamentarios necesitan para llevar a cabo la supervisión puede ser limitado o no estar presente. La cuestión del espacio político para la supervisión se considera aquí en cuanto a su relación con la libertad de expresión de los parlamentarios. ¿Qué perciben los propios parlamentarios como los desafíos principales a los que se enfrentan al realizar la supervisión? ¿Existen diferencias entre las perspectivas de los parlamentarios en el gobierno y en la oposición, o entre los parlamentarios y las parlamentarias?

**Figura 1. Violaciones de los derechos humanos de los parlamentarios – 2016**

Número de casos que examina actualmente el Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP



*Fuente: UIP, 2017. Violaciones de los derechos humanos de los parlamentarios – 2016*

## Libertad de expresión

Un elemento crucial del espacio político para la supervisión, y un desafío en algunos contextos, es la capacidad de los parlamentarios para expresarse libremente en el desempeño de sus deberes. Proteger la libertad de expresión de los parlamentarios es fundamental para su capacidad de realizar las actividades de supervisión.

“El parlamento sólo puede desempeñar su papel si sus miembros disfrutan del derecho a la libertad de expresión necesaria para poder hablar en nombre de los ciudadanos y ciudadanas que representan. Los miembros del parlamento deben tener libertad para recabar, recibir y divulgar información e ideas sin temor a ser objeto de represalias. Por consiguiente, en general se les concede un estatuto especial, con el propósito de proporcionarles la independencia necesaria: gozan de inmunidad o prerrogativas parlamentarias con respecto a la libertad de expresión durante los procedimientos parlamentarios”<sup>18</sup>.

No es extraño que los parlamentarios que se expresan abiertamente sean objeto de violaciones de los derechos humanos, desde detenciones arbitrarias hasta actuaciones judiciales motivadas políticamente y, en los casos más extremos, incluso asesinato. Existen casos en que se ha impedido que parlamentarios individuales, y en ocasiones el conjunto de la oposición, ejerzan sus mandatos. Los métodos empleados incluyen la suspensión indebida del mandato parlamentario, procedimientos de quiebra con una motivación política y la revocación de la ciudadanía del parlamentario.

Con el fin de proteger a los parlamentarios frente a los abusos y, así, defender la institución del parlamento, la UIP estableció en 1976 un Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios, que ha examinado desde entonces casos en más de 100 países y en muchas instancias ha ayudado a proporcionar protección o reparación a aquellos que se encontraban en situación de riesgo. En 2016, el Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP examinó los casos de 459 parlamentarios en 42 países. Una gran mayoría de ellos afectaban a parlamentarios en la oposición, lo que indica las dificultades a las que se enfrenta la oposición en su capacidad de participar libremente en las actividades de supervisión.

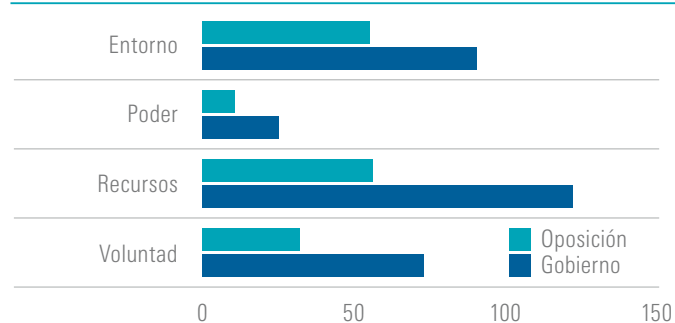
## Las percepciones de los parlamentarios sobre los desafíos a la supervisión

En el marco de la encuesta que se realizó a los parlamentarios para el presente informe, se les invitó a identificar un máximo de tres desafíos principales a una supervisión efectiva, según sus propias palabras. Un total de 350 parlamentarios de más de 120 parlamentos identificaron 557 desafíos. Estos desafíos se agruparon en cuatro categorías relacionadas con el entorno político, el poder del parlamento para realizar la supervisión, sus recursos para llevarla a cabo, y la voluntad política para este fin. Cabe destacar que las categorías de los desafíos a menudo estaban intrincadas. Allí donde los recursos parlamentarios son escasos, el parlamento tiene menos poder para obligar al Gobierno a actuar en base a las recomendaciones parlamentarias. Allí donde el entorno político general no es propicio, la voluntad de pretender vigilar al Gobierno tiene pocas probabilidades de ser alta.

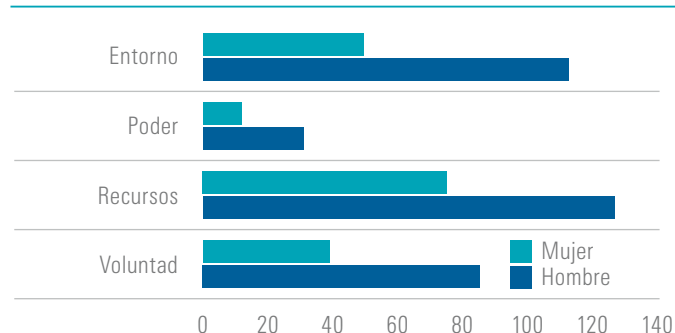
Las cuestiones relacionadas con los recursos de los parlamentos para llevar a cabo la supervisión conforman la única gran categoría de desafíos expresados por los parlamentarios. En los siguientes gráficos se categorizan estos desafíos (nota: a partir de las respuestas dadas por los encuestados que indicaron su sexo y afiliación política).

### Figura 2. Las percepciones de los parlamentarios sobre los desafíos a la supervisión

Por pertenencia al gobierno/oposición



Por sexo



Fuente: Encuesta de la UIP/PNUD a los parlamentarios, pregunta 6, 2016 (base para la pregunta: 310 desafíos identificados por parlamentarios pertenecientes a partidos en el gobierno, 154 desafíos identificados por parlamentarios en la oposición; 354 desafíos identificados por 215 parlamentarios hombres y 175 desafíos identificados por 135 parlamentarias)

El perfil general de los desafíos percibidos es similar en todos los parlamentarios que participaron en la encuesta para el presente informe. Los parlamentarios tendieron a identificar desafíos de forma similar, independientemente de su sexo o pertenencia al gobierno o la oposición.

Cabe destacar especialmente que los parlamentarios de partidos en el gobierno no tuvieron ninguna dificultad para identificar desafíos a la supervisión.

Los desafíos expresados por los parlamentarios proporcionan una descripción coherente respecto a por qué la supervisión puede ser difícil para los parlamentarios. Los ejemplos también indican que, aunque los parlamentarios se enfrentan a desafíos similares en todos los parlamentos, el contexto político, social y económico de cada país provoca que los problemas puedan variar considerablemente de un contexto a otro.

En algunos casos, el entorno político general es hostil a cualquier intento de exigir cuentas al Gobierno. Los parlamentarios en la oposición probablemente expresen juicios más duros que sus homólogos en el gobierno:

18 UIP y ACNUDH, 2017.

“la vieja cultura del sistema monopartidista que perpetúa la característica del parlamento que aprueba sin cuestionar” (parlamentario de la oposición en Camboya)

“un gobierno que no colabora y no tolera a la oposición” (parlamentario de la oposición en Guinea)

“[la] influencia del ejecutivo sobre la asamblea legislativa” (parlamentario de la oposición en Haití)

Es natural que las políticas partidistas influyan de forma considerable en el entorno de la supervisión. Ser miembro del partido gobernante conlleva desafíos especiales para los parlamentarios:

“la mayoría política debe apoyar al Gobierno a toda costa, por lo que la supervisión parlamentaria se ve limitada a la *ley de la mayoría*” (parlamentario del partido gobernante en Bélgica)

“temor a poner al gobierno en una situación incómoda” (parlamentario del partido gobernante en Mauricio)

“apoyo a un gobierno = no puedes ser miembro del partido gobernante y, aun así, criticarlo, controlarlo con impunidad” (parlamentario del partido gobernante en Chad)

Los desafíos relacionados con los recursos fueron con diferencia la categoría más citada, sobre todo por parte de los parlamentarios africanos. Pero los parlamentarios de todo el mundo sienten que no se destina dinero suficiente a la supervisión, incluso si este problema se presenta en distintos grados en contextos diferentes. Las limitaciones financieras se sienten tanto en el ámbito del parlamento como en el de los parlamentarios individuales:

“no existe una financiación suficiente para que el parlamento funcione” (parlamentario del partido gobernante en Burundi)

“falta de financiación para los comités” (parlamentario de la oposición en Irlanda)

“la capacidad limitada del parlamento para realizar investigaciones” (parlamentario del partido gobernante en Suriname)

“los recursos de los que los parlamentarios disponen: es difícil trabajar sin presupuesto” (parlamentario del partido gobernante en Croacia)

Dadas las numerosas exigencias en cuanto a la distribución del tiempo de que disponen los parlamentarios, cabe preguntarse cuánto tiempo dedicar a la supervisión, sobre todo si los votantes esperan que sus representantes se centren en cuestiones locales, o no están familiarizados con la supervisión:

“cuestiones relativas al electorado frente a cuestiones nacionales: por lo general se suele dar prioridad a las cuestiones del electorado por delante de las nacionales” (parlamentario en Bhután)

“los ciudadanos apenas conocen la cuestión de la supervisión parlamentaria, ya que el grueso del trabajo parlamentario consiste en elaborar leyes” (parlamentario de Francia)

“a veces la falta de tiempo adecuado, porque nuestras actividades legislativas ocupan la mayor parte de nuestro horario laboral” (parlamentario del partido gobernante en Georgia)

Asimismo, los parlamentarios deben mostrar la voluntad y el compromiso de estar preparados para cuestionar y desafiar al gobierno, incluso si esto resulta políticamente complejo. Existe una necesidad de:

“compromiso de los parlamentarios para desempeñar la función de supervisión en todos los niveles, desde su aplicación hasta su repercusión en nuestra sociedad” (parlamentario de la oposición en Indonesia)

“libertad y coraje por parte de los parlamentarios” (parlamentario de la oposición en Bélgica)

Aún cuando el parlamento ostenta facultades formales para exigir cuentas al gobierno, llevar estas facultades a la práctica casi nunca es algo sencillo. Este desafío va directo al núcleo de los incentivos de los parlamentarios para llevar a cabo la supervisión, y se encuentra conectado íntimamente con cuestiones de recursos, habilidades y voluntad:

“el carácter no vinculante ni sistemático de las recomendaciones” (parlamentario del partido gobernante en Benín)

“el Gobierno no aplica las recomendaciones de los comités permanentes” (parlamentario del partido gobernante en Pakistán)

“falta de contrapoder suficiente para hacer frente al gobierno” (parlamentario de la oposición en los Países Bajos)

El conjunto de estos factores producen un efecto sobre la voluntad de los parlamentarios para participar en la supervisión. Se trata de una relación dinámica: allí donde los parlamentarios tienen voluntad, pueden actuar de forma colectiva a fin de conformar un entorno político vigoroso, generar capacidades para la supervisión y aumentar el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno. Y a la inversa, allí donde existe una resistencia sistémica a desarrollar la función parlamentaria de supervisión, es probable que los esfuerzos de los parlamentarios por reforzar el parlamento y perfeccionar los procesos de supervisión apenas produzcan algún efecto.

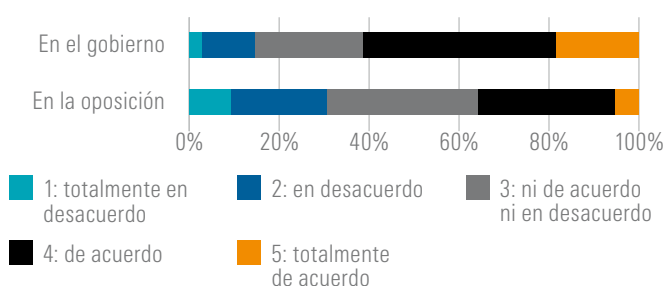
Estos son los temas que se explorarán a lo largo del presente informe: el entorno político, el poder para ejercer el mandato de la supervisión, la capacidad parlamentaria para realizar la supervisión, y la voluntad de llevarla a cabo. En última instancia, lo que está en juego, tal como lo resumió un parlamentario de Uruguay, es el “respeto por el parlamento”.

### Percepciones de los parlamentarios sobre la participación del gobierno en la supervisión parlamentaria

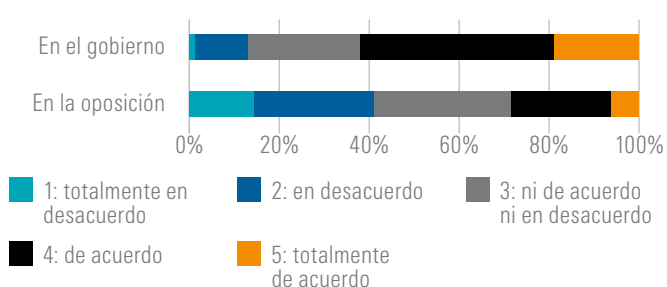
Cuando se les preguntó específicamente por su percepción de la participación del gobierno en la supervisión parlamentaria, los miembros de la oposición, tal como cabía esperar, fueron más críticos con la cooperación e información proporcionadas por los ministros del gobierno a los efectos de la supervisión, y con la capacidad de respuesta del gobierno a la supervisión (véase la figura 3). No obstante, resulta interesante señalar que alrededor del 40% de los miembros del gobierno expresaron descontento con la participación del gobierno en la supervisión o se mantuvieron neutrales, lo que indica que las preocupaciones sobre el funcionamiento de la supervisión son compartidas por parlamentarios en todos los frentes del parlamento.

**Figura 3. Percepciones de los parlamentarios sobre la participación del gobierno en la supervisión parlamentaria**

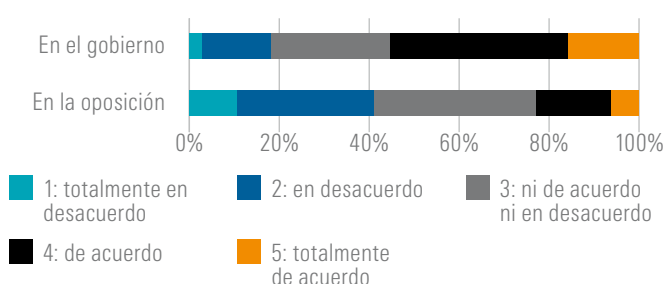
“Los ministros del gobierno colaboran suficientemente”



“El gobierno proporciona suficiente información”



“El gobierno es sensible a los resultados de la supervisión parlamentaria”



Fuente: Encuesta de la UIP/PNUD a los parlamentarios, pregunta 2, 2016 (base: 280 parlamentarios, de los cuales 185 en el gobierno y 95 en la oposición)

### En resumen: desafíos a la supervisión

Existen numerosos factores que pueden impedir la supervisión, y varían de un parlamento a otro y de un parlamentario a otro. Oscilan entre la resistencia gubernamental a la supervisión y los límites a la libertad de expresión de los parlamentarios hasta un sentimiento entre los parlamentarios de carecer de recursos para ejercer su papel con efectividad.

## 1.7 Conclusiones

La supervisión parlamentaria es esencial para una buena gobernanza y para garantizar que el trabajo del gobierno satisfaga las necesidades del pueblo. La supervisión pone de manifiesto el modo en que el gobierno aborda las preocupaciones de la población, y permite que la ciudadanía evalúe el sentido común, honestidad e integridad de los encargados políticos de adoptar decisiones. Ofrece la oportunidad de corregir las políticas que no están funcionando. De esta forma, la supervisión reconstruirá la confianza de las personas en el parlamento y en los parlamentarios, además de mejorar la capacidad del parlamento para cambiar y consolidar sus credenciales de liderazgo. Por otro lado, allí donde no existe una cultura sólida de supervisión, el parlamento pierde gran parte de su propósito fundamental.

# Capítulo 2: Lograr que la supervisión sea efectiva

La base de una supervisión parlamentaria efectiva es la capacidad del parlamento para obtener, ejercer y defender con firmeza las facultades de acceso a la información y las personas, junto con la voluntad de los parlamentarios de utilizar estas facultades en la práctica a los efectos de su mandato de supervisión.

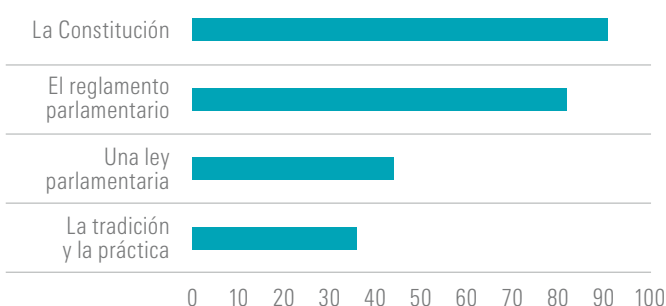
Fundamentándose en la bibliografía sobre supervisión, además de en los datos extraídos de la encuesta a los parlamentarios y parlamentos, este capítulo explica los principales desafíos a la supervisión identificados en el capítulo 1, y presenta diversas condiciones cruciales para una supervisión efectiva.

## 2.1 Las facultades y el mandato de la supervisión

Es más probable que los parlamentos lleven a cabo una supervisión efectiva cuando cuentan con normas y leyes que la respaldan para hacerla realidad. Por lo general, el mandato, o la autoridad jurídica, para realizar la actividad de supervisión parlamentaria deriva de una constitución. Otras fuentes legislativas, como los reglamentos o la práctica parlamentaria, asientan los mecanismos para ejercer este mandato.

En los parlamentos encuestados, la constitución y el reglamento eran las dos fuentes más comunes del mandato de supervisión (véase la figura 4). Este es especialmente el caso en los Parlamentos de Europa, África y las Américas. La legislación del parlamento y la tradición y práctica se citaron con menos frecuencia.

**Figura 4. Fuentes del mandato de supervisión parlamentaria**



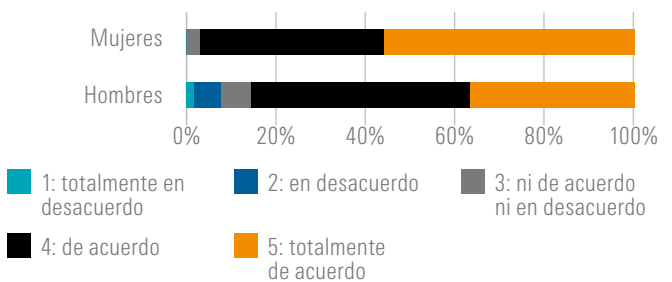
*Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 1, 2016 (base para la pregunta: 103 cámaras parlamentarias)*

Parlamentarios de ambos géneros afirmaron sentirse satisfechos con el grado de facultades de supervisión existente en su parlamento (véase la figura 5).

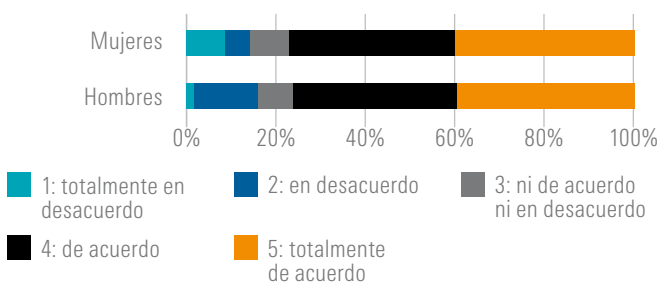
**Figura 5. Percepciones de los parlamentarios sobre las facultades jurídicas y constitucionales para realizar la supervisión**

“El parlamento tiene capacidad jurídica y constitucional suficiente para realizar la supervisión”

Por sexo y pertenencia al gobierno/oposición  
En el gobierno (mujeres, hombres)



En la oposición (mujeres, hombres)



*Fuente: Encuesta de la UIP/PNUD a los parlamentarios, pregunta 2, 2016 (base: 283 parlamentarios, de los cuales 185 pertenecen al gobierno — 117 hombres y 68 mujeres— y 98 a la oposición — 63 hombres y 35 mujeres—)*

### ¿Cómo logra un mandato que la supervisión sea efectiva?

Los mandatos, ya estén escritos o se hayan desarrollado en la práctica, aclaran cuáles son las facultades del parlamento y cómo se pueden utilizar. Definen el alcance de la supervisión parlamentaria y el contexto de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Por ejemplo, este extracto de la revisión en 1999 de la Constitución de Finlandia estipula el derecho del parlamento a recibir información procedente del Gobierno (véase el recuadro 6).

#### Recuadro 6 El derecho parlamentario a recibir información en Finlandia

El parlamento tiene derecho a recibir del Gobierno la información que necesita para el examen de las cuestiones. El ministro correspondiente se asegurará de que los comités y otros órganos parlamentarios reciben sin demora los documentos necesarios y otra información que se encuentre en posesión de las autoridades.

Un comité tiene derecho a recibir información del Gobierno o el ministerio correspondiente sobre una cuestión que recaiga dentro de su competencia. El comité



puede emitir una declaración al Gobierno o al ministerio basada en la información.

Un representante tiene derecho a la información que se encuentra en posesión de las autoridades y que es necesaria para el desempeño de los deberes del representante, en tanto que la información no sea secreta o no concierna a una propuesta presupuestaria del Estado en fase de preparación.

Además, el derecho del parlamento a la información relativa a asuntos internacionales se rige por las disposiciones incluidas en otro apartado de la presente Constitución.

*Fuente: Constitución de Finlandia, 11 de junio de 1999 (apartado 47: El derecho parlamentario a recibir información)*

Los mandatos también definen el papel de la oposición en la supervisión. Esto podría haber quedado institucionalizado en la constitución o, como ocurre más a menudo, en el reglamento. Por ejemplo, puede que el cargo de presidente se reserve a miembros de la oposición en algunos o en todos los comités de supervisión. Las normas y las prácticas pueden especificar que el parlamento sea el primer órgano en conocer cualquier anuncio gubernamental importante, y que el portavoz pertinente de la oposición vea el texto de una declaración ministerial antes de ser presentada ante el Pleno. El parlamento, a menudo a través de su Presidente, debe garantizar que las normas se hacen respetar.

“Lo más efectivo es disponer de un marco regulador normativo que sea claro, preciso y definitivo. Las asambleas deberían tener reglamentos internos. Los derechos de la oposición y de la mayoría deberían estar reconocidos en las asambleas, también en términos de oportunidades de expresión”.

*Philippe Mahoux, senador, Bélgica*

Los mandatos determinan las oportunidades de supervisión. Por ejemplo, en los Países Bajos el tercer miércoles de mayo es el Día de la Rendición de Cuentas, cuando todos los ministros deben presentar ante el parlamento un informe detallado de la forma en que han gestionado sus asignaciones del presupuesto de los dos años anteriores. Asimismo, puede que la autoridad jurídica proporcione un sistema de comités parlamentarios que se establecen con la sola intención de realizar la supervisión.

Por último, los mandatos ofrecen la capacidad de iniciar y aprobar nuevas leyes, normas y disposiciones para una mejor supervisión. Por ejemplo, la Ley del Presupuesto de 2001 del Parlamento de Uganda facilitó el acceso parlamentario a la información que el Gobierno utilizaba para formular el presupuesto oficial. Anteriormente, el Gobierno mantenía esta información en secreto. En Turquía, la Ley de Gestión de las Finanzas Públicas otorgó a los parlamentarios roles claramente definidos en la planificación del presupuesto nacional.

### Interpretar el mandato y pronunciar sentencias

En muchos países, el mandato jurídico de la supervisión parlamentaria se encuentra establecido desde hace tiempo y sus fronteras están asentadas y son aceptadas por todos.

Incluso en este caso, puede haber interrogantes sobre el alcance exacto de las prerrogativas del parlamento y del gobierno, tal como se subraya en la resolución de enero de 2017 pronunciada por el Tribunal Supremo del Reino Unido sobre la necesidad de que el gobierno consulte al parlamento antes de iniciar formalmente la salida británica de la Unión Europea.

El alcance del mandato de supervisión parlamentaria no resulta tan claro cuando el parlamento es una institución relativamente nueva o cuando las disposiciones constitucionales son controvertidas, por ejemplo en los países que salen de un conflicto. En estos casos, la cultura política quizás sea desfavorable a la supervisión parlamentaria, debido a la idea de que un partido o una persona ha ganado las elecciones y por lo tanto tiene derecho a hacer lo que quiera sin impedimentos.

El papel correcto del parlamento puede ser un tema de debate permanente, como se observa en el caso de Túnez (véase el recuadro 3). En algunos casos, los conflictos entre el parlamento y el gobierno se llevan a los tribunales para su resolución, o son resueltos por el propio parlamento al delinear su jurisdicción.

Lo habitual es que los detalles de los procesos de supervisión queden especificados en el reglamento y la práctica parlamentarias. El modo en que un parlamento entiende las normas que rigen sus actividades cotidianas suele recaer en manos de la presidencia.

“El reglamento parlamentario es importante. Al igual que el procedimiento judicial es importante para sistematizar las distintas cuestiones y evitar la ley de la jungla y del salvaje oeste, el procedimiento parlamentario está ahí para establecer los derechos y deberes de todos los que participan en el debate parlamentario en un sentido amplio”.

*Christine Defraigne, Presidenta del Senado, Bélgica*

Los parlamentarios indicaron con frecuencia que el papel de la Presidencia influye de forma notoria en el enfoque institucional del parlamento hacia la supervisión, puesto que ostenta la facultad de interpretar y aplicar las normas parlamentarias. En pocas palabras, las personas que interpretan las normas importantes relativas a la supervisión son tan importantes como las propias normas.

### Facultad para garantizar el cumplimiento

Los mandatos, como cualquier otra ley, generalmente requieren algún tipo de sanción por no cumplir con el producto de la supervisión parlamentaria. La sanción definitiva se produce el día de las elecciones, cuando los votantes tienen la oportunidad de cambiar el partido (o los partidos) en el gobierno. No obstante, los parlamentarios disponen de medios más inmediatos a su disposición para empujar, o presionar, a los ministros o los gobiernos hacia el cumplimiento. Por ejemplo, pueden tratar de exponer públicamente las deficiencias del gobierno, aprobar legislación correctiva, influir en las asignaciones presupuestarias o dictar una sanción formal que puede variar de una amonestación oficial a una destitución o voto de desconfianza.

Aunque muchos gobiernos prestan una atención especial a los informes elaborados por los comités de supervisión y a los resultados de los debates plenarios y piden activamente las opiniones de los parlamentos, este no es el caso en todo el mundo.

### Exposición

La facultad de exposición es quizás la que se encuentra más fácilmente disponible tanto para los parlamentarios individuales como para los comités. Cuando en la supervisión se identifican deficiencias graves en el desempeño del gobierno, existe el potencial de atraer publicidad adversa hacia el Gobierno. La mera posibilidad de exposición pública constituye un incentivo poderoso para que el Gobierno preste atención a las conclusiones de la supervisión. Si los medios de comunicación y la sociedad civil amplifican la exposición, esta puede ser muy efectiva al aumentar la presión pública sobre el Gobierno para que responda.

La exposición es una herramienta afilada si se encuentra en manos de los miembros de los comités, quienes pueden iniciar investigaciones de forma sistemática, fundamentadas en pruebas objetivas. Las audiencias de los comités ofrecen un foro público y los informes de los comités constituyen manifestaciones oficiales de las recomendaciones y conclusiones de la investigación.

Pero un parlamentario individual también puede utilizar la exposición con buenos resultados. Al contrario que en la mayoría de las sanciones formales, a menudo no se requiere una mayoría o un grupo grande para activarla, ni tampoco puede ser bloqueada fácilmente por una mayoría política que apoye al Gobierno.

### Legislación

La forma más directa de cambiar el comportamiento del Gobierno y sus organismos es a través de la legislación que regula dicho comportamiento. La supervisión parlamentaria puede influir en el modo en que dicha legislación se aplica. Legislar con precisión en primer lugar reduce el alcance de la autoridad del ejecutivo para reinterpretar lo que la asamblea legislativa ha aprobado. A continuación, el parlamento puede mantener audiencias de supervisión para vigilar la fidelidad de la aplicación por parte del gobierno. Por último, puede modificar la legislación en respuesta a cualquier deficiencia que la supervisión haya detectado.

Cada uno de estos pasos ofrece oportunidades para los parlamentarios individuales. Pueden centrar la atención pública en la necesidad de que las leyes sean instrumentos mejores para moldear y juzgar el comportamiento del gobierno; pueden participar en las audiencias de supervisión y articular sus preferencias, y pueden trabajar para crear una mayoría que apoye la legislación.

No obstante, a la hora de querer legislar con una mayor precisión y claridad, los parlamentos se enfrentan a numerosos problemas. Un parlamento con información y conocimientos especializados limitados no sabrá qué puede y debería obligar al Gobierno a realizar, por lo que deberá

reunir una mayoría, aunque los parlamentarios individuales a menudo discrepan en los detalles<sup>1</sup>.

Mantener audiencias de supervisión y proponer modificaciones a la legislación constituye un camino más práctico. Es una herramienta con un potencial poderoso para obligar al Gobierno a que preste atención, pero también es difícil porque este camino requiere capacidad, voluntad política y poder. En primer lugar, es necesaria una mayoría para modificar la legislación, y puede que tanto el Gobierno como el partido gobernante defiendan el grado existente de discrecionalidad ejecutiva. En segundo lugar, la asamblea legislativa debe tener la capacidad — conocimientos especializados, capacidad de redacción de proyectos y otros servicios— para legislar con una precisión mayor. En tercer lugar, el Gobierno aplica las modificaciones a la legislación, por lo que la asamblea legislativa debe contar con los medios para vigilar el cumplimiento del gobierno y hacer respetar sus intenciones con sanciones si no se llega a ese cumplimiento. Por lo que el grado de cumplimiento alcanzado puede recaer en una prueba de poder entre el Parlamento y el Gobierno.

### Influir en el presupuesto

La mayoría de los parlamentos tienen algo de voz en lo que respecta al presupuesto nacional. Su poder oscila entre la aprobación simbólica de decisiones adoptadas en otro lado, pasando por la movilización de la mayoría para un voto afirmativo, hasta tener el poder real, y utilizarlo, de escribir y aprobar el presupuesto.

No todos los parlamentos cuentan con un control amplio sobre el presupuesto en la legislación o en la realidad política. En ocasiones, la legislación restringe las modificaciones que el parlamento puede realizar, y con frecuencia el parlamento puede recortar o reasignar gastos, pero no añadir otros. Las restricciones políticas en los sistemas parlamentarios también son bastante reales: en algunos países, la no aprobación del presupuesto conlleva el derrocamiento del Gobierno, por lo que el partido mayoritario se asegura de que esto no ocurra.

Allí donde un parlamento puede influir sobre el presupuesto, se dispone de una herramienta potencial para obligar al Gobierno a prestar atención a sus preocupaciones. Los ministros se pueden sentir amenazados por la perspectiva de ver su presupuesto reducido, por lo que quizás presten atención a aquello en que los comités se centran. Por el contrario, la asamblea legislativa puede aumentar la financiación si, a través de la supervisión, descubre que la cantidad de dinero o control asignado no es adecuado.

¿Cuánto poder sobre el dinero tiene realmente un parlamento? ¿Y cómo puede utilizarlo a modo de sanción? Una diferencia considerable en las facultades de supervisión que los parlamentos individuales ostentan reside en si sus facultades son solo negativas —es decir, solo el derecho a rechazar el presupuesto (como en Seychelles)— o si pueden influir positivamente en el modo de gastar el dinero. Diversas personas entrevistadas mencionaron que su parlamento puede realizar propuestas para modificar las políticas y el modo en que el dinero se gasta (por ejemplo, en Suiza, Alemania y Uganda).

<sup>1</sup> Nakamura y Smallwood, 1980.

Allí donde una asamblea legislativa tiene facultad presupuestaria y una discrecionalidad real para actuar, puede utilizarlas para aumentar la visibilidad y efectividad de las conclusiones obtenidas tras una supervisión. En Bosnia y Herzegovina, donde las funciones del Comité de Presupuesto Nacional están combinadas con las de un Comité de Cuentas Públicas, el comité utiliza el control presupuestario para enviar un mensaje tranquilo pero efectivo. En las auditorías realizadas a los ministerios se observó que un gran número de ellos no cumplía las normas internacionales elaboradas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores<sup>2</sup> en cuanto a la gestión de los gastos. El Comité de Finanzas y Presupuesto, de carácter multipartidista, redujo los presupuestos de los ministerios infractores en pequeñas cantidades simbólicas (en ámbitos como los viáticos). Pero las conclusiones también se plasmaron por escrito y los defensores de la sociedad civil a favor de la transparencia se encargaron de divulgarlas. Esto dio lugar en los años posteriores a mejoras en el desempeño de las auditorías de los ministerios más pequeños y políticamente más vulnerables.

En Kenya, donde la constitución de 2010 transformó al país de un sistema parlamentario a otro legislativo presidencial, el poder de formular y aprobar el presupuesto final se desplazó a la rama legislativa. Ahora, si el parlamento determina y acuerda que algo es necesario, tiene la facultad de reconocerlo en consignaciones mayores.

### Sanción

Por último, un parlamento puede ostentar la facultad de sancionar al Gobierno de distintas maneras.

En una mesa redonda celebrada durante la 133a Asamblea de la UIP<sup>3</sup>, el Secretario del Senado de Canadá perfiló una distinción entre los mecanismos de supervisión que conllevan consecuencias políticas para el Gobierno y aquellos que no. En Canadá, los primeros incluyen el debate celebrado al terminar el Discurso del Trono en que se establece el programa del gobierno, el debate presupuestario y las mociones de desconfianza. Si el parlamento votara en contra del Gobierno en cualquiera de estas instancias, el Gobierno podría caer a continuación.

Para aquellos mecanismos de supervisión que no conllevan consecuencias políticas directas, los parlamentos han elaborado una serie de sanciones *suaves*, que no conllevan la caída del Gobierno pero que sin embargo tienen significado político. Estas sanciones se pueden especificar en las normas parlamentarias e incluyen medidas tales como obligar a los ministros del gobierno a comparecer ante la Cámara para responder a una pregunta que no respondieron anteriormente de forma satisfactoria, emitiendo una amonestación o permitiendo los debates o preguntas urgentes. En muchos casos, es la Presidencia la que determina el uso de estas sanciones.

Las constituciones y leyes a menudo facilitan que el parlamento determine si el Gobierno funciona adecuadamente

o no. La capacidad de destituir a un ministro, o de adoptar una moción de desconfianza para un ministro o un gobierno, proporciona al parlamento facultades discrecionales significativas.

En Ecuador, la Comisión de Fiscalización y Control Político tiene la facultad de eliminar del cargo a un presidente o presidenta que no haya cumplido con su mandato, lo que desencadena la disolución del parlamento y nuevas elecciones. Y una de las bases para la destitución del Presidente de los Estados Unidos es el no garantizar que "las leyes se ejecuten con fidelidad".

En ocasiones, estas facultades de sanción son demasiado grandes. La facultad de emitir un voto de desconfianza para derrocar al Gobierno es similar a una *opción nuclear*, tan abrumadora que las mayorías parlamentarias suelen abstenerse de emplearla. Pocos derrocarían al gobierno como castigo a un ministro que no coopera. Y allí donde el parlamento puede destituir a un ministro, el uso desmedido de esta facultad puede provocar que gobernar se torne más difícil, en vez de mejorar los resultados.

### En resumen: las facultades y el mandato de la supervisión

Una supervisión parlamentaria efectiva se basa en un mandato establecido jurídicamente y con claridad que otorga al parlamento la autoridad para vigilar todos los ámbitos del gobierno en todo momento. No obstante, como en todos los conjuntos de normas, este mandato también requiere árbitros fuertes que lideren y defiendan los derechos de todos los miembros para llevar a cabo la supervisión. La imparcialidad de la presidencia es la clave, y las acciones de esta presidencia fijan el tono para defender el derecho del parlamento a exigir cuentas al Gobierno.

Para que la supervisión parlamentaria sea efectiva, el Gobierno debe prestarle atención. La posición idílica es la de que el gobierno y el parlamento trabajen en conjunto por el bien común. No obstante, allí donde las relaciones no llegan a lo anterior, el parlamento dispone de una serie de opciones poderosas para garantizar que el gobierno escuche su voz. Estas incluyen: dar publicidad a la cuestión, legislar para corregir la deficiencia, influir en el presupuesto y, en circunstancias extremas, emitir mociones de desconfianza y destituciones. El parlamento y los parlamentarios deben estar preparados para utilizar estos poderes cuando sea necesario.

## 2.2 Capacidad parlamentaria

Un mandato de supervisión, aun cuando se encuentra respaldado por medidas formales que garantizan el cumplimiento, no tiene sentido a menos que el parlamento también disponga de los recursos para aplicarlo. Los elementos clave de la capacidad parlamentaria son una fuente de financiación separada claramente del gobierno, el apoyo de una secretaría profesional, imparcial y capaz, y un acceso

<sup>2</sup> Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) [www.intosai.org](http://www.intosai.org)

<sup>3</sup> UIP, 2015 (i).

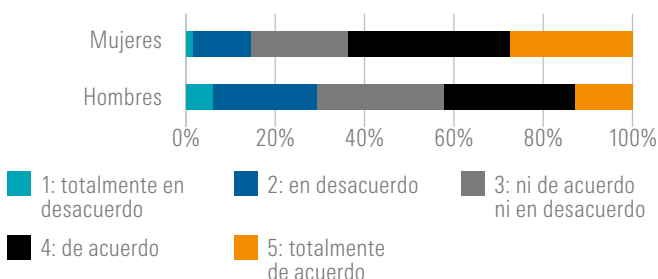
oportuno y sin restricciones a los análisis y a información de calidad. Casi todos los parlamentos que han ejercido la supervisión con más asertividad en los últimos años lo han hecho principalmente desarrollando mayores capacidades de supervisión en vez de aumentando sus facultades formales.

Aunque los parlamentarios encuestados por lo general se encontraban satisfechos con el mandato de supervisión de su parlamento, estaban menos convencidos de que el parlamento dispusiera de recursos suficientes para llevar a cabo esta labor.

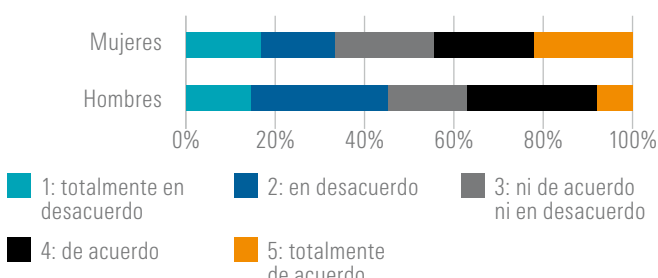
**Figura 6. Las percepciones de los parlamentarios sobre los recursos para realizar la supervisión**

“El parlamento tiene recursos suficientes (personal, presupuesto) para analizar la información que recibe a fin de ejercer la supervisión”

Por sexo y pertenencia al gobierno/oposición  
En el gobierno (mujeres, hombres)



En la oposición (mujeres, hombres)



Fuente: Encuesta de la UIP/PNUD a los parlamentarios, pregunta 2, 2016 (base: 283 parlamentarios, de los cuales 185 pertenecen al gobierno — 117 hombres y 68 mujeres— y 98 a la oposición — 63 hombres y 35 mujeres—)

**Independencia financiera respecto al Gobierno**

La supervisión requiere que un parlamento sea capaz de actuar con independencia del Gobierno, lo que significa disponer de su propio presupuesto, personal e instalaciones físicas. Los gobiernos pueden frustrar, y de hecho frustran, la supervisión y otras funciones esenciales del parlamento al denegar estos recursos básicos.

En concreto, para garantizar una autonomía separada del Gobierno, el trabajo de los comités debe contar con recursos independientes, en vez de depender del presupuesto de los ministerios con que los comités están alineados.

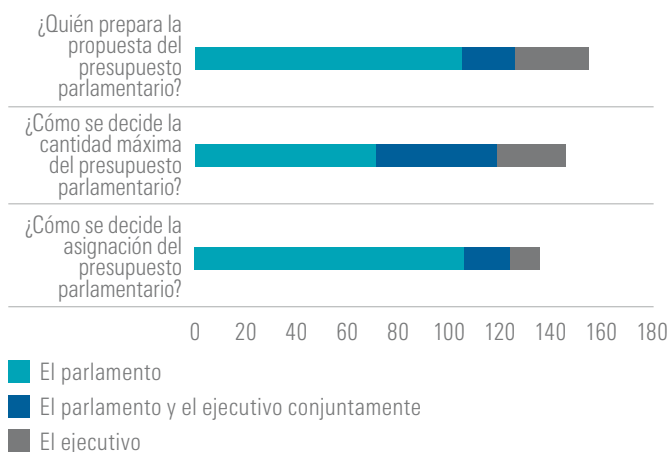
“El parlamento debería contar con un presupuesto para la supervisión, pero a menudo no se proporciona dinero suficiente para todos los comités. Hay tantos comités en el parlamento. Así, si los líderes

de los comités quieren llevar a cabo su función de supervisión, deben buscar apoyo de otras personas u otros departamentos o ministerios. Por ejemplo, yo soy el Vicepresidente del Comité de Asuntos Sociales. Nunca se nos ha proporcionado financiación para vigilar lo que el ministerio hace. Si queremos realizar la supervisión, debemos buscar nuestra propia financiación, quizás procedente del PNUD u ONU-Mujeres. Tenemos que hablar con ellos y pedirles financiación, o puede que el ministerio nos financie. No puedes hacer tu trabajo con efectividad [sin recursos]”.

Abi Kaloko y Regina Tiange Marah, miembros del Parlamento, Sierra Leona

Los datos indican que una mayoría de los parlamentos ostentan algún grado de control sobre su presupuesto: su preparación, asignación e incluso la cantidad total. Aun así, 19 de las cámaras parlamentarias encuestadas para la base de datos PARLINE de la UIP tienen que trabajar conjuntamente con el Gobierno para decidir la manera de asignar su presupuesto, y en 10 casos la asignación presupuestaria del parlamento la determina exclusivamente el Gobierno.

**Figura 7. Control sobre el presupuesto parlamentario**



Fuente: Base de datos PARLINE de la UIP sobre los parlamentos nacionales (base para la pregunta: 157 cámaras parlamentarias)

Obtener el control formal sobre su propio presupuesto es típicamente un paso fundamental para que un parlamento establezca la independencia necesaria que le permita realizar la supervisión y otras funciones.

“Hemos iniciado un Fondo para la Asamblea Nacional. El Gobierno asignaba el dinero al fondo parlamentario. Ahora, no tenemos que ir al Gobierno y decir: ‘Queremos supervisar[-te], danos dinero’. Solían hacerlo [decidir]. Ahora, la Comisión de Servicios Parlamentarios es quien decide cómo se va a gastar el dinero”.

Anne Makinda, Presidenta de la Asamblea Nacional, República Unida de Tanzania

**Personal parlamentario profesional e independiente**

El acceso a personal parlamentario profesional e independiente es quizás el recurso más valioso con el que un parlamentario puede contar. Estas personas son capaces

de interpretar y aplicar las normas de supervisión, procesar y analizar la información procedente de investigaciones de supervisión, y ayudar a elaborar una legislación correctiva. Deberían ser empleados del parlamento, escogidos por sus conocimientos especializados y experiencia, y pagados adecuadamente. Un estatuto específico del personal parlamentario ayudaría a garantizar el carácter neutral y no partidista de la administración y protegería al personal de las presiones políticas dentro del parlamento.

Los *Principios para la contratación y gestión de las carreras profesionales del personal parlamentario*<sup>4</sup> adoptados en octubre de 2013 por la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos declaran que:

“El ejecutivo como empleador tiene mucho en común con el parlamento y a menudo buscará personal con cualidades similares. Pero habrá opiniones representadas en el parlamento que el ejecutivo no comparta. Además, el parlamento y el ejecutivo desempeñan diferentes funciones constitucionales. Existe un potencial de conflicto de intereses entre los dos”.

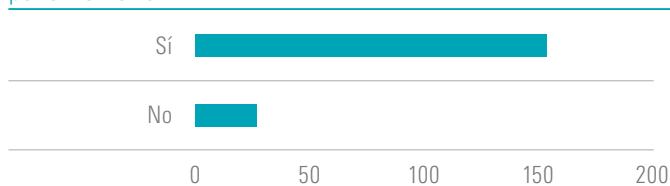
En el documento también se afirma el principio del control parlamentario sobre la contratación del personal:

“Un parlamento debería poder controlar sus procesos de contratación y ascenso, y el ejecutivo en particular no debería ejercer ninguna influencia sobre el resultado de estos procesos. No obstante, un sistema gestionado de préstamos de personal entre el parlamento y el ejecutivo podría ser valioso a efectos de la gestión de la carrera profesional”.

La amplia mayoría de los parlamentos indican que tienen control sobre la contratación del personal, aunque esto no siempre se encuentra claramente establecido en la legislación. No obstante, algunos parlamentos carecen de este recurso crucial. Por ejemplo, el personal de algunos parlamentos responde a un préstamo temporal concedido por la administración pública general y a menudo está compuesto por gestores no especializados. No sorprende que algunos conciben su futuro en la rama ejecutiva, de la que proceden y a la cual quizás vuelvan.

### Figura 8. Control sobre la contratación del personal parlamentario

“¿Controla el parlamento la contratación del personal parlamentario?”



Fuente: Base de datos PARLINE de la UIP sobre los parlamentos nacionales (base para la pregunta: 181 cámaras parlamentarias)

Desarrollar a personal con capacidad para asistir al parlamento en su mandato de supervisión requiere

financiación y formación. Las habilidades cruciales que el personal de los comités necesitan incluyen la capacidad de sintetizar y presentar pruebas, también desde una perspectiva de género, y de formular proyectos de recomendaciones del comité y proyectos de informe. El personal también debe aprender cómo relacionarse con los parlamentarios y aplicar la práctica procedimental. La formación prolongada *en el empleo*, bajo el asesoramiento de un funcionario capacitado de categoría superior de la secretaría es, con diferencia, la manera más efectiva de lograr que los nuevos miembros del personal desarrollen estas habilidades. Los miembros del personal de todos los niveles de antigüedad también se pueden beneficiar de visitar parlamentos extranjeros y asistir a cursos especializados, que enriquecen su práctica cotidiana mediante la exposición a nuevas perspectivas y enfoques.

### Recuadro 7 La capacidad de supervisión en la República de Moldova

Todos los comités del Parlamento de Moldova se enfrentan a desafíos considerables al cumplir sus responsabilidades de supervisión. Disponen de recursos limitados para la tarea y no existe ninguna práctica estandarizada relativa a la asignación de personal, tiempo y recursos a las funciones de supervisión. Tanto los parlamentarios como el personal sienten la presión.

Los participantes del grupo de discusión, reconociendo que el parlamento carece de los recursos para ampliar la secretaría, defendieron el desarrollo de formación especializada para sacar el máximo provecho del personal existente. Otras estrategias posibles para utilizar los recursos de personal con más eficiencia incluyen afianzar la coordinación entre el personal de los comités y el departamento de investigación del parlamento, así como establecer una práctica profesional coherente. Con el fin de mejorar la continuidad, lo ideal sería que se asignara a cada comité un miembro del personal especializado con los conocimientos concretos para la función de supervisión de dicho comité.

Por ejemplo, en respuesta a la preocupación por que el Código de Educación de 2014 supusiera una amenaza para los derechos de las minorías lingüísticas, el Comité de Derechos Humanos y Relaciones Interétnicas mantuvo una serie de audiencias con el Ministro de Educación, el Defensor del Pueblo, representantes de las minorías nacionales, organizaciones de la sociedad civil y directores de escuelas. El informe del comité dio como resultado un examen significativo del Código de Educación y la elaboración de un Plan Nacional para mejorar la calidad del aprendizaje lingüístico, incluida la enseñanza en lenguas minoritarias. Asimismo, en el informe se propuso una mayor participación de la población, y sobre todo los intereses de las minorías, en la política de educación y la elaboración de planes de estudio.

Se puede hacer mucho con los recursos existentes y extraparlamentarios por mejorar las capacidades y, de esta manera, ayudar a todos los comités a ejercer su función de supervisión con efectividad.

Fuente: Grupo de discusión facilitado por el PNUD en la República de Moldova, 2016. Véase: [enlace al informe del grupo de discusión](#).

4 Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos, 2013.

## Acceso a la información

La apertura y la transparencia son las contrapartidas necesarias de la rendición de cuentas. Una función importante del parlamento consiste en el establecimiento de estándares de apertura en el gobierno, por ejemplo, exigiendo que el gobierno publique la información en la que basa sus decisiones políticas. Esto ayuda a crear un entorno en que la apertura es la norma, y la rendición de cuentas, lo esperable.

El Gobierno, como principal proveedor de información necesaria para la supervisión parlamentaria, juega un papel crucial en la capacidad de los parlamentarios para vigilar al Gobierno. Cuando los parlamentarios no pueden acceder a esta información, la supervisión se resiente.

En algunos parlamentos, a los miembros de los partidos opositores les resulta más difícil conseguir información del gobierno que los pertenecientes al partido (o partidos) gobernante. Los miembros del partido gobernante pueden buscar las investigaciones y análisis realizados por los ministerios gubernamentales pidiéndolos directamente o preguntando a sus colegas ministeriales. Por el contrario, aunque los miembros de los partidos opositores pueden formular preguntas orales y escritas a un ministro, no siempre tienen permiso para acceder a las pruebas en que el gobierno basa sus decisiones. Es inevitable que termine generándose tensión cuando el gobierno no proporciona la suficiente información.

“Es una falacia pensar que los funcionarios gubernamentales son más inteligentes que los parlamentarios. Es solamente que ellos [el Gobierno] tienen un ejército de expertos y nosotros no tenemos ninguno. Necesitamos más recursos, que no están disponibles de forma inmediata. Debemos afianzar las capacidades para que el parlamento sea más efectivo. Aún más importante, hay una necesidad de realizar cambios constitucionales con el fin de garantizar que el Gobierno se comporte de una forma razonable en una sociedad democrática”.

*Patrick Herminie, Presidente de la Asamblea Nacional, Seychelles*

Aprobar legislación es una forma de garantizar el acceso parlamentario a la información del gobierno. Suiza e Israel son ejemplos de países que cuentan con normas de esta índole.

“Tengo el derecho jurídico de obtener cualquier información del Gobierno que sea pertinente para mi trabajo como parlamentario. Y si no quieren dárme-la, tienen que explicar el motivo”.

*Andrea Caroni, miembro del Consejo de los Estados, Suiza*

“Una enmienda realizada a la Ley de parlamento de 2008 exige que los organismos auditados, incluidos los ministerios gubernamentales, transfieran la información al Centro de Información e Investigaciones del *Knesset* ‘sin demora’. Esta enmienda marcó otro

paso adelante para los miembros del parlamento en cuanto a sus capacidades de supervisión”.

*Presentación por escrito, Knesset, Israel*

Los informes de organizaciones internacionales reconocidas, como los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, también pueden ser una fuente valiosa de información y proporcionar una perspectiva comparativa en que los parlamentarios se pueden basar.

Aunque los gobiernos pueden facilitar la supervisión haciendo que la información esté disponible sin demora y en un formato fácil de usar, también pueden obstaculizar el proceso proporcionando información incompleta o retrasando su entrega. Esta obstrucción quizás derive de una percepción reinante entre los ministros y funcionarios gubernamentales respecto a que los propios procesos de supervisión parlamentaria obstruyen la entrega de las políticas públicas, aunque también pueden ser resultado de la ineffectividad del gobierno o la falta de recursos.

Puede que a los parlamentarios les resulte más sencillo obtener la información que necesitan si invierten tiempo en construir relaciones dentro del ministerio gubernamental con el que están alineados y tratar de entender las principales cuestiones y desafíos a los que se enfrenta.

Entre tanto, la legislación y los reglamentos deben permitir el acceso a la información y obligar a que los ministros cooperen, con independencia de la dinámica entre el parlamento y el Gobierno. El Parlamento de Senegal, por ejemplo, celebra una sesión de dos horas cada mes: “Preguntas actuales para el Gobierno”. El reglamento exige que todos los miembros del gobierno estén presentes con el fin de responder a las preguntas que no han resuelto con anterioridad.

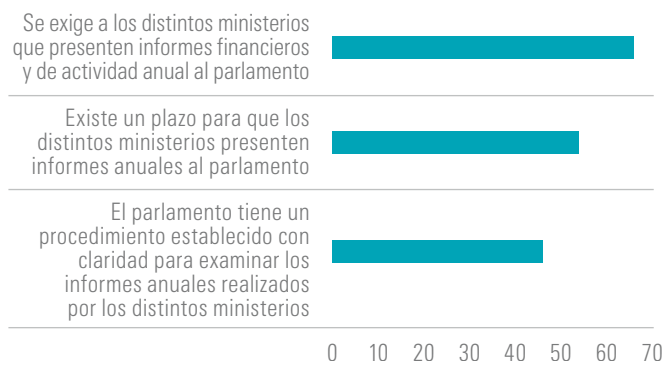
### Informes anuales al parlamento por parte de los ministerios gubernamentales

Una fuente de información que el gobierno proporciona típicamente al parlamento es el informe anual de cada ministerio gubernamental. Alrededor del 65% de los parlamentos que respondieron a este cuestionario en conjunto indicaron que reciben estos informes. El informe anual suele presentar una evaluación financiera y del desempeño respecto al trabajo y las actividades del ministerio. En algunos parlamentos, el examen de un informe anual es la fuente principal de información para que un comité dado establezca su propia agenda e inicie una investigación. En estos casos, los informes anuales se remiten automáticamente al comité, y entonces dicho comité puede investigar un ámbito de trabajo del ministerio.

Tres cuartos de los parlamentos que respondieron a esta pregunta señalaron que había un plazo para que los ministerios presentaran su informe. Alrededor del 70% de los parlamentos que reciben los informes anuales indicaron que había un procedimiento establecido con claridad para examinarlos.

Los parlamentos destacaron varios problemas a los que se enfrentan respecto a los informes anuales de los ministerios gubernamentales. Algunos afirmaron que, en el caso de que dichos informes existieran, probablemente serían presentados años más tarde. Si se presentaran a su debido tiempo, e incluso completos, probablemente serían anodinos, lo que dificultaría, si no imposibilitaría, que el parlamento exigiera cuentas al ministerio. Los informes solían ser demasiado extensos y escritos en un lenguaje muy especializado como para que fueran realmente útiles para los parlamentarios. Explicar las distintas cuestiones en un lenguaje más apropiado facilitaría que se pudieran entender, no solo por parte de los parlamentarios, sino también por la ciudadanía. Proporcionar datos desglosados por sexo permitiría que los parlamentarios identificaran el impacto de las políticas en los hombres y en las mujeres. Aún queda mucho por hacer para garantizar que los informes del gobierno sean oportunos y adecuados al propósito para el que están destinados.

**Figura 9. Informes anuales para los parlamentos**



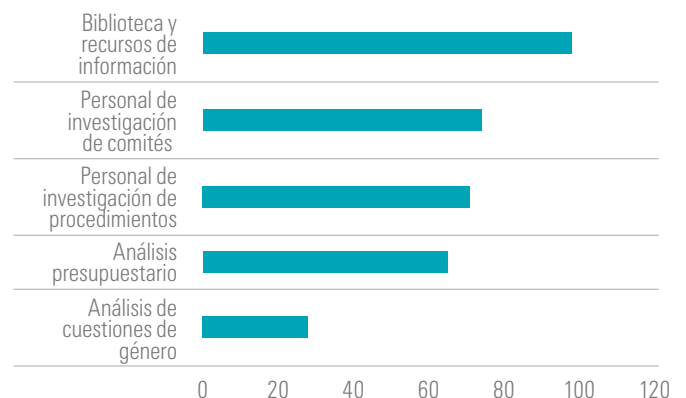
Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 13, 2016 (base para la pregunta: 103 cámaras parlamentarias)

### Servicios de investigación que proporcionan análisis independientes a los parlamentarios

Unos servicios de investigación que dispongan de recursos adecuados son un elemento central de la capacidad parlamentaria de supervisión<sup>5</sup>. El parlamento debe poder proporcionar a los parlamentarios conocimientos y análisis independientes, neutrales y no partidistas, en lugar de depender exclusivamente de los análisis del propio gobierno.

Las respuestas al cuestionario para los parlamentos muestran que casi todos los parlamentos ofrecen servicios de información y biblioteca, y la mayoría además cuenta con personal que puede llevar a cabo investigaciones procedimentales, investigaciones de comités y análisis presupuestarios. Son menos los parlamentos que proporcionan personal con la capacidad de analizar legislación desde una perspectiva de género, una habilidad que es cada vez más demandada.

**Figura 10. Servicios de información e investigación proporcionados por el parlamento**



Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 34, 2016 (base para la pregunta: 103 cámaras parlamentarias)

### Recuadro 8 Capacidad de realizar análisis de género

Analizar las políticas para garantizar que abordan las necesidades tanto de las mujeres como de los hombres, de las niñas y de los niños, sin discriminación, mejora el proceso de supervisión parlamentaria. Por lo general, esto conlleva examinar los datos destacados desglosados por sexo y consultar a expertos en igualdad de género, organizaciones de la sociedad civil (OSC) especialistas y académicos. Por ejemplo, un comité que examina la provisión de viviendas quizás analice la cantidad de hogares encabezados por hombres y por mujeres (y la cantidad y la edad de dependientes en esos hogares); además de los ingresos y la situación laboral de la cabeza del hogar, desglosado por sexo. Puede que el comité ahonde en las experiencias de las mujeres que encabezan los hogares y consulte estudios sobre mujeres que encabezan hogares, realizados por investigadores u organizaciones de la sociedad civil.

Las aportaciones de los expertos en igualdad de género es ciertamente valiosa. No obstante, para que el análisis de género sea más efectivo, los propios parlamentarios y su personal de apoyo deben desarrollar sus propios conocimientos especializados en este ámbito. En Canadá, el Comité Permanente sobre la Condición de la Mujer presentó un informe ante el parlamento con la introducción del curso en línea *Gender-Based Analysis Plus* (GBA+, Análisis comparativo de género plus). De forma similar, el Parlamento de Fiji, uno de los pocos que actualmente exige a los comités la inclusión de una perspectiva de género en sus investigaciones, ha elaborado un conjunto de herramientas en asociación con el PNUD denominado *Escudriñar la legislación desde una perspectiva de género*<sup>6</sup>.

### Apertura y transparencia en el gobierno

Muchos gobiernos ya operan bajo las llamadas *leyes de reunión abierta*, por las que algunos aspectos de la adopción de decisiones gubernamental deben realizarse en público.

5 UIP y Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA), 2015.

6 PNUD, 2017.

Leyes similares se encuentran en la agenda legislativa de países que carecen de ellas, y los esfuerzos reglamentarios en muchos lugares van incluso más allá.

Durante los dos últimos decenios, diversas organizaciones internacionales han promovido la adopción reglamentaria de sistemas de gestión financiera que tienen integrados ciertos requisitos, como una atención más centrada en el establecimiento y logro de metas políticas mensurables, sistemas de contabilidad financiera más transparentes y rigurosos y sistemas de elaboración de informes basados en datos. Muchas de estas medidas (que por lo general incluyen el requisito de publicar información sobre las actividades del gobierno) ya se están usando en los países desarrollados y se promueven activamente en todo el mundo. Una vez implementadas, tienen el potencial de disminuir la asimetría de información entre el Gobierno y el Parlamento que frustra una supervisión más activa en muchos lugares.

Los gobiernos se encuentran bajo presión para crear y operar sistemas más transparentes<sup>7</sup>. Muchos gobiernos nacionales de países en desarrollo han cooperado porque la adopción de estos sistemas era la clave para lograr otros objetivos. El cumplimiento de los requisitos del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza del Banco Mundial y el FMI puede conllevar la condonación de parte de la deuda y la liberación de otro tipo de asistencia. Malawi y Zambia lo firmaron hace una década, y Somalia está considerando proyectos de ley (Auditoría Pública, Finanzas Públicas y Contratación Pública) con el fin de ser nombrado país conforme a los requisitos del FMI y desbloquear así la financiación del Banco Mundial y el FMI. El Método Armonizado de Transferencias en Efectivo de las Naciones Unidas<sup>8</sup> para transferir efectivo a aliados no gubernamentales y gubernamentales nacionales contiene un incentivo similar, ya que los fondos se liberan al ser adoptado.

En algunas partes de Europa, el incentivo de adoptar sistemas más transparentes surge del deseo por pertenecer a la Unión Europea. Los esfuerzos de la Unión Europea por promover sistemas sólidos de gestión de las finanzas públicas —a menudo basados en una mejor integración de la planificación, la presupuestación de programas, la vigilancia de la aplicación, el control y la supervisión— han contado con el respaldo de su inclusión en los acuerdos de armonización para los países con la condición de candidatos a la UE. Turquía y la República de Moldova, por ejemplo, han legislado estos sistemas.

Un subproducto de estos esfuerzos ha sido la creación de las obligaciones gubernamentales de informar sobre las actividades y articular una estructura responsable de recopilar y procesar los datos necesarios. Aunque a menudo surgen problemas al aplicar estas medidas en la práctica, constituyen un paso positivo en el enriquecimiento del entorno informativo para una supervisión parlamentaria del Gobierno.

Estos sistemas, cuando funcionen, producirán información útil para la práctica de la supervisión, por ejemplo, sobre la eficacia del gobierno y la efectividad en el logro de objetivos tales como la reducción de la pobreza, sobre la fidelidad a

los procedimientos financieros (creación y uso de agencias de auditoría), sobre la honradez en las adquisiciones, etc. Y cuando no funcionen, pueden ser el foco de las audiencias de supervisión en cuanto a la fidelidad a los requisitos legislativos.

### Apertura y transparencia en el parlamento

La apertura y la transparencia también son valores esenciales de los parlamentos democráticos<sup>9</sup>. Los parlamentos se exigen cuentas a sí mismos publicando un gran volumen de información sobre su trabajo, lo que sirve de base para evaluar el desempeño tanto de la institución como de los parlamentarios individuales. En los últimos años, se ha observado una clara tendencia hacia una mayor apertura y transparencia en los procesos y productos parlamentarios, lo que se evidencia en el aumento considerable de publicaciones de documentos parlamentarios, según queda patente en el *Informe mundial sobre el parlamento electrónico*<sup>10</sup>.

Los parlamentos ponen cada vez más a disposición los datos sobre la participación de los parlamentarios —discursos, preguntas, propuestas legislativas, participación en el Pleno y reuniones de comités, registros de votaciones—, aunque solo unos pocos parlamentos publican estos datos mediante estándares de documentos abiertos, que facilitan a terceras partes su reutilización y análisis.

#### Recuadro 9 Abrir el trabajo del Parlamento a la población en Chile

El Congreso Nacional de Chile fue uno de los primeros parlamentos en adoptar un plan de acción para la apertura legislativa dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto, con el apoyo del PNUD. El plan de acción contiene 10 compromisos, divididos en tres áreas: la mejora de los servicios públicos (el uso de la tecnología para informar a la ciudadanía sobre la labor del Congreso); el aumento de la confianza pública (consolidar los códigos de conducta de los miembros del Congreso); y una mayor responsabilidad institucional (estableciendo políticas en los ámbitos de transparencia y honradez). Además de la adopción del plan, el Congreso ha acordado una nueva estructura y contenido para sus sitios web institucionales; adoptado, tras una consulta pública, nuevos códigos de conducta para sus miembros, y creado una oficina de ética especializada responsable de garantizar el cumplimiento de estas normas. También ha comisionado estudios sobre diversas cuestiones relacionadas con el gobierno abierto, incluidos los mecanismos de consulta y participación de la ciudadanía en el proceso legislativo.

Fuente: PNUD Chile, 2015

#### En resumen: capacidad parlamentaria

Contar con grandes facultades formales de supervisión no es de gran ayuda si el parlamento no dispone también de la capacidad para ejercerlas. Por encima de todo, el parlamento necesita ser autónomo respecto al gobierno.

7 Véase, por ejemplo, la Alianza para el Gobierno Abierto (<http://www.opengovpartnership.org>).

8 Marco de las Naciones Unidas para un Método Armonizado de Transferencias en Efectivo (HACT) (<http://www.hn.undp.org/content/dam/honduras/docs/marcolegal/2014-UNDG-HACT-Framework-Spanish.pdf>).

9 Beetham, 2006.

10 UIP, 2016 (iii).



Tener una fuente de financiación independiente, obtenida de manera sostenible, permite que el parlamento fije su propio curso sin la interferencia del gobierno.

De forma similar, un parlamento que puede recurrir a personal profesional y especializado con capacidad para analizar la legislación y las políticas que el gobierno propone, también desde una perspectiva de género, no tiene que depender exclusivamente de los análisis e interpretaciones del gobierno.

Además, el parlamento necesita un acceso oportuno a la información y los datos del gobierno y debería regularizar el proceso de examinar dicha información. El acceso parlamentario a la información debería quedar establecido claramente en la legislación y las normas parlamentarias. No obstante, el parlamento no debería depender de las normas si puede establecer un entorno en que la apertura y la transparencia sean la norma.

## 2.3 Participantes comprometidos y dispuestos

En consonancia con la naturaleza única de su función, no existe una *descripción del puesto* estándar para los parlamentarios como la que existe en muchas otras profesiones<sup>11</sup>. Esta situación coloca una responsabilidad considerable en las manos de los parlamentarios en cuanto al modo de ejecutar su mandato. Con frecuencia, existe tensión entre el tiempo que los parlamentarios dedican a las actividades de supervisión comparado con otros aspectos de su trabajo. El primer *Informe parlamentario mundial*<sup>12</sup> señaló la creciente expectativa de la ciudadanía por que los parlamentarios concedan prioridad al rol de servicio al electorado.

Aun así, la supervisión es una responsabilidad compartida. Es necesario que los parlamentarios individuales vean la supervisión como una actividad importante en la que involucrarse, y los partidos políticos —incluidos los mayoritarios o en el gobierno— deben permitir que sus miembros participen de forma constructiva en la supervisión.

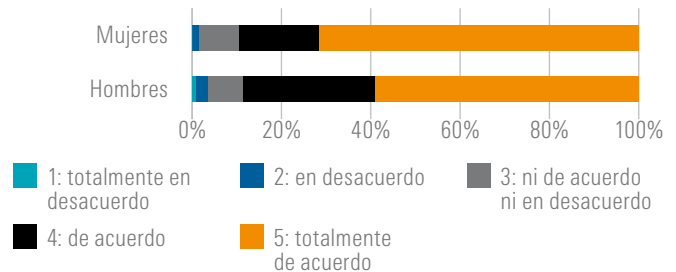
### Fomentar un sentimiento compartido de responsabilidad

Los datos de la encuesta ponen de relieve que la mayoría de los parlamentarios —del Gobierno o de la oposición— creen firmemente que la supervisión es responsabilidad de todos los parlamentarios.

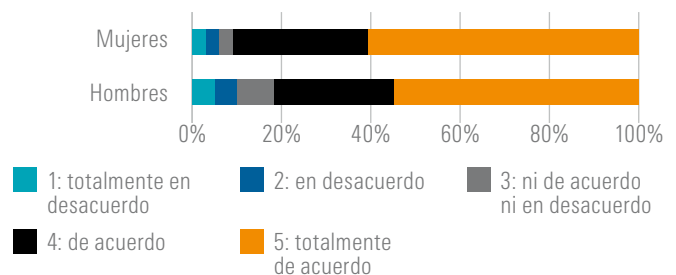
Se observan diferencias sutiles entre los parlamentarios y las parlamentarias encuestadas, tanto de partidos gobernantes como en la oposición (véase la figura 11). Las mujeres, independientemente de la afiliación política, presentaban una mayor tendencia que sus colegas masculinos a afirmar *rotundamente* que la supervisión es responsabilidad de todos los parlamentarios.

### Figura 11. “La supervisión es responsabilidad de todos los parlamentarios”

Por sexo y pertenencia al gobierno/oposición  
En el gobierno (mujeres, hombres)



En la oposición (mujeres, hombres)

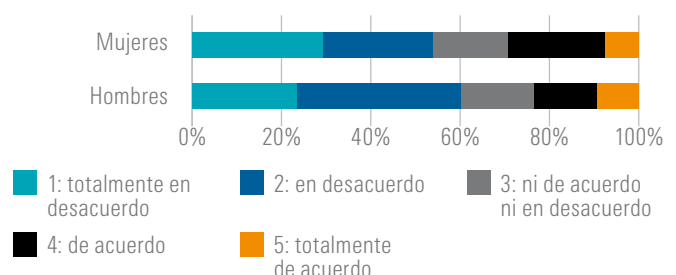


Fuente: Encuesta de la UIP/PNUD a los parlamentarios, pregunta 2, 2016

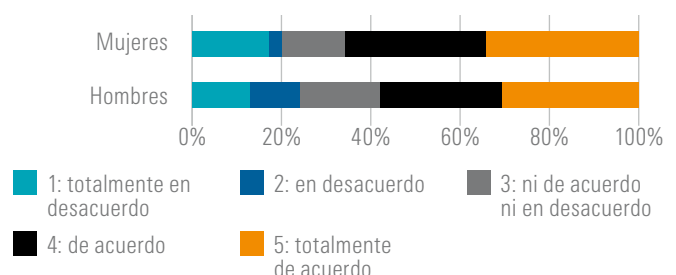
No obstante, al pasar a la pregunta sobre quién lleva a cabo realmente la supervisión, las respuestas se dividen claramente según la línea partidista. Hay casi tantos parlamentarios en el gobierno (56%) que no están de acuerdo en que la supervisión la realicen principalmente los miembros de la oposición como parlamentarios de la oposición que están de acuerdo con esta afirmación (59%).

### Figura 12. “La supervisión la desempeñan principalmente los miembros de la oposición”

Por sexo y pertenencia al gobierno/oposición  
En el gobierno (mujeres, hombres)



En la oposición (mujeres, hombres)



Fuente: Encuesta de la UIP/PNUD a los parlamentarios

11 Rolof, 2015.

12 UIP y PNUD, 2012.

Quizás resulte alentador que los parlamentarios tanto del gobierno como en la oposición muestren un desacuerdo tan grande en cuanto a quién realiza principalmente la supervisión, ya que esto indica que ambos lados la consideran instrumental.

Con el fin de desempeñar su función de supervisión con efectividad, las herramientas más valiosas de los parlamentarios son unas buenas habilidades analíticas y una buena red informativa formada, por ejemplo, por expertos de la sociedad civil. En la mayoría de los casos, se trata de generalistas que trabajan en muchos ámbitos políticos; no es su función duplicar el conocimiento especializado de la administración pública.

“Una supervisión efectiva es aquella en que un parlamentario desempeña su función con independencia y audacia, con coraje. Deben llevarla a cabo con inteligencia, detectando el interés público y regulándolo con buenas maneras, sabiendo cuándo involucrarse. Si hay muchas cuestiones que se están considerando en un momento determinado, un parlamentario puede refrenarse en una cuestión específica hasta el día siguiente. Y debes poner mucho empeño en los medios de comunicación, de manera que las cuestiones importantes para ti sean también atractivas para la audiencia”.

*Kabando Wa Kabando, miembro de la Asamblea Nacional, Kenya*

Con mucha frecuencia, el trabajo de supervisión no es ni glamuroso ni visible, incluso puede que resulte exigente mantenerse al corriente en profundidad de las distintas cuestiones a lo largo del tiempo. Requiere un alto grado de atención al detalle y la voluntad de seguir una investigación durante un período largo, a menudo fuera del foco de atención de los medios de comunicación. No obstante, comprometerse con la supervisión y esforzarse por mantener activos los contactos, comprender las complejidades y alcanzar un conocimiento especializado en un ámbito determinado trae beneficios a la larga, tanto en términos de mejoras en la gobernanza como en cuanto a una mejor reputación personal.

Puede que los parlamentarios, a través de su participación política y personal, decidan abanderar un ámbito concreto.

“Durante varios años, llevé a cabo la supervisión del funcionamiento de las prefecturas, es decir, la administración general del Estado. Me gustaba porque abarcaba muchos niveles. Realicé un trabajo exhaustivo en el ámbito de la biometría cuando estábamos introduciendo los pasaportes biométricos. Adquirí rápidamente experiencia en este ámbito para ser como mínimo capaz de seguir lo que las grandes empresas dicen sobre biometría y asegurarme de que, al ir a un aeropuerto, estás viendo lo que te han dicho que funciona. Tienes que prestar mucha atención a todos los detalles, no solo al panorama general; así se garantiza la calidad (...).

Te ganas el respeto en cuanto realizas una supervisión con vistas a mejorar el funcionamiento de las cosas.

Identificas los factores que impiden que las cosas funcionen correctamente y entonces puedes ir al ministro y decirle que sería mejor si las cosas se hicieran algo diferente. Es entonces que puedes afirmar que el trabajo se ha hecho bien”.

*Michèle André, senadora, Francia*

## Desarrollar habilidades de supervisión

Las actividades de supervisión requieren un abanico de habilidades que pueden aprenderse. A los parlamentarios les lleva tiempo absorber las normas y el modo de usarlas con efectividad. Pero es necesario poner el empeño; terminará compensando en cuanto a la habilidad para lograr resultados.

Los datos recopilados de 175 cámaras parlamentarias sitúa la tasa media de recambio de los parlamentarios en el 51%<sup>13</sup>. El recambio tiene consecuencias tanto positivas como negativas para la supervisión parlamentaria. Los parlamentarios recién llegados aportan energía y perspectivas nuevas. Sin embargo, es inevitable que los conocimientos adquiridos por los miembros existentes se pierdan para el parlamento, lo que llega a ser especialmente problemático si la tasa de recambio es alta.

Los parlamentos pueden mitigar este riesgo adoptando medidas como las siguientes: contando con una secretaría de comité con recursos adecuados para proporcionar una continuidad; manteniendo registros de las actividades del comité; ofreciendo sesiones informativas a los nuevos miembros del comité, y asegurándose de que las cuestiones pendientes se traen a la atención del comité de una legislatura a la siguiente. Los comités pueden garantizar una buena continuidad entre los parlamentos preparando un informe que resuma el trabajo en un parlamento para transmitir la información al comité del siguiente parlamento.

Algunos presidentes parlamentarios resaltaron la necesidad de ayudar a los parlamentarios nuevos a adquirir las habilidades necesarias para realizar su labor:

“En el nuevo parlamento, lo primero [que tenemos que hacer] es formar a nuestros miembros. Habrá muchos parlamentarios jóvenes y nuevos. Deberán recibir formación porque los comités sectoriales también examinan el presupuesto de sus ministerios antes de presentar los informes. Los comités sectoriales identifican cuestiones que son esenciales y deben traerse a la atención de todo el parlamento”.

*Anne Makinda, Presidenta de la Asamblea Nacional, República Unida de Tanzania*

Los cursos de orientación inicial para los parlamentarios nuevos son útiles pero, por motivos prácticos, no pueden cubrir los temas en demasiada profundidad. No obstante, continuar con el desarrollo profesional facilita una comprensión más exhaustiva de las características específicas del trabajo del comité: cómo contactar con los testigos; cómo leer y destilar las pruebas obtenidas en una audiencia, cómo abordar los aspectos políticos de una cuestión. Muchas

13 Base de datos PARLINE de la UIP sobre los parlamentos nacionales ([www.ipu.org/parline](http://www.ipu.org/parline)).

de estas habilidades se transmiten mejor a través de los parlamentarios con más experiencia, ya sean parlamentarios actuales o anteriores del país o de otros países.

Proporcionar una formación amplia en una disciplina es otro modo en que los parlamentos pueden alentar a los parlamentarios a comprometerse con la supervisión. Pero cabe destacar la dificultad de garantizar la participación de los parlamentarios en las sesiones de formación, debido a las múltiples exigencias respecto al tiempo de que disponen. La Cámara de Representantes de Bélgica afirma que

“la Cámara organiza sesiones informativas siempre que salen elegidos representantes nuevos. Pocos de los representantes recién elegidos acuden a las sesiones; a menudo, es su personal el que asiste. Además, los propios grupos organizan formaciones para sus miembros”.

La forma más efectiva y práctica para que los parlamentarios nuevos aprendan las funciones de supervisión es *en el empleo*: sentándose junto a colegas con experiencia en el Pleno y sobre todo en los comités de supervisión, observando las técnicas que emplean los colegas que llevan más tiempo, tomando nota de la orientación que brindan las Presidencias del parlamento y los comités, y realizando tanta supervisión *en tiempo real* como sea posible. Tanto los parlamentos como los partidos deberían garantizar que los miembros recién elegidos tengan oportunidades de obtener esta experiencia prontamente. Por supuesto, este enfoque puede complementarse con una formación de gran calidad proporcionada en el parlamento o en cualquier otro lugar por parte de órganos externos en conjunto con la secretaría.

### En resumen: participantes comprometidos y dispuestos

La supervisión es responsabilidad de todos los parlamentarios, con independencia del partido, sexo, nivel de antigüedad, edad o duración del mandato. Para realizar una supervisión efectiva, es necesario contar con voluntad y compromiso, lo que exige un enfoque sistemático y constante, basado en pruebas.

Una supervisión efectiva requiere habilidades y experiencia. Los parlamentarios aprenden mejor las habilidades directamente en el empleo, principalmente mediante mentorías e intercambios con los parlamentarios más experimentados. Los parlamentos tienen la responsabilidad de garantizar que el personal de los comités pueda apoyar a los miembros manteniendo el conocimiento de un ciclo electoral al siguiente.

## 2.4 Crear una cultura de supervisión

En este apartado, examinamos la naturaleza de una cultura de supervisión constructiva en que todos los participantes se sienten libres de expresar y considerar distintas opiniones. Una cultura de este tipo mejora el desempeño del gobierno,

confiere una legitimidad adicional al parlamento y el gobierno, y beneficia al público.

### Reconocer los beneficios de la supervisión

Para consolidar la cultura de supervisión, el parlamento debe asegurarse de que todas las partes interesadas —el conjunto de la población, el Gobierno, la oposición, etc.— entienden y aceptan el propósito y los beneficios de la supervisión. La supervisión puede prosperar cuando todos comparten la idea de que mejora la calidad de la gobernanza para la ciudadanía, y de que produce opciones para el gobierno fundamentadas en una investigación más exhaustiva, que se encuentran en mayor consonancia con los requisitos, y que ofrecen una mejor rentabilidad que si no se hubiera realizado dicho escrutinio.

A consecuencia del proceso de supervisión, se benefician todas las partes interesadas. El Gobierno termina con una política más sólida en los ámbitos técnico y político. El parlamento cumple con su deber constitucional de exigir cuentas al Gobierno. Los parlamentarios individuales se encuentran mejor informados sobre una variedad de sectores. En última instancia, el objetivo consiste en que la ciudadanía sepa que los problemas se han abordado y sus circunstancias han mejorado.

Una supervisión efectiva amplía y profundiza el conjunto de partes interesadas que contribuyen a la labor del gobierno, lo que equivale a una mayor legitimidad nacional para la política resultante. Y la mayor transparencia que la supervisión aporta también puede provocar un sentimiento más fuerte de *autoría* por parte del público, y, en última instancia, de confianza en el parlamento y el gobierno: resultados ambos que se precisan con urgencia.

El parlamento tiene el papel y la responsabilidad de ser un aliado efectivo del gobierno y, al hacerlo, debe estar preparado para adoptar un camino independiente si las pruebas lo justifican.

“Debemos recordar enérgicamente al gobierno que el parlamento está separado del gobierno. Mi impresión es que existe una falta de comprensión por parte de los ministros sobre qué es el parlamento. ... Si en ocasiones no puedes decir ‘no’ al Gobierno, más vale que te vayas a casa”.

*Baronesa Frances D’Souza, Presidenta de la Cámara de los Lores, Reino Unido*

### Promover la cooperación

Una conducta políticamente competitiva es parte integrante del parlamento, y con razón. Ya se ha indicado la importancia de una oposición fuerte. No obstante, hay ciertos ámbitos políticos sustanciales —a menudo relativos al interés nacional pactado ampliamente y a cuestiones técnicas que conciernen al funcionamiento del parlamento— en que sería apropiado un enfoque más cooperativo.

Un parlamento cuyos miembros valoran y promueven la cooperación en los ámbitos adecuados tiene una mejor capacidad para desarrollar una cultura de supervisión

duradera. Un entorno propicio de este tipo constituye un estímulo para que todos los miembros se involucren en su papel de supervisión. Los alienta a formular preguntas en el interés del bien común y reduce el impulso hacia conductas partidistas.

“Yo presido la Comisión Mixta Permanente sobre Migración y ahora mismo estamos examinando el Programa de los Trabajadores de Temporada. Se trata de una investigación sobre las personas que vienen del Pacífico para trabajar en la agricultura y horticultura de nuestra región. Es una Comisión Mixta, por lo que incluye a miembros del Senado y de la Cámara Baja de todos los espectros políticos. Y así, conjuntamente, formulamos preguntas sobre esta política concreta. ¿Está funcionando? ¿Existen desafíos? ¿Cómo podríamos mejorarla? ¿Cómo podríamos lograr que fuera más accesible para las mujeres, por ejemplo? ... Entre partidos trabajamos muy bien juntos. He estado en esta comisión 11 años, trabajando con la vicepresidenta, que fue presidenta mientras su tendencia política estuvo en el gobierno, e intentamos alcanzar el consenso siempre que podemos. En ocasiones no estamos de acuerdo, pero siempre hay maneras de gestionarlo”.

*Louise Markus, miembro de la Cámara de Representantes, Australia*

Una coalición interpartidista es otra estructura que reúne a miembros de distintas tendencias políticas a fin de colaborar en cuestiones de interés común (véase el capítulo 5).

El enfoque interpartidista de la supervisión puede conllevar beneficios claros. En primer lugar, puede reducir la probabilidad de ataques meramente partidistas sobre el gobierno, de esos que los críticos pueden despachar fácilmente. En segundo lugar, cuando es efectiva, puede crear incentivos para involucrarse en medidas correctivas conjuntas y, así, aumentar las posibilidades de que estas medidas sean adoptadas por el Pleno. En tercer lugar, es más probable que una labor multipartidista sea percibida como imparcial y, por lo tanto, sus conclusiones sean tomadas con seriedad por la ciudadanía y los líderes.

#### **Recuadro 10 Medida interpartidista sobre el cambio climático en Marruecos**

Los limitados recursos de hidrocarburo de Marruecos y la alta radiación solar han provocado que se sitúe de forma natural en los primeros puestos de la carrera por las energías renovables. El país ha fijado la meta de generar el 42% de su energía a partir de fuentes renovables para 2020, y establecido un marco político y jurídico firme que favorece las inversiones privadas en el sector. Estas iniciativas fueron incorporadas a la Estrategia Energética Nacional de 2009.

Puesto que la lucha contra el cambio climático se ha convertido en una prioridad política cada vez más destacada en Marruecos durante casi un decenio, un grupo interpartidista de parlamentarios organizó una audiencia con expertos para debatir la política de energías renovables del gobierno. En esta reunión se

acordaron ciertos objetivos, como el de atraer una mayor financiación pública para las energías renovables y menores derechos de importación sobre los equipos fotovoltaicos solares.

Con el fin de llevar estos objetivos más allá, los parlamentarios elaboraron y presentaron 25 preguntas parlamentarias, 13 de las cuales fueron posteriormente formuladas por distintos parlamentarios en las sesiones plenarias de la Asamblea Nacional y de los comités. Las preguntas se centraban en diferentes ámbitos, sobre todo la capacidad del gobierno marroquí para lograr la meta de una proporción del 42% de energías renovables en el reparto energético para 2020. Otros temas de investigación fueron los avances realizados en cuanto a la central de energía solar de concentración de Ouarzazate (la instalación de energía renovable emblemática de Marruecos), las futuras asignaciones presupuestarias para las energías renovables, y las medidas para lograr que la Agencia de Energías Renovables de Marruecos sea más proactiva. Algunas de las preguntas fueron respondidas durante las sesiones plenarias por el Ministro de Energía, Minas, Agua y Medio Ambiente.

*Fuente: PNUD y Parlamento del Clima, 2014. How-To Guide: Renewable Energy for Parliamentarians (<http://agora-parl.org/resources/library/renewable-energy-parliamentarians-how-guide-0>).*

### **Reformar el reglamento parlamentario**

Todas las democracias, ya estén desarrolladas o en fase de desarrollo, buscan maneras de mejorar la supervisión reformando el reglamento parlamentario.

#### **Recuadro 11 Ejemplos de reforma parlamentaria para consolidar la supervisión**

“En la actualidad, nuestro parlamento está esbozando la propuesta de una reforma constitucional que hemos presentado al Gobierno, ya que es necesario que ajustemos el equilibrio de poderes. Aunque el nuestro no es un sistema parlamentario en términos de doctrina, estamos proponiendo que el parlamento tenga la supervisión sobre todas las actividades del gobierno. Por ejemplo, el jefe del gobierno o la persona que vaya a convertirse en jefe de gobierno o el presidente no puede nombrar a los ministros sin la aprobación de la Asamblea; lo que no es el caso en la actualidad. Ninguna persona designada para realizar tareas importantes dentro de las empresas estatales puede hacerlo sin la aprobación de la Asamblea”.

*Chérif Moumina Sy, Presidente del Consejo Nacional de Transición, Burkina Faso*

“Recientemente, el Parlamento australiano modificó su reglamento para permitir la incitación de un comité de investigaciones [por parte de los partidos opositores y minoritarios]. Durante mucho tiempo fue una demanda de los grupos de la oposición, que el Gobierno rechazaba. Tras una avalancha de escándalos y presiones externas al parlamento mediante la recaudación de firmas y por parte de nuevos partidos, el reglamento se ha modificado. Un argumento a favor del cambio era que el ejecutivo no debería estar en una posición en que pueda bloquear

una investigación sobre su propio trabajo si no tiene interés en que se expongan irregularidades financieras. La cantidad de investigaciones que se pueden llevar a cabo en un momento dado está restringida para contrarrestar posible abusos por parte de la oposición o de un grupo minoritario”.

*Melanie Sully, directora, Go-Governance, Austria*

“La enmienda constitucional de 2011 fue un punto de inflexión en la historia del procedimiento parlamentario. ¿Sabía que la constitución de 2011 contiene todo un capítulo sobre los derechos de la oposición? Ahora, la oposición se encuentra consagrada en la constitución. ... Lo innovador en cuanto a la supervisión parlamentaria es que el jefe de gobierno presenta ante el parlamento un informe sobre los progresos realizados en las actividades parlamentarias. La presentación de este informe sobre los progresos realizados puede ser consecuencia de la iniciativa del jefe del gobierno, de un tercio de los miembros de la Cámara de Representantes, o de la mayoría de los miembros de la Cámara de Consejeros”.

*Chafik Rachadi, Vicepresidente de la Cámara de Representantes, Marruecos*

“Acaban de aceptarnos una recomendación relativa a que durante el turno de preguntas se debería permitir a los miembros individuales que formulen preguntas en nombre de sus electores. Este no era el caso en los últimos años; por lo general, el Gobierno y la oposición eran los que resolvían qué preguntas se iban a formular unos a otros. Ahora, habrá tiempo para que los miembros individuales formulen preguntas, y pienso que esto consolida aún más el ejercicio de una buena supervisión en Australia. Creo que es importante”.

*Louise Markus, miembro de la Cámara de Representantes, Australia*

Por lo general, un parlamento introducirá una reforma permanente cambiando su reglamento, pero también se pueden realizar cambios bajo la categoría de *reglas y usos* (convención). Esto es útil, por ejemplo, al probar una reforma para su examen posterior por parte de un comité de procedimientos, o allí donde la atmósfera política no es propicia para lograr un consenso sobre cambios formales importantes en el reglamento.

El siguiente análisis del modo en que la Asamblea de la Unión de Myanmar está lidiando con la creación de una cultura de supervisión (véase el recuadro 12) en el marco de una transición desde un gobierno autoritario a otro democrático ilustra muchas de las cuestiones que se mencionan en el presente informe. Por ejemplo:

- comprender qué es la supervisión parlamentaria y cuáles son las condiciones en las que puede florecer;
- lograr que el gobierno trate al parlamento como un aliado genuino de gobernanza;
- conseguir que los parlamentarios asuman su responsabilidad para que la supervisión se convierta en un aspecto fundamental de la vida parlamentaria;
- acomodar la supervisión en el calendario parlamentario mediante los procedimientos adecuados en el reglamento o por convención;

- determinar un ritmo sostenible de cambio que respete las circunstancias nacionales (tal como queda establecido en los *Principios Comunes en materia de asistencia a los parlamentos*)<sup>14</sup>;
- reconocer que los comités parlamentarios son el instrumento de supervisión más flexible.

## Recuadro 12 Desarrollar una cultura de supervisión en Myanmar

### Antecedentes

Myanmar no contaba con un parlamento que operaba con libertad desde el golpe militar del gobierno de 1962. Al establecer las bases de un futuro democrático, la Constitución de 2008 creó un nuevo parlamento nacional, la *Pyidaungsu Hluttaw* (Asamblea de la Unión), compuesta por dos cámaras: la *Pyithu Hluttaw* (Cámara de Representantes) y la *Amyotha Hluttaw* (Cámara de las Nacionalidades).

El primer parlamento, o *Hluttaw* (2011–16) fundó dos Comités de Proyectos de Ley, que soportaban una gran carga de trabajo, y existía cierto grado de control presupuestario. Pero en los ámbitos de la administración y políticas públicas apenas se realizaba supervisión. Como un parlamentario mencionó hacia el final de la primera *Hluttaw*:

*“Los comités no son efectivos; yo solo he asistido a tres reuniones de comité hasta ahora”<sup>15</sup>.*

Pero durante la segunda *Hluttaw* (que comenzó en febrero de 2016) había una mayor conciencia del papel supervisor de los comités. En una sesión orientativa para los miembros recién elegidos, el Presidente, Mahn Win Khaing Than, afirmó que

*“la supervisión [es] una responsabilidad que los parlamentarios deben realizar en el marco de sus funciones dentro de la Hluttaw”.*

Aunque aún existen desafíos prácticos y procesales que resolver, este rápido avance es un logro sorprendente para un parlamento incipiente.

### Medidas adoptadas para mejorar la cultura de supervisión

#### *Promover el entendimiento*

Durante la primera *Hluttaw*, muchos miembros electos y personal parlamentario reconocieron que apenas sabían cómo una asamblea legislativa podía contribuir de la mejor manera a un sistema efectivo de gobierno. Pero, gracias a una combinación de aprendizaje directo en el empleo, programas de formación y exposición a la práctica parlamentaria internacional, el grado de conocimientos y habilidades de la secretaría de los comités de la *Hluttaw* han crecido considerablemente. El Programa conjunto de Apoyo Parlamentario del PNUD/ UIP ha brindado una asistencia financiera y técnica valiosa, con el apoyo adicional de los Gobiernos de Australia, Dinamarca, Finlandia, Suecia y el Reino Unido. Los avances realizados fueron particularmente notorios en

14 UIP, 2014.

15 PNUD, 2016.

el programa de orientación que se ofreció a los miembros nuevos al comienzo de la segunda *Hluttaw*.

No obstante, está claro que el gobierno no tiene el mismo conocimiento de la supervisión. Los ministros han comenzado a participar con más efectividad en las sesiones plenarias de la *Hluttaw*, aunque su interacción con los comités aún es limitada. Los miembros de los comités se quejan a menudo de la dificultad de obtener información de los ministerios o de persuadir a los ministros pertinentes para que asistan a las audiencias. Con demasiada frecuencia, los funcionarios que responden las invitaciones de los comités no pertenecen a áreas programáticas relevantes o son demasiado nuevos como para poder responder de forma exhaustiva a las preguntas.

Existen muchas pruebas de que los sistemas gubernamentales aún deben adaptarse a la realidad constitucional de una asamblea legislativa separada responsable de comprobar y equilibrar las actuaciones del ejecutivo. Por ejemplo:

- los informes realizados por la entidad fiscalizadora superior se presentan ante el jefe del ejecutivo, en vez de ante la asamblea legislativa, y no se publican;
- los ministros no publican de forma periódica (ni presentan ante la asamblea legislativa) ninguna declaración que explique los fundamentos políticos de las actuaciones gubernamentales;
- los ministerios no presentan ante la asamblea legislativa los informes anuales sobre la administración y el gasto públicos;
- los sistemas para gestionar y responder la correspondencia enviada por los comités son confusos e ineficientes.

Es necesario trabajar aún más por establecer una comprensión mutua y fiable entre la asamblea legislativa y el ejecutivo en cuanto a las obligaciones y expectativas de la rendición de cuentas, si es que se quiere que este elemento crucial del sistema de gobierno de Myanmar funcione con efectividad.

#### *Consolidar los procedimientos*

Las normas y prácticas actuales limitan la capacidad de los comités para lograr su potencial. En concreto:

- algunas normas se interpretan en el sentido de que los comités solo pueden trabajar en sesiones privadas, en vez de operar de forma abierta y transparente;
- a los comités de la *Hluttaw* se les deniega el acceso a diversas facultades de investigación que suelen estar disponibles a los comités en otros parlamentos nacionales.

No obstante, algunos comités de la primera *Hluttaw* incorporaron de forma tentativa prácticas nuevas que probaran el alcance de su autoridad. Algunas de estas prácticas fueron:

- realizar inspecciones y visitas sobre el terreno;
- recopilar información de partes interesadas no gubernamentales (incluidos representantes de la sociedad civil) en reuniones en las que se invita a

representantes de los medios de comunicación con el fin de lograr que sean consultas abiertas.

Como señal de los avances realizados, el personal y los miembros de los comités se encuentran ahora debatiendo diversas reformas procedimentales posibles, como por ejemplo:

- permitir que los comités se reúnan cuando y donde ellos determinen, en público al igual que en privado;
- obligar a las personas a respetar las invitaciones a las reuniones de los comités y las solicitudes de preparación de documentos y registros;
- autorizar la publicación de la información recopilada en las sesiones públicas;
- garantizar que los deberes y facultades de todos los comités se expresen de forma coherente.

Estos cambios mejorarían considerablemente la amplitud y calidad de la información disponible a los comités, aumentaría el conocimiento que la población tendría de la labor de los comités y del acceso a la misma, y mejoraría la capacidad de los comités para contribuir con efectividad al trabajo de la *Hluttaw*.

#### *Proporcionar personal de apoyo cualificado*

Garantizar que el personal de los comités cuenta con los conocimientos y habilidades necesarios para brindar un apoyo de alto nivel a los miembros del comité es un desafío constante en todas las administraciones parlamentarias.

En la primera *Hluttaw*, los oficiales superiores empezaron a desarrollar una cultura de servicio parlamentario entre los oficiales de la *Hluttaw*, asignados a sus puestos procedentes de diversos organismos gubernamentales y del sector militar. Aunque se trata de un proyecto ambicioso, que tardará muchos años en realizarse plenamente, ya se han producido avances. En un Plan Estratégico inicial se describió la visión del servicio parlamentario, que la Declaración de Servicios de Apoyo a los Comités transformó en prioridades de servicio concretas. Una prioridad se hizo realidad en 2015 con la apertura del Centro de Aprendizaje de la *Hluttaw*, donde se forma al personal en un amplio abanico de temas.

Ahora, el personal de los comités es mucho más consciente de las mejores prácticas parlamentarias internacionales y comienza a mostrar una confianza mayor en la provisión de servicios relativos a procedimientos, investigación, redacción y asesoramiento, en lugar de ser meramente servicios de apoyo administrativo.

Aunque la *Hluttaw* ha realizado muchos avances en este ámbito, es necesario que también proporcione niveles adecuados de recursos financieros y control a los comités. En la actualidad, la financiación de los comités es escasa y se asigna según la discreción de la Presidencia.

#### *Adaptar la supervisión a la cultura local*

Al tiempo que la *Hluttaw* camina hacia una mayor supervisión de las actuaciones ejecutivas, el personal directivo superior de la institución empieza a reflexionar sobre la mejor manera de adaptar la práctica internacional

a las circunstancias culturales y democráticas de Myanmar. Puede que el estilo de debate entre adversarios que disputan entre sí, típico en la mayoría de los parlamentos internacionales, no sea el adecuado para Myanmar, cuya cultura muestra una disposición hacia el consenso y el respeto y hacia evitar la vergüenza pública.

En este contexto, Daw Aung San Suu Kyi, líder del partido mayoritario Liga Nacional para la Democracia, hizo hincapié durante la orientación para los parlamentarios nuevos en que

*“un parlamentario debe buscar el interés del pueblo al realizar la supervisión del Ejecutivo”.*

Además, la función de mandato constitucional que el sector militar de Myanmar desempeña en el liderazgo político del país exige negociaciones cuidadosas e inclusivas entre todos los actores políticos.

Asimismo, existe un sentimiento de que los pasos hacia una mayor supervisión deben darse a un ritmo coherente con la transición general de Myanmar hacia la democracia, con la capacidad del ejecutivo para involucrarse y responder, y con la experiencia política y parlamentaria de los miembros de la *Hluttaw*.

### Ejemplos de supervisión en acción

Ambas Cámaras de la *Hluttaw* han establecido Comités de Escrutinio de Compromisos, Promesas y Garantías del Estado conforme al mandato constitucional. Estos comités se reúnen periódicamente con los oficiales de los ministerios para vigilar la aplicación de los compromisos del proyecto. En su mayor parte, los comités investigan la gestión y provisión de proyectos comunitarios particulares. Como en todos los comités, se les exige que informen a la Presidencia sobre sus actividades, aunque aún no han elaborado informes con base empírica que contengan recomendaciones al gobierno. Esto restringe la capacidad del Pleno para evaluar sus actividades y limita en gran medida el beneficio que los parlamentarios y el ejecutivo podrían extraer de su trabajo.

Estos dos comités manejan cargas de trabajo considerables y, debido a que están inmersos en los detalles, les resulta muy difícil reflexionar de forma más global sobre la efectividad de la administración y política gubernamentales o sobre el desempeño de los distintos organismos. No obstante, los comités están proporcionando alguna supervisión de proyectos y los miembros que trabajan en estos comités valoran las oportunidades que se les presentan para comprobar las promesas realizadas por el Gobierno.

### Recomendaciones

Superar los desafíos para lograr una supervisión efectiva implica una combinación de respuestas: algunas institucionales y otras relativas a las relaciones entre los brazos legislativo y ejecutivo del gobierno.

Algunas respuestas institucionales son:

- seguir desarrollando la capacidad y confianza del personal de la *Hluttaw* para prestar toda la gama de servicios esperados por una secretaría parlamentaria;
- establecer mecanismos liderados por los miembros para reformar las normas y prácticas de los comités;

- realizar una prueba con un pequeño número de actividades de supervisión de los comités, con el fin de mostrar el proceso y el valor de la supervisión;
- garantizar que los comités dispongan de los recursos financieros para desarrollar métodos de trabajo abiertos e inclusivos.

Algunas respuestas acerca de la relación entre el legislativo y el ejecutivo son:

- trabajar con el personal directivo superior tanto oficial como político del ejecutivo a fin de proporcionar información y asesoramiento a los oficiales de los ministerios sobre cómo trabajar con la asamblea legislativa, destacando las ventajas mutuas y el potencial de mejoras para el conjunto del gobierno.

Algunos observadores se muestran preocupados por que los enfoques a la supervisión adoptados hasta ahora limiten la evolución de la *Hluttaw*. Pero los pasos positivos que el personal directivo superior de la *Hluttaw* está dando debería ser un signo de confianza en que se seguirán produciendo avances. Tal como el Presidente de la *Pyithu Hluttaw*, U Win Myint, afirmó durante el programa de orientación realizado en febrero de 2016:

*“el gobierno del pueblo debe ser supervisado por la Hluttaw, de manera que pueda denominarse una democracia real”.*

Asimismo, merece la pena señalar que los procesos y sistemas de supervisión de todos los parlamentos han tardado muchos años en desarrollarse, que en ocasiones los avances fueron lentos y refutados políticamente, y que las prácticas se perfeccionan constantemente para reflejar las circunstancias locales y las oportunidades emergentes.

*Fuente: Grupo de discusión facilitado por el PNUD en Myanmar, 2016.*

### En resumen: crear una cultura de supervisión

El parlamento puede desarrollar una cultura de supervisión constructiva, en primer lugar, promoviendo la comprensión de los beneficios que una buena supervisión aporta al conjunto de la sociedad. En segundo lugar, puede fomentar un entorno colaborativo, en que los mecanismos interpartidistas, como los comités y las coaliciones, funcionen con efectividad. Por último, el parlamento debería estar constantemente buscando formas de mejorar la cultura de supervisión reformando su reglamento.

## 2.5 Rendición de cuentas del propio parlamento

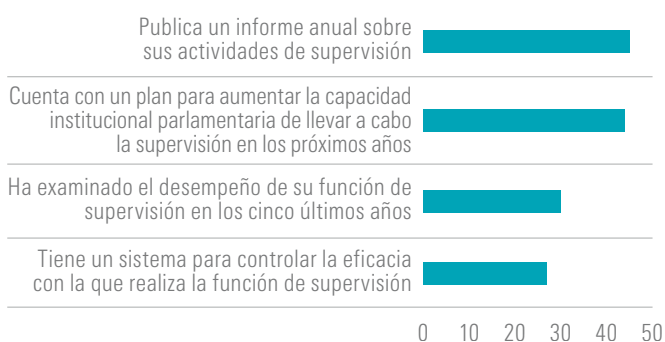
El parlamento y los parlamentarios rinden cuentas directamente a la ciudadanía que representan por el modo en que ejercen su labor de supervisión. Es importante que los procesos de supervisión y rendición de cuentas del parlamento y los parlamentarios cumplan los mismos estándares que la supervisión del gobierno por parte del

parlamento. Deben ser continuos, constructivos, rigurosos y con base empírica.

### Esfuerzos del parlamento por vigilar su propio desempeño en supervisión

Quizás resulte sorprendente que relativamente pocos parlamentos vigilen el modo en que realizan la supervisión. En el cuestionario para los parlamentos, casi el 60% de los parlamentos que respondieron a la pregunta correspondiente afirmaron que planeaban aumentar su capacidad de supervisión en los próximos años. Por el contrario, menos del 40% de los parlamentos encuestados indicaron disponer de un sistema para vigilar la efectividad de su supervisión (véase la figura 13). Y solo el 41% notificó haber examinado el desempeño de su supervisión en los últimos cinco años.

**Figura 13. Vigilancia parlamentaria del desempeño en supervisión**



*Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 2, 2016 (base para la pregunta: 103 cámaras parlamentarias)*

Diversos parlamentos han realizado esfuerzos considerables para planificar el modo en que ejercerán la supervisión. Este enfoque sistemático permite que el parlamento identifique áreas problemáticas y prioridades de reforma. El Parlamento de Sudáfrica ha elaborado un marco especialmente sofisticado que denomina el Modelo de Supervisión y Rendición de Cuentas (véase el recuadro 13), en el que se identifican los mandatos y procedimientos de supervisión y se define el modo en que el parlamento ejerce su función de supervisión. Durante el proceso que dio lugar a la adopción de este modelo, el parlamento formuló una serie de recomendaciones para consolidar la supervisión.

#### Recuadro 13 El Modelo de Supervisión y Rendición de Cuentas de Sudáfrica

Dos factores fundamentales para garantizar el éxito de este modelo son, en primer lugar, la necesidad de integrar la función de participación pública del parlamento dentro de su mecanismo general de supervisión y, en segundo lugar, proporcionar la capacidad apropiada, sobre todo de recursos humanos, a los comités y miembros para su ejecución. Es crucial que todos los procesos de participación pública se conviertan en aportaciones al trabajo de los comités correspondientes.

Dada la naturaleza compleja de las actividades parlamentarias y el entorno dinámico en el que tienen

lugar, el parlamento debería adoptar una política por la que se inste a cada parlamento nuevo a evaluar y examinar sus capacidades de supervisión, incluido su modelo de supervisión, al menos una vez durante un período de cinco años.

A fin de aplicar el modelo propuesto, es necesario adoptar decisiones en los aspectos siguientes:

- la necesidad inmediata de aumentar la capacidad de investigación (y de especialista en contenidos) de los comités, lo que ya se encuentra en proceso;
- la implementación de sistemas que registren y gestionen la información dentro de los comités;
- el desarrollo de un modelo de participación pública para garantizar que las aportaciones recibidas a través de actividades de participación pública se canalicen a los comités correspondientes;
- cambios en las normas o políticas parlamentarias para acomodar la creación de una Sección de Asesoramiento para la Supervisión con términos de referencia recomendados;
- el desarrollo continuo de capacidades de los parlamentarios y del personal de apoyo a los comités en términos de tecnología de la información y las comunicaciones, prácticas presupuestarias y otras habilidades requeridas para consolidar su capacidad de supervisión (...);
- la adopción de un procedimiento para el cumplimiento por parte del ejecutivo;
- [la provisión de] salas específicas para los comités ... cuando el parlamento amplíe su infraestructura.

En una etapa posterior, el parlamento puede considerar el desarrollo de más legislación relativa a la supervisión, en la que se incluya a otros comités que actualmente están regulados por normas relacionadas con la supervisión, como es el caso de la Comisión Mixta Permanente sobre Inteligencia y la Comisión Mixta Permanente sobre Defensa.

*Fuente: Parlamento de la República de Sudáfrica, 2009. Oversight and Accountability Model*

Hoy en día, existe un abanico de herramientas que ayudan a los parlamentos a evaluar o comparar su desempeño sobre la base de una autoevaluación voluntaria<sup>16</sup>. El siguiente ejemplo (véase el recuadro 14) consta de una serie de preguntas sobre las que los parlamentarios y el personal permanente pueden reflexionar colectivamente con el fin de identificar las fortalezas, las debilidades y las prioridades de reforma.

#### Recuadro 14 Preguntas para autoevaluar la capacidad de supervisión

1. ¿Qué grado de rigor y regularidad tienen los procedimientos según los cuales los parlamentarios pueden interpelar al ejecutivo y obtener suficiente información del mismo?

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, O'Brien, Stapenhurst y von Trapp (eds.), 2016.



2. ¿Con qué grado de eficacia desempeñan las comisiones especializadas la función de control parlamentario?
3. ¿En qué medida el parlamento puede influir en el presupuesto nacional y examinarlo a lo largo de todas sus fases?
4. ¿Qué grado efectivo de eficacia tiene el parlamento para examinar los nombramientos a cargos ejecutivos, y exigir una rendición de cuentas a quienes los ocupan?
5. ¿En qué medida está el parlamento habilitado a exigir a instancias públicas no elegidas a que les rindan cuentas?
6. ¿Cómo calificaría en la práctica el grado de autonomía del parlamento respecto del ejecutivo, por ejemplo, en lo que respecta al control de su propio presupuesto, de su programa, calendario, de su personal, etc.?
7. ¿Cuál es su valoración de la cantidad y del nivel de especialización con que cuenta el personal profesional para respaldar a los parlamentarios, de forma individual o colectiva, en el desempeño de sus funciones?
8. ¿En qué medida los servicios de investigación, de información y otros responden a las necesidades de todos los parlamentarios y de sus grupos?

*Fuente: UIP, 2008. Evaluar un parlamento: conjunto de herramientas para la autoevaluación de un parlamento*

### La función de la sociedad civil

Numerosos grupos de la sociedad civil —también conocidos como Organizaciones de Monitoreo Parlamentario (PMO, por sus siglas en inglés)— monitorean detenidamente y elaboran informes sobre el desempeño parlamentario, lo que puede atraer la atención hacia los desafíos y ayudar a generar un ímpetu que refuerce al parlamento. El sitio web [Openingparliament.org](http://Openingparliament.org) contiene una serie de estudios de casos acerca del trabajo de las PMO en distintos países, muchos de los cuales incluyen el monitoreo del desempeño parlamentario en materia de supervisión<sup>17</sup>.

Las relaciones entre los parlamentos y las PMO varían en cuanto a la proximidad y cooperación. En una encuesta de 2016 en la que participaron 33 PMO, el 42% notificó mantener una relación formal con el parlamento, y el 49%, una informal. Esto indica que ambas partes se benefician de trabajar en conjunto para compartir datos, promover la transparencia y sensibilización, y alentar la participación de la ciudadanía en la labor de los parlamentos<sup>18</sup>. Dos tercios de las PMO describen su grado de cooperación con el parlamento como adecuado o mejor, lo que constituye un hallazgo positivo. Ahora comienzan a surgir ejemplos concretos de cooperación entre el parlamento y las PMO, como la adopción en enero de 2017 por parte del Congreso de Guatemala de un Plan de Acción de Parlamento Abierto, elaborado en un proceso participativo con organizaciones de la sociedad civil guatemalteca<sup>19</sup>.

Uno de los desafíos a los que se enfrentan las PMO que desean supervisar al parlamento es cómo desarrollar

indicadores significativos del desempeño de los parlamentarios. Los indicadores que se centran en determinadas actuaciones mensurables —por ejemplo, la cantidad de preguntas respondidas— pueden atraer una atención mediática considerable, pero a menudo no captan las distintas facetas de la labor parlamentaria. Puede que incluso distorsionen las conclusiones creando incentivos para que los parlamentarios formulen una gran cantidad de preguntas solo con el fin de mejorar su puntuación en los informes públicos. Un enfoque de este tipo puede generar frustración y reforzar las percepciones públicas negativas.

Es deseable que se utilicen enfoques más completos para vigilar el desempeño parlamentario, que ya están desarrollando muchas organizaciones, como Samara en Canadá. En su informe de 2017 *Democracy 360* se subraya la importancia de empoderar a los parlamentarios para actuar como representantes, también en su labor de supervisión en los comités: “lograr un equilibrio saludable de poder entre los partidos, los líderes de los partidos y los parlamentarios es el núcleo de un parlamento efectivo y significativo. Los parlamentarios requieren tiempo y autonomía para estudiar la legislación y exigir cuentas al gobierno, y se debe empoderar y respetar a los comités interpartidistas”<sup>20</sup>.

Con frecuencia, las organizaciones de la sociedad civil desafían a los parlamentos para que sean más abiertos, transparentes y responsables. Aunque algunos parlamentos tienen sitios web muy claros y fáciles de visitar, en los que es sencillo encontrar información actualizada sobre las agendas, los detalles de los planes de trabajo, los resultados de las reuniones, etcétera, en otros parlamentos puede ser todo un reto encontrar incluso la información básica, como cuándo, dónde y qué se debatirá en las reuniones parlamentarias. Publicar registros completos y oportunos en formatos accesibles forma parte importante de la propia transparencia y rendición de cuentas del parlamento.

### Recuadro 15 Acciones de las organizaciones de la sociedad civil para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas parlamentarias en Argentina y México

#### Argentina

En 2014, tres organizaciones de la sociedad civil argentinas interpusieron una denuncia contra el Congreso Nacional por no haber respondido a peticiones realizadas por la ciudadanía sobre información pública que no se encontraba en su sitio web.

La sentencia de la denuncia tardó dos años, durante los cuales el Congreso defendió ante distintas autoridades judiciales que la información solicitada no debía hacerse pública. Los principales argumentos que se esgrimieron fueron que la información en cuestión contenía datos personales, que debían ser protegidos, y que el asunto no se podía someter a la justicia.

No obstante, el tribunal decidió que la negativa a facilitar dicha información constituía un acto arbitrario y antidemocrático que restringía gravemente los derechos de los querellantes. Instruyó al Congreso para que no

17 [Openingparliament.org](http://Openingparliament.org) (<https://openingparliament.org/casestudies/>).

18 UIP, 2016 (iii): 76.

19 Véase <http://blog.openingparliament.org/post/158475605370/guatemalan-congress-passes-open-parliament-action>

20 Samara Canada, 2017.

solo proporcionara la información solicitada, sino que también la publicara de forma proactiva en el sitio web del Congreso.

**México**

La campaña 3de3 lanzada en México en 2015 por un grupo de organizaciones de la sociedad civil fue la respuesta popular a la corrupción percibida entre los funcionarios públicos del país. El título 3de3 hace referencia a la aspiración de la campaña de que los funcionarios publiquen tres declaraciones juradas separadas: de su patrimonio, de sus asuntos fiscales y de sus posibles conflictos de intereses.

En cuestión de unos meses, la petición de la campaña recopiló más de 600 000 firmas. En respuesta a esta clara demostración de la opinión pública, 42 titulares de cargos que llegaron al poder en las elecciones de 2016 y 743 funcionarios y personas de interés público habían publicado voluntariamente las tres declaraciones a fecha de 21 de octubre de 2016.

Alentados por el enorme interés popular en la campaña, los organizadores decidieron ir más allá. Elaboraron un proyecto de ley 3de3 que obligara a todos los funcionarios públicos a publicar las tres declaraciones. En el momento de redactar este informe, el proyecto de ley se abre paso en el parlamento, tras haber sido aprobado, con enmiendas, por el Senado y la Cámara de Diputados.

*Fuente: Directorio Legislativo, 2016*

**Medir la repercusión de la supervisión**

Garantizar que los procedimientos de supervisión sean óptimos es un aspecto importante al vigilar el desempeño en supervisión. Otro aspecto consiste en evaluar la repercusión de la supervisión parlamentaria. Pero ¿cómo se puede medir?

Ciertamente, identificar la contribución exacta de la supervisión parlamentaria a las decisiones políticas no es una tarea fácil. No obstante, Institute for Government del Reino Unido ha elaborado un marco cualitativo útil (véase el recuadro 16) para evaluar las repercusiones de la supervisión parlamentaria (o *escrutinio*, como se le conoce en el Reino Unido). El marco proporciona un conjunto útil de preguntas que otros parlamentos pueden adaptar a su contexto. Al igual que con el ejemplo anterior de autoevaluación, son necesarios tanto un proceso inclusivo como una inversión de tiempo por parte de los parlamentarios y del personal con el fin de obtener el mayor beneficio de dicho ejercicio.

**Recuadro 16 Un marco para evaluar la repercusión del escrutinio parlamentario**

**Repercusión Preguntas para una evaluación cualitativa**

Pruebas	El escrutinio...
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿se ha basado en alguna investigación original?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha contribuido a las pruebas en que se basa la política gubernamental (por ejemplo, logrando que se oiga a las nuevas voces pertinentes)?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha instado al Gobierno a recopilar distintas o más pruebas actualizadas?</li> </ul>
Análisis	El escrutinio...
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha puesto de manifiesto alguna tendencia no conocida anteriormente en las pruebas?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha identificado la importancia de cuestiones concretas?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha puesto de manifiesto un peso de la opinión en las pruebas, que el Gobierno no conocía?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha cambiado la perspectiva sobre una cuestión determinada de los principales encargados de adoptar decisiones en el gobierno?</li> </ul>
Apertura	El escrutinio...
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha mejorado la calidad de la información proporcionada por el gobierno?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha aumentado la calidad o el alcance de la información proporcionada por el gobierno?</li> </ul>
Aprendizaje	El escrutinio...
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha provocado que el Gobierno examine o cuestione sus propias actuaciones o políticas?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha identificado lecciones que pueden ayudar a mejorar las políticas y el modo en que se aplican?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha creado un entorno positivo en el que se pueden aprender lecciones?</li> </ul>
Procesos	El escrutinio...
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha cambiado el enfoque del gobierno hacia la función normativa o hacia la ejecución de políticas de planificación?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha cambiado el interés del gobierno en la asunción de nuevos riesgos?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha logrado que el gobierno sea proactivamente más abierto?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha logrado que los ministros y funcionarios prioricen su propia efectividad?</li> </ul>
Contexto	El escrutinio...
	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿ha logrado que otros actores sean conscientes de cuestiones no conocidas anteriormente?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿ha cambiado la evaluación de una cuestión por parte de otros actores?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿ha ayudado a crear relaciones o coaliciones para apoyar ciertas perspectivas sobre una cuestión?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿ha influido en la confianza hacia el gobierno?</li> </ul>
Democracia	El escrutinio...
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿ha influido en el grado de confianza que la población tiene en el sistema político?</li> </ul>
<b>Pruebas cualitativas posibles</b>	Se pueden utilizar análisis de fuentes documentales, grupos de discusión, talleres o entrevistas para discernir las opiniones de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• aquellos sujetos a escrutinio;</li> <li>• aquellos que realizan el escrutinio;</li> <li>• terceras partes en el proceso de escrutinio.</li> </ul>
<b>Pruebas cuantitativas posibles</b>	Enmiendas a proyectos de ley o cambios regulatorios realizados según las recomendaciones contenidas en un informe; <ul style="list-style-type: none"> <li>• cantidad o proporción de recomendaciones contenidas en un informe que han sido aceptadas;</li> <li>• pruebas procedentes de nuevas investigaciones realizadas;</li> <li>• ahorro financiero cuantificable derivado de aplicar las recomendaciones;</li> <li>• tendencias o beneficios no financieros cuantificables, como la menor cantidad de preguntas parlamentarias o de peticiones de libertad de información;</li> <li>• cantidad de referencias al escrutinio parlamentario en documentos gubernamentales, medios de comunicación, procedimientos parlamentarios, procedimientos judiciales, informes de centros de estudio, etc.;</li> <li>• evaluaciones independientes del impacto, por ejemplo, los sondeos de TheyWorkForYou sobre la adecuación de las respuestas a las preguntas parlamentarias;</li> <li>• encuestas cuantitativas de las partes interesadas.</li> </ul>

Fuente: Hannah White, 2009. Parliamentary Scrutiny of Government, *Institute for Government*

### En resumen: la rendición de cuentas del propio parlamento

Así como el parlamento vigila el desempeño del gobierno con el fin de identificar las deficiencias y los ámbitos de mejora, así necesita vigilar también su propio desempeño al ejercer la supervisión. Pero, comparativamente, pocos parlamentos lo hacen. La autoevaluación adopta dos formas principales: evaluar la capacidad para realizar la supervisión y medir la repercusión de dicha supervisión. La primera es más fácil de lograr que la segunda, pero existen herramientas disponibles que constituyen una ayuda para ambas. Las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel activo en la vigilancia del desempeño parlamentario, y comienzan a emerger algunos ejemplos de cooperación constructiva.

## 2.6 Conclusiones

Una supervisión efectiva se fundamenta en un mandato que define jurídicamente tanto las responsabilidades del gobierno como las facultades parlamentarias. Una vez que el parlamento cuenta con un mandato de supervisión, entonces necesita los recursos para llevarlo a cabo: un presupuesto independiente y duradero; personal de apoyo con una formación adecuada; y acceso oportuno y sin restricciones a análisis y a información de calidad. Es necesario que el parlamento desarrolle una cultura positiva de supervisión que reconozca el valor que la supervisión aporta a la sociedad y al gobierno. Es necesario que los legisladores individuales vean la supervisión como una actividad importante en la que involucrarse, y los partidos políticos deben permitir que sus miembros participen de forma constructiva en la supervisión. Si un parlamento cuenta con estos elementos en vigor, entonces en teoría debería poder proporcionar una supervisión efectiva, pero no lo podrá saber hasta que vigile su propio desempeño en supervisión.

# Capítulo 3: Herramientas y procedimientos de la supervisión parlamentaria

Este capítulo aborda la práctica real de la supervisión en el parlamento y el uso de herramientas y procedimientos formales de supervisión. En la investigación anterior se ha establecido que los parlamentarios tienen a su disposición un promedio de entre seis y ocho herramientas formales de supervisión, y su distribución se ha descrito con detalle<sup>1</sup>. Algunas de las principales herramientas formales son los comités, los debates y las preguntas parlamentarias. Cada uno de estos vehículos de supervisión principales tienen un propósito diferente, que se describe con exhaustividad en este capítulo, lo que también atrae la atención a algunas cuestiones críticas relativas al diseño de herramientas y procedimientos, además de ofrecer consejos prácticos para su uso efectivo por parte de los parlamentarios. En el capítulo 5 se explican las interacciones del parlamento con las instituciones de supervisión externas, así como algunas de las prácticas informales de supervisión que los parlamentarios emplean.

## 3.1 Oportunidades para la oposición

Es importante para el proceso democrático que los miembros de la oposición tengan acceso pleno a estas herramientas esenciales de supervisión. Muchos parlamentos han creado mecanismos para permitir que la oposición juegue un papel activo.

Se pidió a las autoridades parlamentarias que mencionaran las oportunidades de que dispone la oposición para llevar a cabo la supervisión. Muchos parlamentos mencionaron todo el abanico de procesos parlamentarios de supervisión, incluida la participación en las investigaciones de los comités; la presentación de mociones de desconfianza o desautorización; hablar en los debates; la petición de votos; y la formulación de preguntas orales y escritas. No obstante, la oposición cuenta también con oportunidades específicas. Como por ejemplo:

- presidir un comité que lleva a cabo una investigación de supervisión;
- agregar un informe discrepante o minoritario al informe principal de un comité;
- programar *debates de oposición* especiales en la agenda del Pleno;
- utilizar el *derecho de réplica* en un debate presupuestario u otra declaración ministerial.

La situación política quizás requiera también la adopción de medidas especiales que garanticen la existencia de una oposición efectiva, como durante la gran coalición en Alemania:

“Al comienzo de esta legislatura, la gran coalición se estableció con alrededor del 80% de los escaños. Acordamos que los derechos de las minorías consagrados en nuestras normas — donde deben constituir el 25% de todos los órganos parlamentarios— deberían aplicarse incluso cuando los dos partidos más pequeños combinados no llegaran a ese 25%. Esto significa que respetamos la idea de la protección a las minorías, a pesar del hecho de que las cifras no alcancen el 25%”.

*Norbert Lammert, Presidente del Bundestag, Alemania*

El abanico de herramientas formales a disposición de la oposición es considerable y engloba tanto al Pleno como a los comités. Como se verá a lo largo de este capítulo, los miembros de la oposición se enfrentan a desafíos al utilizar estas herramientas con efectividad. Quizás sea importante señalar que en el informe anual 2017 de V-Dem sobre el estado de la democracia se identifica una tendencia negativa en el potencial de la oposición para supervisar al Gobierno:

“El indicador que mide si los partidos de la oposición en la asamblea legislativa tienen capacidad para ejercer las funciones de supervisión e investigación a pesar de los deseos en contra de la coalición o partido gobernante registra un descenso significativo en casi 20 países y avances en menos de 15”<sup>2</sup>.

### En resumen: oportunidades para la oposición

Todos los parlamentarios por igual deberían disponer de oportunidades de supervisión, pero en la práctica no es el caso. Es importante respetar el derecho de los partidos opositores a tener acceso a todo el abanico de las herramientas de supervisión.

## 3.2 La supervisión en comités

En su forma actual, el comité es probablemente el único instrumento más flexible y significativo de supervisión parlamentaria. Dado que a menudo tiene capacidad para centrarse en un determinado ministerio gubernamental (cuando los recursos lo permiten), además de una jurisdicción muy amplia para investigar la administración, finanzas y políticas del ministerio en cuestión, un comité bien gestionado puede convertirse en un medio muy efectivo para exigir cuentas al Gobierno. Se reúne con periodicidad, por lo general tiene una composición mayoritariamente estable a lo largo de un parlamento, se involucra en una amplia variedad de

<sup>1</sup> Pelizzo y Stapenhurst, 2012; Yamamoto, 2007.

<sup>2</sup> V-Dem, 2017.

organismos gubernamentales y externos, sociedad civil y público, y es atendido por un cuadro permanente de personal especializado en los procedimientos y el tema en cuestión. Todas estas características son esenciales para la efectividad del comité.

Existen diversos tipos de comités parlamentarios. Este capítulo se centra exclusivamente en los comités en que la supervisión del gobierno forma parte de su mandato, o comprende todo su mandato. No engloba a los comités internos, como los comités administrativos y empresariales. No obstante, debería señalarse que estos pueden ser importantes a la hora de facilitar la supervisión, como por ejemplo asignando tiempo a los parlamentarios sin cargo ordinario, ya sean del gobierno o de la oposición, en los debates de supervisión.

El objetivo amplio de la supervisión parlamentaria en los comités es el de mejorar la calidad del gobierno mediante las pruebas recopiladas en investigaciones de las que se extraen conclusiones y recomendaciones adecuadas, que se presentan ante el parlamento y también el Gobierno y el resto de la población.

Por lo tanto, en gran medida, esta actividad de supervisión parlamentaria se basa en una alianza con el gobierno. Pero esto no siempre les parece así a los parlamentarios y al personal de los comités parlamentarios que se encuentran en *la primera línea*, donde a menudo impera un estado de tensión controlada y creativa entre el mandato democrático del gobierno de gobernar y el derecho y deber de cuestionar que ostenta el comité.

Esta tensión quizás se manifieste, por ejemplo, en el desafío de escuchar pruebas en público aun cuando los asuntos de seguridad, confidencialidad comercial y reputación son considerables; o en la dificultad de informar de manera que el informe final del comité sea comprensible, convincente y valioso a la vez que las pruebas se manejan con sensibilidad; o la responsabilidad de los miembros del comité en cuanto a tomar plenamente en cuenta todos los méritos de un tema y adoptar posturas basadas en las pruebas sin verse constreñidos desproporcionadamente por opiniones partidistas estrictas. Se trata, por supuesto, precisamente de las fronteras que son objeto de debate constante y, en ocasiones, disputa entre el gobierno y los comités.

El valor de los comités como herramienta para supervisar al gobierno reside en su tamaño y accesibilidad: los comités permiten que un grupo pequeño de miembros examinen con exhaustividad y durante un tiempo un abanico de temas complejos. Los comités proporcionan a los miembros del público, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los expertos, los académicos y el sector privado la oportunidad de transmitir sus opiniones a los parlamentarios sobre asuntos de interés nacional y que dichas representaciones sean de dominio público.

Los comités son importantes para los parlamentarios: les proporcionan los medios para examinar en detalle los programas y políticas públicas, medir sus conocimientos especializados en un tema concreto y, mediante la publicación de la transcripción de los procedimientos y los informes finales, lograr afortunadamente influir en las políticas públicas.

El trabajo sostenido de los comités de supervisión también brinda a los parlamentarios que participan la oportunidad de formar sus habilidades en los procedimientos y las técnicas pertinentes para la supervisión.

El trabajo de los comités de supervisión es una fuente crucial de información para los parlamentarios que deben adoptar en el Pleno decisiones a menudo difíciles y complejas. El funcionamiento y el producto de los comités de supervisión actuales puede convertirse en una *marca* de excelencia que quizás sirva para consolidar la reputación y relevancia del parlamento a los ojos del público.

Este apartado se centra en diversas cuestiones de diseño cruciales que influyen en la efectividad de la supervisión ejercida por los comités. Muy a menudo, se encuentran establecidas en el reglamento, que el parlamento debería actualizar y actualiza con frecuencia, para mejorar la efectividad y cumplir los nuevos requisitos.

## Liderazgo y composición de los comités

### Elegir la presidencia

La función de la presidencia de los comités es clave a la hora de determinar el alcance y la profundidad de la actividad supervisora del comité. El 50% de los parlamentos encuestados señalaron que la presidencia jugaba un papel en la selección de la agenda del comité. La presidencia también influye en el modo en que los miembros del comité interactúan entre sí. Él o ella puede impulsar a un comité hacia el consenso y tratar de protegerlo de conductas partidistas conflictivas, o, por el contrario, permitir que estas dinámicas políticas partidistas se reproduzcan (y refuercen) en el foro del comité. Las personas nombradas para esta función pueden ejercer una influencia considerable.

Los comités en aproximadamente el 75% de los parlamentos encuestados tienden a estar presididos por un miembro del partido mayoritario<sup>3</sup>. Las respuestas de la Cámara de Representantes de Australia y de los Parlamentos de Burundi, Chile, Grecia y Lituania indicaron que las presidencias de todos los comités parlamentarios de esas cámaras pertenecían al partido gobernante. En la República de Moldova y Dinamarca, las presidencias de los comités se dividen proporcionalmente entre los grupos políticos, aunque esto se ha producido de forma relativamente reciente en el último país.

“A fecha de 2015–16, las presidencias de los comités se dividen proporcionalmente entre los grupos parlamentarios de acuerdo con una modificación en el reglamento del parlamento realizada en 2015”.

*Información proporcionada por el Parlamento de Dinamarca*

Puede que los líderes de partidos, reconociendo que la presidencia ejerce tal influencia potencial, estén deseosos de obstaculizar la labor de supervisión asegurándose de que se nombra a presidencias obedientes.

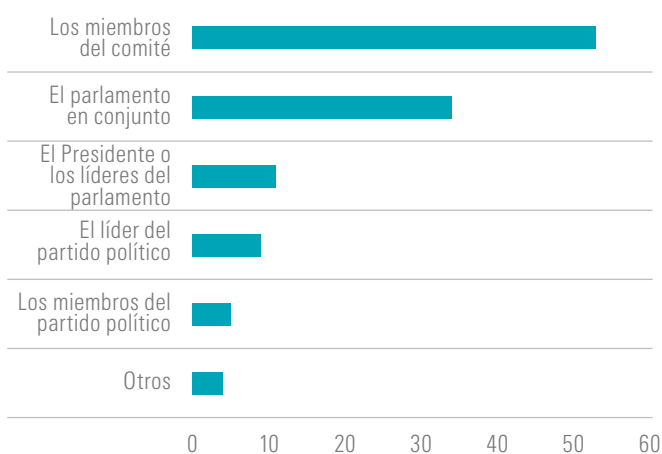
<sup>3</sup> Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 15, 2016.

“Los líderes del comité pueden retrasar o sabotear una conclusión sobre un tema particular durante incluso un año o dos, aunque dicho tema podría haberse resuelto en menos de un mes. Los miembros de los comités también pueden estar corrompidos. Los intereses son implacables y pueden ser muy volátiles y distraer fácilmente la atención. Así que eso también puede llegar a ser un problema”.

*Kabando Wa Kabando, miembro de la Asamblea Nacional, Kenya*

En el cuestionario para los parlamentos que fundamenta este informe se observó que, con diferencia, la forma más común de elegir a la presidencia es por nombramiento por parte de sus miembros, seguido del conjunto del parlamento.

**Figura 14. ¿Quién determina la presidencia del comité?**



*Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 16, 2016 (base para la pregunta: 102 cámaras parlamentarias)*

Estos datos quizás no reflejen plenamente las dinámicas informales que otorgan a los líderes de partidos el papel de nombrar a la presidencia de los comités. En muchos casos, son los grupos de partidos los que en la práctica controlan la elección de los líderes de comités, incluso si la decisión formal recae en el parlamento o los miembros de los comités.

“La presidencia de todo comité permanente debe ser elegida en cada cámara de entre los miembros del comité (Ley de la Dieta [parlamento japonés], artículo 25). En la práctica, las presidencias se asignan a los grupos políticos que tienen un número determinado de miembros, y estos grupos políticos nombran a las personas que ocuparán la presidencia. La presidencia de la cámara decide la presidencia de los comités conforme al nombramiento por parte de los grupos políticos”.

*Información proporcionada por la Cámara de Representantes de Japón*

El Parlamento de Nueva Zelanda señala que la presidencia de los comités “suele acordarse previamente en la coalición del partido y ser elegida por los miembros del comité la primera vez que se reúnen o en la primera reunión tras la aparición

de una vacante”, mientras que la Cámara de Representantes de los Países Bajos comenta que “por supuesto que habrá negociación tras las bambalinas entre los (líderes de las facciones de los) partidos políticos sobre el reparto de las presidencias”.

Pero esta situación no es inmutable. En 2009, en el Reino Unido, el Comité para la Reforma de la Cámara de los Comunes recomendó, entre otras modificaciones a los procedimientos de la cámara, que las presidencias de los comités selectos sean elegidas mediante votación secreta de la Cámara. La cámara lo acordó así en marzo de 2010, lo que ha provocado el efecto de otorgar más autoridad, legitimidad e independencia a la presidencia de los comités.

“La composición de los comités es importante porque es necesario que se encuentre equilibrada ... la presidencia de la Cámara de los Comunes, hasta hace poco, se elegía por nombramiento, es decir, respondía a una decisión de los jefes de varios partidos. Mientras que ahora, lo han cambiado a unas elecciones, y es muy interesante ver los resultados ... Creo que es un ámbito en que el proceso de la supervisión se está desarrollando”.

*Baronesa Gloria Hooper, miembro de la Cámara de los Lores, Reino Unido*

#### Miembros de la oposición en la presidencia de los comités

En ocasiones, las normas parlamentarias requieren el nombramiento o la elección de una presidencia de comité precedente de la oposición y, en otros casos, es una práctica establecida. En sus respuestas al cuestionario, los parlamentos informaron de una mayoría de presidencias formadas por la oposición en el Congo, los Países Bajos, Noruega, Pakistán (Senado), Perú, Portugal y Trinidad y Tabago. En Canadá, es habitual que un miembro de la oposición presida los comités sobre la Condición de la Mujer; el Acceso a la Información, Privacidad y Ética; y Estimaciones y Operaciones del Gobierno. En Túnez, la Constitución otorga a la oposición el derecho a presidir ciertos comités, como el Comité de Finanzas.

Se trata de una convención reconocida habitualmente —y una buena práctica aceptada— que las presidencias de los Comités de Cuentas Públicas, allí donde los haya, pertenezcan a las filas de la oposición. En las entrevistas con los parlamentarios quedó patente que contar con un miembro de la oposición en la presidencia de un comité parlamentario puede influir en la efectividad de la labor supervisora de dicho comité.

“Tenemos un Comité de Cuentas Públicas muy efectivo y potente, encabezado por el líder de la oposición. El parlamento anterior modificó el reglamento, conforme al cual ahora el líder de la oposición preside el Comité de Cuentas Públicas. Y pienso que es verdaderamente importante, porque solo entonces tenemos una vigilancia y supervisión efectivas”.

*Aasiya Nasir, miembro de la Asamblea Nacional, Pakistán*

### Diversidad en la composición y presidencia de los comités

La composición diversa del parlamento debería verse reflejada en sus líderes, con el fin de garantizar que se escuche todo el rango de voces en la adopción de decisiones. Esta diversidad de voces también es importante en una supervisión efectiva, ya que desvela perspectivas diferentes en el examen y la vigilancia de la legislación y las políticas.

“Soy joven, pero eso no significa que no pueda participar. Mi partido político decidió que querían candidatos más jóvenes en la lista de partido. Estamos generando una tendencia nueva en nuestra historia política, en que los jóvenes tienen voz ... Si hay un problema, no solo examino ese problema: Voy directa a la solución. [Mis electores] no esperan lo mismo [de mí que de un hombre] porque soy mujer y ellos esperan que hable en nombre de las mujeres —y cuando menos de las mujeres jóvenes—, de las madres y de las niñas”.

*Silvana Afonsoewa, miembro de la Asamblea Nacional, Suriname*

En una encuesta de autoridades parlamentarias realizada por la UIP en 2011 se observó que las mujeres conformaban alrededor del 21% de las presidencias de comités en los parlamentos que respondieron, un porcentaje algo más alto que el promedio de mujeres en el parlamento en ese momento. Las mujeres ocupan un porcentaje ligeramente mayor en los puestos de vicepresidencia (23%) y de nuevo algo mayor en los puestos de relatoras. Asimismo, las respuestas a la encuesta confirmaron que es más habitual que las mujeres ostenten la presidencia en los comités relacionados con la mujer o el género o con la política social (véase la figura 15)<sup>4</sup>. La *guetización* de las mujeres en determinados comités y ámbitos políticos, pero no en otros, implica que su contribución estará desproporcionada. Las mujeres deberían contar con las mismas oportunidades de participación en todo el abanico de carteras de comités que los hombres.

**Figura 15. Comités presididos por mujeres**

Asuntos Sociales/Familia/Cultura	42
Legislativo/Justicia/Derechos Humanos	29
Mujer/Igualdad de Género	28
Economía/Finanzas/Presupuesto/Cuentas Públicas	20
Educación	20
Relaciones Exteriores/Defensa	18
Salud	18
Medio Ambiente	15
Asuntos Agrícolas/Pesca/Forestal/Asuntos Rurales	14
Interior	8
Gobierno y Administración	7
Comercio/Industria	7

*Fuente: UIP, 2011. Parlamentos sensibles al género: Una reseña global de las buenas prácticas (base para la pregunta: 89 parlamentos)*

Algunos parlamentos han modificado su reglamento para garantizar que las mujeres se encuentren representadas en un número mayor, y en un abanico más amplio, de estas posiciones de liderazgo.

“Cuando me convertí en Presidenta [del Parlamento], los seis partidos nombraron [a hombres] para presidir los comités. Pregunté: ¿Y las mujeres?’ Ordené a los jefes de los grupos parlamentarios que volvieran con nombres nuevos. Volvieron con exactamente los mismos nombres, así que les di otra semana, y regresaron de nuevo con los mismos nombres. Por lo tanto, fui al Comité del Reglamento y les comuniqué que no debería ser una cuestión de elección. Ahora tenemos una disposición por la que el 40% de las presidencias corresponden a mujeres”.

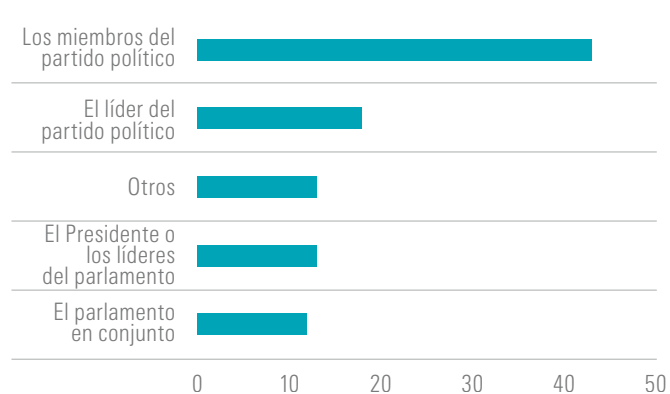
*Rebecca Kadaga, Presidenta del Parlamento, Uganda*

### Elegir a los miembros de los comités

La composición de un comité influirá de forma inevitable en el trabajo que dicho comité realice. La composición política de los comités a menudo refleja la fortaleza relativa de los partidos en el parlamento. Garantizar que un comité esté formado tanto por hombres como por mujeres también sería útil, aunque puede llegar a ser difícil allí donde hay pocas parlamentarias o cuando se combina con otros requisitos, como el de representación proporcional de partidos.

Los parlamentos utilizan distintos enfoques al elegir a los miembros de los comités: El 42% de las asambleas legislativas que respondieron al cuestionario indicaron que el conjunto del parlamento elige a los miembros de los comités; el 18% notificó que los miembros son nombrados por la Presidencia del Parlamento o por los líderes parlamentarios; el 13% explicó que los elegían los líderes de los partidos, y el 12% afirmó que eran elegidos por los miembros de los partidos (véase la figura 16).

**Figura 16. ¿Quién determina los miembros de los comités?**



*Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 16, 2016 (base para la pregunta: 102 cámaras parlamentarias)*

El grado en que los parlamentarios pueden solicitar su asignación a un comité determinado y lograrlo quizás sea un indicador de la libertad relativa de que disfrutaban los parlamentarios individuales o, lo que es lo mismo,

<sup>4</sup> UIP, 2011: 19-21.

de la que disfruta el propio comité. En la práctica, puede suceder que los parlamentarios que llevan más tiempo en la institución (suelen ser predominantemente hombres) tengan más probabilidades de elegir comité que los parlamentarios nuevos.

Con frecuencia, el conjunto del parlamento desempeña un rol formal en la determinación de la composición de los comités. Los partidos políticos —y sus factores intrínsecos— disponen de numerosos medios para influir en esas decisiones. Los partidos tienen un papel legítimo en el proceso de selección, ya que la composición de los comités suele basarse en la cantidad de escaños que cada partido ha obtenido en las urnas.

Pero esto conlleva un riesgo. Cuando los parlamentarios sienten que deben su puesto en el comité exclusivamente a su partido, y en concreto a los líderes del partido, esto puede limitar la autonomía de los comités en el desempeño de sus asuntos, incluida la supervisión. El grado de esta limitación depende en cierta medida del temple de los miembros individuales.

“Hay ocasiones en que los partidos no logran lo que quieren; hay muchas ocasiones en que adoptamos posturas que son independientes del partido. Y esto es bueno para reforzar la democracia. También es muy importante en las democracias emergentes contar con personas que se manifestarán y adoptarán con valentía posiciones que no están en conformidad con los intereses de los adalides en las gradas del poder, porque no siempre estos adalides están en contacto con el bien común. Esto es por lo que persigues un equilibrio cuidadoso, para que no te conviertas en un rehén o cautivo de la maquinaria del partido”.

*Kabando Wa Kabando, miembro de la Asamblea Nacional, Kenya*

Así pues, un control del partido que sea razonable pero no desmedido sobre la composición de los comités puede dar lugar a una mayor independencia individual de los parlamentarios, a más oportunidades de especialización, y a más incentivos para invertir en un pensamiento creativo en la labor supervisora de los comités. Por el contrario, puede que los miembros de comités que se sienten unidos firmemente a su partido sean menos propensos a colaborar con otras líneas partidistas para investigar la eficiencia de una determinada política o programa. Este punto se explora con más detalle en el capítulo 6.

Por supuesto, los partidos no son los únicos que determinan la dinámica del comité y la efectividad de la labor supervisora. Tanto la capacidad de la presidencia de reafirmar una dirección clara como la frecuencia de las oportunidades de que disponen los miembros del comité para trabajar íntimamente y el grado en que los miembros individuales se comprometen con el grupo y sus investigaciones juegan un papel significativo en la práctica.

### Miembros del comité externos al parlamento

Algunos parlamento comienzan a experimentar con formas de participación cívica en los comités parlamentarios. Un

ejemplo innovador se observa en Serbia, donde el Comité de Medio Ambiente ha reservado un *escaño especial* para un representante de la sociedad civil según un principio de rotación. Este representante puede participar activamente en el trabajo del comité, formular preguntas y participar en las audiencias y sesiones móviles, articulando de esta manera los intereses y logrando que los parlamentarios del comité estén mejor informados.

En Croacia, el Comité de Derechos Humanos y de Minorías Nacionales del Parlamento incluye cinco miembros procedentes de la Iglesia Católica Romana, asociaciones de derechos humanos y grupos de presión que abordan cuestiones relacionadas con la mujer y los jóvenes.

Aunque el Comité de Normas de la Cámara de los Comunes del Reino Unido no es un comité que supervisa al gobierno, también incluye a representantes *legos*. Los miembros legos han descrito su papel como el de “compartir ejemplos de lo que podría ocurrir en cuanto a cuestiones éticas o relativas a las normas fuera de Westminster”, y “garantizar que todos los parlamentarios cumplan el Código de Conducta y, de esta forma, se mantengan los estándares que el público espera... de sus representantes”<sup>5</sup>.

Estas iniciativas son limitadas en la actualidad, pero quizás señalen posibles desarrollos futuros. Plantean cuestiones sobre la representación y los principios democráticos, que requieren una investigación más exhaustiva.

### Incluir a ministros en los comités

Doce parlamentos (todos ellos en países con un sistema parlamentario de gobierno) indicaron en su respuesta al cuestionario que los ministros podían ser miembros del comité que supervisa su propia cartera, siempre que dichos ministros fueran a su vez parlamentarios. Algunos parlamentos permiten que los viceministros pertenezcan a los comités pero prohíben que los ministros lo hagan. No obstante, la práctica de nombrar a ministros para los comités conlleva el riesgo de socavar la autonomía parlamentaria respecto al Gobierno y enturbia el papel de los parlamentarios al realizar la supervisión. Los ministros difícilmente se encuentran en una posición en que puedan cuestionar el trabajo de su propio ministerio y, si se sitúan en una posición en la que deban adoptar un rol en un comité de escrutinio, experimentarán un conflicto de intereses.

Por lo general, los ministros forman parte de los comités en aquellos parlamentos que son demasiado pequeños para abarcar todas las carteras solamente con los parlamentarios sin cargo ordinario o cuando una proporción desmedidamente grande de parlamentarios ejercen un rol en el Gobierno. Según la base de datos PARLINE de la UIP, existen 21 cámaras parlamentarias en las que más del 25% de los parlamentarios también son miembros del Gobierno. Muchas de ellas, aunque no todas, se encuentran en pequeños Estados insulares en desarrollo. Este tipo de parlamentos se enfrentan a un desafío especial a la hora de encontrar un equilibrio entre los recursos de parlamentarios disponibles y las ocupaciones parlamentarias esenciales, por lo que será necesario establecer cuidadosamente las prioridades

<sup>5</sup> <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/standards/lay-members/>



y garantizar así que las prioridades clave sean ejercidas por miembros no gubernamentales disponibles de forma que se eviten conflictos de intereses.

### Establecer una agenda

El reglamento define el modo en que un comité determina su programa de trabajo. En casi el 60% de los parlamentos encuestados, los comités necesitan la autorización del parlamento para iniciar estudios, informes o investigaciones. En la práctica, esto significa que los comités necesitan el apoyo de la mayoría parlamentaria (o del Gobierno) para llevar a cabo investigaciones. Esta situación limita la posibilidad de que los comités controlen su agenda, y de que las oposiciones traigan a los comités cuestiones que quizás no cuenten con el apoyo del gobierno.

Un abanico de actores puede participar en el establecimiento de la agenda del comité, incluido el conjunto del parlamento, la Presidencia del Parlamento o los líderes parlamentarios, los líderes de los partidos políticos y la presidencia o los miembros del comité. En muchos casos, los líderes — del parlamento o del comité— ostentan un gran poder al determinar la agenda del comité, decidiendo o bien los elementos que se colocan en ella, o bien los que no deberían incluirse.

Constituye una buena práctica que los comités de supervisión parlamentaria, a la vez que tienen libertad para acordar considerar los temas propuestos por el gobierno y otras partes interesadas, determinen sus agendas con libertad ya sea en privado o en público, como en el ejemplo siguiente.

El Parlamento neerlandés describe un procedimiento especialmente inclusivo y transparente para establecer la agenda:

“Los comités celebran reuniones de procedimientos cada dos semanas. Estas reuniones son públicas. Todos los puntos presentados ante el parlamento por parte del ministro responsable se encuentran en la agenda para debatir la forma de abordarlos mejor. También se incluyen en la agenda todas las cartas enviadas por las organizaciones y por la ciudadanía. De esta forma, los comités adoptan decisiones en cuanto a las audiencias, las mesas redondas, el asesoramiento que el comité necesita, las reuniones del comité con el ministro con motivo de la supervisión, etc”.

*Información proporcionada por la Cámara de Representantes de los Países Bajos*

Las entrevistas con los miembros realizadas para este estudio ponen de relieve que trabajar en comités que pueden fijar su propia agenda conlleva una satisfacción enorme.

“Si existe un problema en determinada región que afecta de alguna manera al conjunto del país, entonces cualquiera puede presentar una moción para que esta cuestión se debata en un comité determinado. Y, entonces, la presidencia del comité decide si mantener una audiencia sobre dicha cuestión. Los electores, la ciudadanía o una asociación pueden sencillamente presentar una moción para el debate; explicar por

qué es importante y proporcionar documentación de apoyo. Y, a continuación, se debate en un comité determinado ... La ciudadanía escribió una moción para debatir una propuesta legislativa que aún no había sido aprobada, y el debate sobre este tema duró [casi] cinco horas”.

*Jasna Murgel, miembro de la Asamblea Nacional, Eslovenia*

Este tipo de autonomía provoca que los participantes se involucren más y tengan un sentimiento mayor de autoría del trabajo del comité.

“Nuestra libertad es muy importante en Francia. Podemos vigilar todos los sectores según deseemos. Tenemos una fórmula en el comité de finanzas que nos gusta mucho y nos permite realizar controles documentales *in situ*. Esto significa que podemos pedir cualquier cosa cuando nos encontramos en algún lugar y podemos ir a cualquier sitio para comprobarlo. Si tiene que ver con asignaciones al Ministerio de Relaciones Exteriores, podemos ir a todas las embajadas y Alianzas. Podemos ir a todas las prefecturas y a todos los hospitales. De hecho, nada está fuera de los límites. La única limitación podría ser quizás el tiempo humano necesario para hacer todo eso”.

*Michèle André, senadora, Francia*

### Comités de supervisión permanentes

Los comités permanentes<sup>6</sup> contribuyen a un marco de supervisión *asistémico*, gracias a la constancia de su foco político, de su capacidad para hacerse un lugar de conocimiento en la mente del público y los medios de comunicación y para servir como *campo de entrenamiento* para los parlamentarios, tanto en términos de temas que son competencia del comité como en cuanto a procedimientos. Casi el 80% de los parlamentos encuestados indicaron que habían establecido comités parlamentarios con el propósito expreso de la supervisión.

Los comités permanentes suelen disfrutar de una composición estable a lo largo de toda la duración del parlamento. Si además tienen una buena dirección y recursos adecuados con un buen personal que pueda contribuir a realizar una planificación prospectiva sólida, es probable que obtengan resultados de gran calidad: organizados adecuadamente, pertinentes, estudiados en profundidad y bien informados. Esto significa que las conclusiones y recomendaciones de los informes que resulten de este trabajo tendrán más probabilidades de suscitar un respeto amplio y se convertirán en una contribución útil y sustancial a la mejora del gobierno en el ámbito operativo del comité.

Con frecuencia, los comités permanentes se *emparejan* con los ministerios gubernamentales y reciben el mandato de examinar todo el abanico de la labor de ese ministerio, aunque algunos comités realizan un escrutinio de asuntos transversales. Uno de los más importantes es el Comité de

<sup>6</sup> A menudo se les denomina *comités permanentes*.

## Consejos para los parlamentarios: participar en los comités

### ¿Por qué debería participar?

Las investigaciones de los comités son una de las formas de supervisión más comunes que emplean los parlamentarios, puesto que ofrecen una oportunidad para considerar en profundidad cuestiones alejadas del tira y afloja del Pleno. Permiten lograr un consenso, que es más probable que el gobierno acepte con seriedad que las intervenciones partidistas. En concreto, las investigaciones puede influir en gran medida en las políticas del gobierno.

### ¿Qué necesito?

- Una investigación y asesoramiento efectivos por parte de especialistas y expertos;
- comprensión del plan anual de trabajo del comité;
- un interés en el tema que es competencia del comité;
- conocimiento actualizado del tema de competencia del comité;
- información pertinente sobre las cuestiones que afectan a tus electores.

### ¿Cómo puedo lograr la efectividad al establecer la agenda de un comité?

- Asegúrese de prepararse adecuadamente para todas las reuniones. El trabajo del comité es detallado y exige mucha dedicación; puede que sea necesario leer mucho antes de las reuniones.
- Lea e investigue para mantenerse informado de las últimas noticias relacionadas con el tema competencia del comité.
- Procure trabajar en equipo con todos los miembros del comité para lograr un consenso siempre que sea posible.
- Prepárese para poder contribuir a los debates sobre la elección del tema para las investigaciones. Algunos temas apropiados son: un asunto que se encuentra en el foco de atención mediática en ese momento; una ley o ámbito político en el que se hayan detectado problemas concretos; una cuestión de interés especial para la presidencia o los miembros del comité, o un asunto que ofrezca una oportunidad de influir en la política gubernamental.
- Los términos de referencia especificarán las áreas que el trabajo englobará y serán acordados por el comité. Busque aclaraciones si no tiene claro el alcance de la investigación y, si fuera necesario, proponga adiciones o enmiendas.

Cuentas Públicas (o su equivalente)<sup>7</sup>, que se encarga de comprobar la rentabilidad de los gastos públicos. El comité realiza su labor de distintos modos, por ejemplo, examinando el modo en que los ministerios adquieren los servicios que necesitan o cómo vigilan los proyectos con el fin de asegurarse de que los plazos se cumplen y los presupuestos se mantienen.

Otros ámbitos de gobernanza (algunos de ellos transversales) que pueden estar sujetos al escrutinio específico de un comité son las fuerzas de seguridad, los compromisos del gobierno, la lucha contra la corrupción y el respeto de los derechos humanos (véase información más detallada en el capítulo 4).

### Audiencias públicas de los comités

En el centro de la función supervisora de un comité se encuentra su facultad de obtener pruebas de una amplia diversidad de individuos y organizaciones relativas al tema de investigación. Las audiencias facilitan una participación amplia y las aportaciones por parte de expertos, lo que a su vez resulta en una evaluación sólida, con base empírica, y en recomendaciones pertinentes. Es fundamental para la naturaleza participativa e inclusiva del parlamento y

sus comités que estos se reúnan en público, a no ser en circunstancias excepcionales.

De los parlamentos que respondieron al cuestionario que fundamenta este informe, más del 80% indicaron que las audiencias de los comités solían estar abiertas al público, y más de tres cuartas partes señalaron que algunas audiencias se celebraban fuera del edificio parlamentario.

Se preguntó a los parlamentos quién participaba en las audiencias de los comités. Tal como se muestra en la figura 17, son los ministros y funcionarios de cada departamento los que comparecen más a menudo ante los comités, seguidos de los representantes de los grupos de presión y los académicos o especialistas. Según los parlamentos que respondieron, los que participan en menor medida son los miembros de la sociedad y las organizaciones de mujeres.

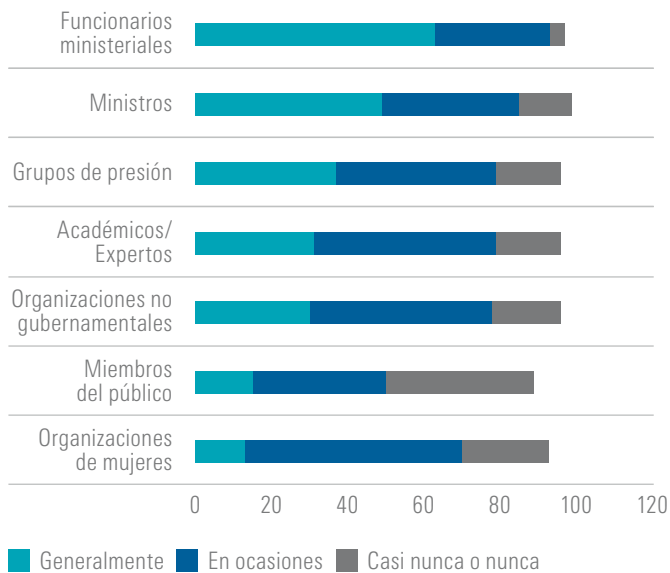
<sup>7</sup> Los Comités de Cuentas Públicas se encuentran habitualmente en parlamentos basados en el sistema Westminster, aunque en otros sistemas otros comités tienen funciones similares, como es el caso de los comités de presupuesto y finanzas.

### Consejos para los parlamentarios: audiencias de los comités

#### ¿Cómo puedo lograr la efectividad en las audiencias de los comités?

- Se debería invitar a una diversidad de personas a que aporten sus opiniones al comité por escrito. Algunas serán invitadas a comunicar las pruebas en persona. Es importante escuchar la opinión tanto de las personas comunes que reciben los servicios como de los expertos y los proveedores de servicios. Como miembro de un comité, prepárese para proponer a personas u organizaciones a las que invitar.
- Asegúrese de que, a lo largo del proceso de investigación, se toman en cuenta las distintas experiencias de las personas: por ejemplo, de hombres y mujeres, de niños y adultos jóvenes, de personas de edad avanzada y de personas con discapacidad.
- Antes de las audiencias, coordínese con otros miembros del comité para que las preguntas de cada miembro abarquen distintos ámbitos y no se repitan.

**Figura 17. ¿Quién participa en las audiencias de los comités?**



Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 20, 2016 (base para la pregunta: 99 cámaras parlamentarias)

Esto indica la necesidad de reflexionar sobre la participación en los comités parlamentarios tanto del público como de organizaciones de mujeres, y posiblemente de reforzarla, de manera que sus opiniones y experiencias se vean reflejadas en el proceso de elaboración de políticas.

Las audiencias públicas son una de las herramientas más poderosas de que dispone un comité en sus esfuerzos por recopilar información y opiniones pertinentes. Por lo tanto, los miembros individuales de los comités deberían prepararse para ellas exhaustivamente.

Las audiencias en público también son muy importantes para que los ciudadanos que asistan, escuchen o miren obtengan una comprensión clara de qué están haciendo realmente los comités. Esto ayuda al parlamento en su conjunto a mostrar su pertinencia y legitimidad al resto de la población. De hecho, algunos parlamentarios se verán motivados a involucrarse en un comité precisamente porque les ofrece una forma de entrar en contacto con sus electores y el conjunto de la sociedad.

“Lo que realmente funciona ahora es cuando los comités visitan a las personas y las escuchan directamente. Casi cada fin de semana el comité permanente se desplaza fuera de la ciudad a muchos lugares en los que estamos interesados, o a comunidades que nos invitan a visitarlas. Y estamos muy contentos de escuchar directamente de [estas comunidades]. De esta forma, las personas pueden expresarse y hablarnos y quejarse sobre [cualquier cosa]”.

*General Nipat Thonglek, miembro de la Asamblea Legislativa Nacional, Tailandia*

Tal como se aborda en el primer *Informe parlamentario mundial*, los parlamentos también están probando nuevas tecnologías con el fin de mejorar la comunicación con sus electores, de garantizar que las personas puedan participar en las audiencias de los comités y en otros procedimientos de supervisión. Por ejemplo, el Comité de Interior del Parlamento del Reino Unido llevó a cabo una consulta en línea para que las víctimas de violencia por razón de género y de matrimonios forzados pudieran compartir sus experiencias de forma anónima.

Lograr que la ciudadanía en toda su diversidad se involucre requiere un esfuerzo concertado y una mejor comunicación. Algunos parlamentos han elaborado guías para el público sobre cómo proporcionar pruebas a los comités. Por ejemplo, la Oficina del Secretario de la Cámara de Representantes de Nueva Zelanda mantiene diversas guías en línea sobre los procedimientos de los comités, entre las que destaca *Making a Submission to a Parliamentary Select Committee (Realizar una presentación a un comité parlamentario selecto)*; el Parlamento australiano publica en su sitio web una *Guide to Appearing as a Witness (Guía para comparecer como testigo)*, así como *Submissions to Parliamentary Committees: A Guide to Making a Submission (Guía para realizar presentaciones a los comités parlamentarios)*; y la Cámara de los Comunes del Reino Unido tiene una publicación similar, *Guide for Witnesses Giving Written or Oral Evidence to a House of Commons Select Committee (Guía para testigos que aportan pruebas orales o escritas a un comité selecto de la Cámara de los Comunes)*, además de un vídeo, *How Do Select Committees Work? (¿Cómo funcionan los comités selectos?)*. Cada vez más comités tienen sitios web y una presencia en los medios sociales a través de Twitter, Facebook e Instagram. Estos canales posibilitan tanto que el comité publique su trabajo

como que los miembros de la sociedad envíen comentarios y sugerencias.

### Vigilar la aplicación de la legislación

Con frecuencia, los mandatos de los comités incluyen supervisar la aplicación de políticas y legislación. La vigilancia puede provocar la evaluación de la idoneidad de la legislación, si los beneficios previstos se están logrando, si es necesaria una reforma jurídica o si se requieren recursos adicionales.

Vigilar la aplicación de las leyes es un ámbito de la actividad parlamentaria cada vez más importante, cuyo uso se está extendiendo. Justo por encima de la mitad (54%) de los parlamentos encuestados indican que disponen de algún tipo de sistema en vigor para vigilar la aplicación de las leyes. Sin embargo, solo en torno al 10% de los parlamentos exige siempre o algunas veces al gobierno que les informe sobre la aplicación de la legislación o a fin de examinar dicha aplicación tras un determinado período.

Desde 2010, se requiere al gobierno del Reino Unido que informe al parlamento de la aplicación de las leyes de tres a cinco años después de su aprobación, lo que posteriormente será examinado por el comité selecto correspondiente (o un comité mixto compuesto por ambas cámaras)<sup>8</sup>. Mientras tanto, la Cámara de Diputados de Italia ha establecido un Departamento para el Control Parlamentario, que vigila la aplicación de las leyes a partir de datos proporcionados por el Gobierno y otras instituciones pertinentes<sup>9</sup>.

Un ejemplo positivo es el examen de la Ley contra la violencia de género de España realizado por un subcomité del Comité de Igualdad del parlamento nacional (véase el recuadro 17).

#### Recuadro 17 Vigilar la Ley contra la violencia de género en España

“La subcomisión, creada en Octubre de 2008, ha estado trabajando durante un periodo aproximado de un año; durante la mayor parte de este tiempo sus trabajos han consistido en escuchar la opinión y las sugerencias de decenas de relevantes comparecientes: juristas, representantes de la universidad, de asociaciones de mujeres, de las Administraciones, representantes de las organizaciones sindicales y otros expertos propuestos por los distintos Grupos Parlamentarios los cuales, desde ópticas plurales, han expuesto datos cuantitativos y cualitativos acerca de la aplicación de la Ley Integral Española, han dado su opinión acerca de la misma, han compartido sus experiencias y conocimientos y han propuesto también medidas que podían adoptarse para intentar mejorar la eficacia de la Ley.

La subcomisión ha elaborado después, en base a lo expuesto por los/as comparecientes, a la documentación aportada por los mismos/as y a la preparada por la Dirección de Documentación, de la Secretaría General del Congreso, un informe que fue debatido y aprobado por unanimidad en la Comisión de Igualdad y que presenta unas Conclusiones y Recomendaciones. El informe es un

estudio, no es un mandato al Gobierno para que proceda a implementar todas las propuestas que en él se hacen.

Es, por tanto, un documento abierto destinado a estimular y facilitar que cada Grupo Parlamentario articule las iniciativas que estime convenientes para que las conclusiones, o algunas de ellas, se conviertan bien en un mandato al Gobierno en lo que se refiere a la implementación de políticas concretas, bien en la articulación o modificación de los textos legales correspondientes.

Quiero finalmente subrayar que los trabajos de la subcomisión han sido fecundos y no exentos de controversia y opiniones discrepantes en alguna de las materias, pero que, a pesar de ello, los grupos Parlamentarios hemos aprobado el Informe por unanimidad porque hemos querido que el mensaje que salga a la sociedad sea nuevamente un mensaje en bloque, sin fisuras, de que en la lucha contra la violencia de género todas las fuerzas políticas remamos en la misma dirección, que es la voluntad decidida de acabar con esta lacra social.”

*Extracto de un discurso de Mercé Pigem, miembro del Parlamento, España, 2010*

### Informes y recomendaciones

Por lo habitual, los comités se comunican con el Pleno mediante un informe oral o escrito en el que explican los hallazgos encontrados a lo largo del proceso de una investigación, y en el que recomiendan formas de mejorar la situación en cuestión.

Casi el 80% de los parlamentos que respondieron al cuestionario comentaron que los informes de los comités se solían aprobar por consenso. Una motivación que expresaron parlamentarios de partidos tanto gobernantes como opositores en Sierra Leona fue el deseo de conformar un frente unido de cara al gobierno y la sociedad:

“Trabajamos juntos como miembros del comité. Si no trabajáramos juntos, las personas nos mirarían con rareza, sobre todo aquellos a los que vamos a supervisar.

Incluso si estamos en desacuerdo, no lo mostramos abiertamente. Nos damos cuenta de forma que podamos debatirlo entre nosotros después de la reunión. No mostramos nuestros desacuerdos abiertamente a los ministros y departamentos con los que nos reunimos.

Creo que en el parlamento hablamos con una sola voz, ya seas de la oposición o del Gobierno. Cuando se trata de asuntos importantes, tienes que manifestarte. No puedes decir que, porque este es mi gobierno, no puedo cuestionar a los ministros del gobierno: no, se tiene que ver cómo haces el trabajo. De esta forma, tenéis que trabajar juntos como un equipo para que los asuntos del país puedan avanzar sobre ruedas”.

*Abi Kaloko y Regina Tiange Marah, miembros del Parlamento, Sierra Leona*

<sup>8</sup> Presentación por escrito para este informe, Parlamento del Reino Unido.

<sup>9</sup> Presentación por escrito para este informe, Cámara de Diputados, Italia.

No obstante, en un entorno político, el consenso no siempre es posible, ni incluso deseable. Algunos parlamentos han institucionalizado la capacidad de los miembros de disentir de la mayoría, por ejemplo, permitiendo que los comités presenten un informe de minoría, en el que los miembros disconformes del comité también pueden expresar sus opiniones.

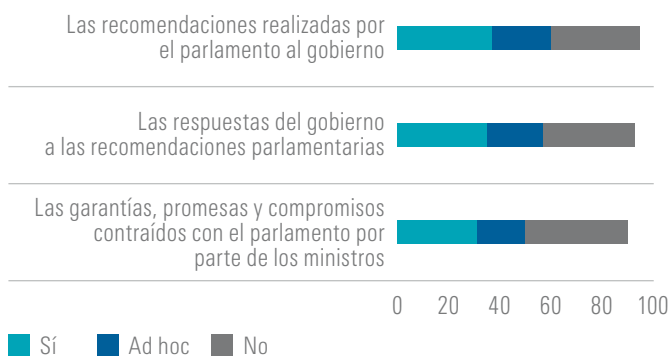
“Presentar [un] informe de minoría no es algo muy bien aceptado. Afortunadamente, tenemos normas que [permiten que un informe de minoría sea] incluido en el informe principal. ... Es algo que se encuentra en las normas desde los inicios de la democracia de nuestro gobierno pero apenas se ha empleado. Y es solo en el último año que en nuestro Comité [de Finanzas] en concreto, hemos comenzado a decir: ‘Espera; tenemos que ir más allá de ser sencillamente chicos buenos intentando lograr un consenso a todas horas’. En realidad, no nos ha llevado muy lejos, así que ahora es necesario que seamos más firmes y usemos esta norma”.

*Robert Alfred Lees, miembro de la Asamblea Nacional, Sudáfrica*

### Rastrear las recomendaciones de los comités

Los informes de los comités casi siempre contienen recomendaciones para las actuaciones gubernamentales. Aunque por lo general el Gobierno no tiene la obligación de aplicar estas recomendaciones, es una parte crucial del proceso de supervisión exigir al gobierno que las considere y responda a ellas de manera formal y oportuna. Casi dos tercios (el 62%) de los parlamentos encuestados cuentan con este requisito formal. Pero solo el 40% de los parlamentos encuestados dispone de un sistema en vigor para rastrear las recomendaciones que formulan al gobierno. Una proporción similar (el 39%) rastrea las respuestas del gobierno a las recomendaciones parlamentarias, y el 36% rastrea las garantías, promesas y compromisos contraídos con el parlamento por parte de los ministros.

**Figura 18. ¿Dispone el parlamento de un sistema para rastrear los compromisos y las recomendaciones de los comités?**



Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 39, 2016 (base para la pregunta: 95 cámaras parlamentarias)

Rastrear las recomendaciones realizadas por el parlamento, así como las respuestas dadas por el gobierno, ayuda a

señalar su importancia y sitúa el énfasis en las acciones de seguimiento. Puede que el gobierno sienta una mayor obligación a responder a las recomendaciones parlamentarias si sabe que la falta de respuesta será divulgada. Cuando el seguimiento se deja a la iniciativa de los miembros individuales de los comités, siempre existe la posibilidad de que las cuestiones urgentes de cada día tomen el relevo.

En los Emiratos Árabes Unidos, si el gobierno no responde a las recomendaciones parlamentarias en el plazo de tres meses, el Consejo Nacional Federal envía una carta oficial al Gobierno para realizar el seguimiento de la respuesta gubernamental<sup>10</sup>. Entre tanto, en la India: “los comités parlamentarios disponen de un sistema bien establecido para rastrear sus recomendaciones mediante lo que denominan una *respuesta de acción emprendida* por parte del gobierno en el plazo de tres meses, seguido de la presentación de la *respuesta de acción emprendida* al respecto y el establecimiento de una *declaración de acción emprendida* final ante el parlamento”<sup>11</sup>. En España, las respuestas del gobierno a las recomendaciones parlamentarias se publican en el Boletín Oficial, y se registran en una base de datos disponible para todos los parlamentarios<sup>12</sup>.

Casi un cuarto (el 24%) de los parlamentos rastrea las recomendaciones y las respuestas de forma *ad hoc*. Algunos tienen órganos que ayudan a los comités a rastrear los compromisos del gobierno. En Suecia, por ejemplo, la Dependencia de Investigación y Evaluación Parlamentaria realiza un seguimiento y evalúa la aplicación de las decisiones del *Riksdag*. El *Riksdag* señala que

“Se pueden utilizar diversos instrumentos de control parlamentario (por ejemplo, interpelaciones y preguntas) para exigir que el Gobierno rinda cuentas por no haber respondido —o por el modo en que ha respondido— a las recomendaciones formuladas por el *Riksdag*, o a las garantías, promesas, etc. contraídas por los ministros con el *Riksdag*. Este puede —mediante un anuncio al Gobierno— solicitar que el Gobierno adopte determinadas medidas o decisiones. Estos anuncios no son jurídicamente vinculantes pero, conforme a la práctica constitucional, el Gobierno tiene la obligación de explicar al *Riksdag* los motivos por los que no pretende cumplir con el anuncio. En su comunicación anual por escrito al *Riksdag*, el Gobierno informa de las decisiones y medidas adoptadas en respuesta a los anuncios del *Riksdag*. La comunicación por escrito se remite al Comité sobre la Constitución para su preparación, y el subsiguiente informe del comité se somete a la consideración de la cámara”.

*Presentación por escrito, Riksdag, Suecia*

Los medios de comunicación también han desempeñado un papel importante en el seguimiento de las conclusiones de los comités. Al publicar cómo ha respondido el Gobierno a las recomendaciones de los comités, los medios de comunicación ejercen presión sobre el gobierno para que responda de forma positiva (véase también el capítulo 5).

<sup>10</sup> Presentación por escrito para este informe, Consejo Nacional Federal, Emiratos Árabes Unidos.

<sup>11</sup> Presentación por escrito para este informe, Parlamento de la India.

<sup>12</sup> Presentación por escrito para este informe, Congreso de los Diputados, España.

### Consejos para los parlamentarios: informar de las conclusiones de los comités

#### ¿Cómo puedo lograr la efectividad a la hora de estructurar e implementar las conclusiones obtenidas por los comités?

- Lea el proyecto de informe de una investigación y considere si desea sugerir alguna modificación.
- Prepárese para comprometerse con un informe final a fin de lograr el consenso.
- Participe en la promoción de un informe terminado asistiendo a las conferencias de prensa y compartiéndolo en los medios sociales.
- Tome en cuenta cualquier respuesta del gobierno a las recomendaciones del comité.
- Prepárese para retomar el tema en el futuro a fin de comprobar los avances realizados.

Debe mencionarse que una propuesta puede tener repercusiones incluso si no se termina adoptando. Puede que el Gobierno no quiera ser visto aceptando una recomendación inspirada por la oposición, pero desee mantener la idea e incorporarla en una etapa posterior<sup>13</sup>.

Además, los parlamentos deberían considerar el modo en que los comités realizan el seguimiento de las recomendaciones formuladas durante la legislatura anterior. Aunque las elecciones conlleven un cambio en la mayoría política, es probable que algunas cuestiones examinadas por los comités sigan siendo pertinentes en la nueva legislatura. Es deseable utilizar un enfoque constructivo a la reflexión sobre el trabajo de supervisión de las legislaturas anteriores.

### Comités especiales de investigación

Al contrario que los comités permanentes, encargados de supervisar ministerios específicos, los comités especiales de investigación pueden establecerse durante un mandato legislativo o un período parlamentario de sesiones con miras a investigar una cuestión concreta. Habitualmente, ostentan facultades de investigación que solo se pueden utilizar a efectos de los temas de investigación en cuestión. Cuando la investigación ha terminado y el informe final se ha presentado al parlamento, el comité especial se disuelve.

Justo por encima del 90% de los parlamentos que respondieron al cuestionario para los parlamentos mencionaron que podían establecer comités especiales de investigación. Al examinar los resultados a lo largo del tiempo, los parlamentos que respondieron confirmaron haber establecido 81 comités especiales en 2013, 84 en 2014 y 101 en 2015, durante los que mantuvieron cientos de audiencias y recibieron miles de aportaciones. Los temas de investigación abarcan una amplia variedad de cuestiones de importancia nacional, como las escuchas telefónicas de un magistrado (Rumania), la falta de ancho de banda de fibra óptica (República Democrática del Congo) y la violencia contra mujeres indígenas (Chile).

La decisión de establecer un comité especial de investigación requiere habitualmente el apoyo de cierto número de parlamentarios, en ocasiones la mayoría. Esto puede suponer una limitación de la posibilidad de iniciar investigaciones especiales por parte de la oposición. Algunos parlamentos han fijado disposiciones especiales para garantizar que los partidos minoritarios también puedan iniciar investigaciones.

“Los partidos minoritarios tienen derecho a establecer un comité de investigación. Y si se establece dicho comité de investigación, el partido minoritario tiene derecho a decidir quién puede comparecer ante el comité, quién puede hablar y quién puede aportar información. ... Todos los miembros del comité pueden hacer una propuesta, y entonces, por supuesto, compete a la decisión de la mayoría del comité, pero en ocasiones una minoría del 25% de los miembros también tiene derecho a establecer un comité de investigación”.

*Reinhold Lopatka, miembro del Consejo Nacional, Austria*

Entre tanto, algunas veces un partido con mayoría parlamentaria puede preferir establecer investigaciones especiales sobre las actividades de un gobierno anterior que estaba ocupado por un partido diferente, y se siente menos presionado a establecer investigaciones sobre las actuaciones del gobierno actual.

El proceso de investigación por parte de un comité especial de investigación, así como las recomendaciones que resultan, pueden generar una atención pública y un empuje político considerables, como muestra este ejemplo de Kenya (véase el recuadro 18).

#### Recuadro 18 Comité Parlamentario Mixto Especial de Kenya para cuestiones relacionadas con la Comisión Electoral y Fronteriza Independiente

A lo largo del tiempo, desde las elecciones generales en Kenya de 2013, una serie de acusaciones de falta de credibilidad, imparcialidad, integridad e independencia contra la Comisión Electoral y Fronteriza Independiente (IEBC, por sus siglas en inglés) generó un debate público inmenso, que culminó en varias protestas encabezadas por los líderes de la oposición. Como resultado, en 2016 se acordó el establecimiento de un comité parlamentario bipartidario especial que examinara la conducta de la IEBC en relación a estas graves acusaciones, y formulara recomendaciones en un plazo de 30 días.

El comité escuchó representaciones de varias partes interesadas y formuló un amplio abanico de recomendaciones, incluida la destitución del cargo de miembros de la comisión y la reconstitución de la IEBC. Otra recomendación se convirtió en el foco de

<sup>13</sup> Russell y Benton, 2012.

la atención pública y las actuaciones jurídicas durante el período previo a las elecciones generales de 2017: a saber, que los resultados de las elecciones presidenciales declarados en cada circunscripción deberían ser finales, y por lo tanto inalterables por la IEBC o sus líderes. Esto tuvo ramificaciones generalizadas, sobre todo en lo concerniente a la erradicación del fraude electoral, ya que eliminaba la posibilidad de que los resultados de las elecciones presidenciales fueran alterados tras ser transmitidos por el centro de recuento de las circunscripciones o en el momento de anunciar los resultados. Tras conocer el recurso de apelación interpuesto por la IEBC, el Tribunal de Apelaciones declaró que toda ley que otorgara a la IEBC o a su presidencia facultades para realizar cualquier alteración en los resultados de las elecciones presidenciales era contraria a las disposiciones de transparencia y exactitud.

Esta medida crucial surgió como consecuencia de una ciudadanía vigilante y de la supervisión bipartidaria sobre la IEBC, cuyo propósito consistía en aportar claridad a la transmisión y tabulación de los resultados de las elecciones presidenciales.

*Fuente: Parlamento de Kenya, 2016. Report of the Joint Parliamentary Select Committee on Matters Relating to the Independent Electoral and Boundaries Commission*

### Vigilar los compromisos contraídos por el gobierno

Los ministros contraen compromisos con el parlamento y de este modo, por extensión, con el conjunto de la población. Aun así, existen relativamente pocos ejemplos de mecanismos que vigilan la aplicación de dichos compromisos. Los Comités Parlamentarios de Garantías Gubernamentales (CGA, por sus siglas en inglés) constituyen un intento de llenar este vacío. Estos comités se encuentran en Uganda, Seychelles, Ghana, Zambia, la India y Myanmar, entre otros.

#### Recuadro 19 Comités de Garantías Gubernamentales en Ghana y la India

##### Ghana

El Parlamento de Ghana creó un CGA como comité permanente en 1998. Freda Prempeh, actual miembro del CGA, es una de los numerosos parlamentarios que han cuestionado la efectividad del comité, y cita a la India como modelo positivo de CGA a seguir (véase más adelante). Parte del problema es que el reglamento requiere que un miembro del partido gobernante presida el comité. Esto ha dado lugar a una situación en que algunas garantías no se someten a un escrutinio sólido, por temor a enemistarse con el partido gobernante. Otros desafíos son los recursos limitados y una percepción de que la voz del comité no es suficientemente alta como para ser oída por encima de otros comités más influyentes, como el Comité de Cuentas Públicas.

No obstante, en los últimos años la reputación del CGA ha mejorado. Un nuevo portal en línea, integrado con los medios sociales y los mensajes de texto, permite que los miembros del público proporcionen información sobre la ejecución de garantías específicas. Y existe la esperanza de que el reglamento sea modificado con miras a estipular que el CGA sea presidido por un miembro

de la oposición, lo que aportaría una mayor credibilidad al comité.

##### La India

La *Lok Sabha* (la Cámara Baja del Parlamento bicameral de la India) ha contado con un CGA desde 1953, y la *Rajya Sabha* (la Cámara Alta) siguió el ejemplo en 1972. Los CGA realizan un seguimiento de los avances realizados en cuanto a las garantías gubernamentales tres meses después de haber otorgado la garantía.

Los ministerios individuales presentan informes de ejecución ante el Ministerio de Asuntos Parlamentarios, que a continuación realiza declaraciones periódicas al parlamento. Con la asistencia de la secretaría parlamentaria, los CGA examinan estas declaraciones con el fin de determinar el alcance de la ejecución de cada garantía.

El CGA de la *Lok Sabha* mantiene estadísticas detalladas sobre la ejecución de las garantías gubernamentales, que se ponen a disposición del público a través del sitio web parlamentario. A fecha de 21 de noviembre de 2016, 1264 garantías gubernamentales de la 16a *Lok Sabha* (de 2014 hasta el presente) están registradas como habiendo sido ejecutadas totalmente, mientras que otras 1355 se encuentran pendientes. Durante la *Lok Sabha* anterior (2009–2014), 4588 garantías se ejecutaron totalmente, mientras que 922 permanecieron sin completar.

Tal como estos dos estudios de casos ilustran, la existencia de un CGA no garantiza por sí misma una rendición de cuentas efectiva. El entorno político, la capacidad del personal para apoyar al comité y el uso que los miembros individuales eligen realizar de este mecanismo se combinan para influir en su efectividad que, como ha quedado demostrado, puede ser considerable.

*Fuente: Tom Mboya, 2016*

#### En resumen: supervisión del gobierno en los comités

Los comités pueden ser herramientas de escrutinio poderosas. Los medios para seleccionar a los miembros de los comités influyen en el grado de independencia respecto al Gobierno y respecto a los líderes del partido de un legislador. La efectividad se ve reducida cuando los ministros del gobierno son también miembros del comité. El mandato de supervisión de *todos* los comités debe ser claro, y quedar establecido preferentemente en un marco jurídico. Permitir que los comités incluyan cuestiones en su agenda e inicien sus propias investigaciones ayuda a fomentar la independencia y una cultura de comité.

Los parlamentos pueden establecer comités de supervisión específicos (por ejemplo, de cuentas públicas, derechos humanos, anticorrupción, garantías gubernamentales), otorgar a los comités permanentes *de supervisión del gobierno* un mandato para llevar a cabo investigaciones de supervisión pertinentes a su cartera de trabajo, o establecer comités especiales de investigación que examinen cuestiones apremiantes de interés público.

Los métodos de trabajo de un comité influyen en su capacidad para llevar a cabo una supervisión efectiva. Con independencia del asunto bajo consideración, los comités que realizan la supervisión deben involucrar a un amplio espectro de testigos en sus deliberaciones; esto no solo mejora el proceso de recopilación de pruebas y el funcionamiento del comité, sino que además la participación pública fomenta la transparencia de los procesos parlamentarios y aumenta la confianza pública. Los comités deberían mantener un registro sistemático de las recomendaciones que formulan y de la respuesta del gobierno a dichas recomendaciones.

### 3.3 Supervisión en el Pleno

El Pleno es el escenario público del debate y la competencia políticas. No es sorprendente que los debates e intercambios dentro de este foro puedan ser acalorados y conflictivos. Desde la perspectiva de la supervisión, los miembros disponen de diversas herramientas que pueden utilizar para que la sociedad se familiarice con las actuaciones del gobierno y los resultados políticos, incluidas las mociones y las preguntas.

En una democracia, debe haber un espacio para la argumentación pública de las ideas políticas. El Pleno no suele ser el mejor lugar para examinar cuestiones en detalle, pero desempeña un papel valioso a la hora de realizar la supervisión y lograr la participación de la sociedad, y, por supuesto, al sancionar al Gobierno cuando se descubre que está *fuera de lugar*.

Es importante que este debate se celebre ante la mirada pública. La cobertura que hacen los medios de comunicación ayuda a conectar al parlamento con la sociedad, y forma parte necesaria de la apertura parlamentaria. La desventaja de la atención mediática es que también puede alentar el fanfarroneo y la pretensión de apuntarse un tanto político.

#### Mociones y debates

Las mociones y los debates ofrecen a los parlamentarios un tiempo valioso para hablar en público, a la vez que una buena oportunidad de realizar una supervisión minuciosa. Incluso un debate breve puede presentar desafíos a un ministro bajo presión que deba justificar una posición política, además de brindar oportunidades de supervisión a los parlamentarios. El inicio y desarrollo de una política pública importante suele decidirse en privado, fuera del parlamento, pero tales políticas, en última instancia, permanecen o sucumben ante la dura prueba de un debate parlamentario abierto.

Las mociones se diferencian de las investigaciones de supervisión en los comités, por ejemplo, por su tono más *urgente*. Alemania indica que los miembros tienen “derecho a exigir un debate sobre las cuestiones de actualidad”, y que

“la Presidencia está obligada a convocar al *Bundestag* si un tercio de sus miembros así lo requiere. En el último período electoral, el *quorum* se ha reducido a fin de fortalecer a la minoría, que no ocupa un tercio de los escaños”.

*Presentación por escrito, Bundestag, Alemania*

Igualmente, en Japón, los debates sobre acontecimientos actuales ofrecen una oportunidad de preguntar al Gobierno.

“Cuando ocurre un incidente importante, se elabora un informe y se formulan preguntas, por ejemplo, con motivo de grandes desastres, accidentes graves, visitas del Primer Ministro a países extranjeros, la asistencia de ministros a conferencias internacionales, etc”.

*Presentación por escrito, Dieta, Japón*

Los debates sobre la moción de que el parlamento *no tiene confianza* en el Gobierno, o desea censurar al Gobierno o a un ministro, son maniobras premeditadas que persiguen una sanción política —por lo general, la destitución— en respuesta a una situación de importancia especial.

Los datos indican que solo una pequeña proporción de las mociones de desconfianza y censura se adoptan en la práctica. En 2014, en 76 cámaras, se intentaron mociones de censura un total de 37 veces, pero solo 6 fueron aprobadas. En el mismo año, hubo 137 mociones de desconfianza, pero solo 8 fueron adoptadas.

Aunque no es probable que las mociones de desconfianza se adopten cuando el Gobierno exige el apoyo de la mayoría parlamentaria, aún pueden ser efectivas para atraer la atención pública a las deficiencias del gobierno. De hecho, la intención de estas mociones no es necesariamente la caída del Gobierno, sino más bien la exposición pública de un asunto de gran interés. A los efectos de la supervisión, el mero hecho de celebrar un debate obliga al Gobierno a justificar sus actuaciones y políticas, a beneficio del parlamento y de la sociedad. Estas mociones siguen siendo una herramienta útil a disposición de los parlamentarios, independientemente de si se adoptan o no.

Es más probable que se aprueben las mociones de urgencia o mociones para el debate de un asunto de importancia pública (en ocasiones se denominan debates *de tomar nota*). Tal como los parlamentarios de Canadá y Eslovenia explican:

“Conforme a la Orden Permanente 52, un miembro puede solicitar que la cámara debata una cuestión que requiere consideración urgente mediante la discusión de una moción para levantar la sesión de la cámara y, si la petición se concede, el debate se celebra en cuanto haya una oportunidad. En 2014 se celebraron cinco debates de urgencia. Bajo la Orden Permanente 53.1, la cámara puede celebrar debates *de tomar nota*, que permiten a los miembros expresar sus opiniones sobre un asunto, sin el requisito de adoptar una decisión. Los debates *de tomar nota* facilitan que los miembros participen en el desarrollo de las políticas públicas, dando a conocer sus opiniones antes de que el Gobierno adopte una postura”.

*Presentación por escrito, Cámara de los Comunes, Canadá*

“La herramienta de supervisión que más se utiliza en la práctica es la petición de convocar un período extraordinario de sesiones de la Asamblea Nacional o una reunión urgente de un órgano de trabajo.



### Consejos para los parlamentarios: debates

#### ¿Por qué debería participar?

Los debates permiten que los parlamentarios hablen extensamente sobre una cuestión. Ofrecen una oportunidad excelente para exigir cuentas al gobierno en la esfera pública del Pleno.

#### ¿Qué necesito?

- Comprender los procesos que se utilizan para determinar los temas a debate y saber si puede influir en ellos.

#### ¿Cómo puedo contribuir con efectividad?

- De ser posible, presente una solicitud de debate sobre un tema de su elección.
- Si el programa se publica con anterioridad, examínelo periódicamente a fin de prepararse para participar en los debates.
- Si los debates se avisan con poca antelación, redacte un discurso de un tema que le preocupa y téngalo listo para utilizarlo en el último momento.
- Investigue el tema para asegurarse de que el discurso está bien informado, utilizando el servicio parlamentario de investigaciones, respuestas a preguntas orales y escritas, debates anteriores e informes de comités.
- Asegúrese de que su discurso se centra en unas pocas cuestiones clave y tenga en cuenta cualquier restricción del tiempo.
- Exponga sus preocupaciones mediante relatos extraídos de las estadísticas y las experiencias de los electores, presione al gobierno para obtener información y presente demandas claras.
- Practique hablando; siéntase cómodo con la cámara parlamentaria; asegúrese de que dispone de tiempo para presentar sus demandas.
- En algunos parlamentos, los parlamentarios pueden intervenir para cuestionar o apoyar a otros parlamentarios que tienen la palabra. Durante el debate, tenga a mano información detallada con el fin de aprovechar estas oportunidades para expresar sus ideas.

Conforme al artículo 58 del reglamento, se puede convocar un período extraordinario de sesiones a petición de al menos un cuarto de los diputados; en este caso, la Presidencia de la Asamblea Nacional debe convocar el período de sesiones en el plazo de los 15 posteriores a la presentación de la petición. Esta es una herramienta muy utilizada, sobre todo por los diputados de la oposición. Al presentar una petición, los diputados deben describir el asunto para el que piden un debate en la Asamblea Nacional, así como respuestas y aclaraciones por parte del Gobierno y de los ministros competentes. La petición también debe describir las actuaciones concretas que los diputados proponen al Gobierno; las propuestas se debaten y se someten a la decisión de la Asamblea Nacional. El reglamento también permite solicitar una reunión urgente de un órgano de trabajo si la petición la promueve un tercio de los miembros de dicho órgano o un grupo de diputados. La reunión debe convocarse en un plazo de 14 días. La petición de una reunión urgente debe ir acompañada de los materiales pertinentes y de las decisiones que se proponen”.

*Presentación por escrito, Asamblea Nacional, Eslovenia*

### Preguntas

La formulación de preguntas en un parlamento moderno es una herramienta fundamental de supervisión parlamentaria.

En la práctica, las preguntas escritas son intercambios directos entre un miembro y un ministro a la luz del público. Las preguntas escritas facilitan que un parlamentario obtenga información del gobierno que no suele estar fácilmente disponible en otros lugares, y se pueden utilizar, por ejemplo, para elaborar un caso sólido y fundamentado con el que cuestionar o cambiar una política gubernamental.

Por el contrario, el cuestionamiento oral periódico de los ministros en la cámara constituye una oportunidad para que el parlamento sonsaque respuestas a los ministros y se mantenga al día con el ciclo informativo de maneras que muestren su importancia a la población. Mediante las preguntas orales, los parlamentarios pueden expresar sus ideas políticas y se benefician de una respuesta inmediata. Innovaciones como las preguntas urgentes, que habitualmente tienen que ser respondidas verbalmente por un ministro el día que se presentan, aumentan la agilidad y relevancia del procedimiento.

La posibilidad de que los parlamentarios dirijan preguntas al Gobierno, y el requisito formal en muchos países de que el gobierno responda en un plazo determinado, es una de las características que diferencian la supervisión parlamentaria del escrutinio realizado por otros órganos. Aunque el gobierno se sienta obligado por la presión política a responder a las preguntas formuladas en los medios de comunicación, no hay ninguna obligación formal de hacerlo. La situación es diferente en el parlamento, donde el gobierno puede recibir una sanción si no satisface el requisito jurídico de responder.

## Preguntas orales

Muchos parlamentos reservan un tiempo específico en las sesiones plenarias para que los parlamentarios formulen preguntas a los Gobiernos y a sus ministros. En algunos parlamentos, el reglamento también permite que los parlamentarios sigan una pregunta oral con otra pregunta más detallada, que se suele denominar *complementaria*. A continuación, puede celebrarse un debate (o un tiempo de interpelaciones).

Especialmente cuando las sesiones plenarias se retransmiten en vivo al conjunto de la población, las preguntas orales pueden ser controvertidas y beligerantes. Por lo habitual, las oposiciones declaran que los gobiernos no han respondido a las preguntas formuladas, y los gobiernos denuncian que la oposición formula preguntas políticamente motivadas con el propósito de *hacer caer al Gobierno*. En este contexto acalorado, las respuestas no siempre satisfacen al parlamentario.

“Tenemos que presentar nuestras preguntas orales por escrito, con semanas de antelación y, entonces, el ministro comparece y responde en el parlamento. Algunas preguntas las responde la propia Presidencia —no sus ministros—, pero lo mismo daría que recitara una rima infantil porque puede que la respuesta no tenga nada que ver con la pregunta. Se supone que es una forma principal de supervisión, pero se aborda sencillamente con desdén. Si se supone que esas respuestas son tu fuente de información, entonces realmente es una pérdida de tiempo”.

*Robert Alfred Lees, miembro de la Asamblea Nacional, Sudáfrica*

Algunos miembros entrevistados para este informe comentaron la importancia de las preguntas orales a la hora de informar y concienciar sobre un asunto determinado. Una parlamentaria del Reino Unido proporcionó un ejemplo al referirse a una pregunta que había presentado sobre la aplicabilidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Reino Unido:

“Creo que solo formular una pregunta y obtener una respuesta hace que las personas sean más conscientes [de la cuestión]. La última vez que formulé una pregunta acerca de esto durante el debate sobre el Día Internacional de la Mujer, la respuesta fue mucho más exhaustiva que cuando pregunté anteriormente hace un par de meses. Claramente, [en aquel momento] aún no la habían considerado”.

*Baronesa Lindsay Northover, miembro de la Cámara de los Lores, Reino Unido*

Las Presidencias desempeñan una función clave en el modo en que estas preguntas orales se gestionan en el Pleno y, de hecho, en cultivar un diálogo más constructivo entre el gobierno y la oposición, como demuestran las Presidencias de los Parlamentos de Letonia y Georgia. Crear el espacio para este diálogo es algo valioso en el proceso democrático.

“El ministro está obligado a responder a las preguntas (tanto orales como escritas). Si la oposición no está

conforme, pueden volver a formular la pregunta y, entonces, deberá ser respondida en una sesión parlamentaria especial. Como Presidenta, intento asegurarme de que todos los ministros comparecen y responden a las preguntas”.

*Inara Murniece, Presidenta del Parlamento, Letonia*

“En Georgia, aún existe [la percepción] de que si la mayoría [formula preguntas] está socavando al Gobierno. Les digo a mis colegas que si solo [criticamos al Gobierno] una vez, entonces sí, parecerá que queremos derrocar al Gobierno. Pero si lo practicamos periódicamente, todas las semanas, entonces creamos una nueva comprensión: formular preguntas difíciles no tiene que ver con derrocar al Gobierno. Tiene que ver con respetar lo que la Constitución exige. Estos obstáculos se deben superar y la experiencia es la herramienta de cambio más efectiva. Cuando los parlamentarios viajan y ven cómo se hace en otros parlamentos, es más probable que cambien”.

*David Usupashvili, Presidente del Parlamento, Georgia*

## Recuadro 20 Turno de preguntas orales en la Asamblea Legislativa de Tonga

En 2016, la Oficina de la Asamblea Legislativa de Tonga invitó al equipo de desarrollo parlamentario de la Oficina del Pacífico del PNUD para que ofreciera una exposición informativa exhaustiva sobre el *sistema Westminster* de preguntas parlamentarias. Esto provocó la facilitación de un debate sobre el modo en que la situación presente podría mejorar. En el debate se reconoció una característica en particular del sistema Westminster: la libertad que concede a la Presidencia para desarrollar y promover un sistema de preguntas, lo que mantiene actualizado este procedimiento de preguntas.

Poco después, la Asamblea Legislativa celebró un turno de preguntas orales de forma satisfactoria, el primero en varios años.

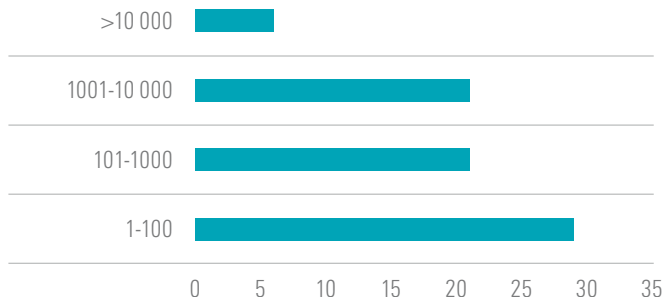
*Fuente: Secretaría, Asamblea Legislativa de Tonga, 2016*

## Preguntas escritas

Las preguntas escritas son una de las formas más extendidas de escrutinio parlamentario: más del 70% de los parlamentarios encuestados afirmaron haber presentado preguntas de este tipo. Este tipo de preguntas tiene una dinámica diferente que las preguntas orales. Por lo habitual, las preguntas escritas se responden más exhaustivamente que las preguntas orales (aunque no es siempre el caso). Los parlamentarios podrían hacer un *uso progresivo* de las preguntas escritas. Esto es, quizás formulen una serie de preguntas sobre el mismo tema para obtener una imagen más clara de la cuestión en la que están interesados. Al seguir formulando preguntas relacionadas sobre un tema determinado, un parlamentario puede recabar una cantidad considerable de información, siempre que el parlamento reconozca las preguntas como procedentes.

La cantidad de preguntas escritas formuladas cada año varía mucho entre un parlamento y otro. Los datos del cuestionario indican que las preguntas escritas son una actividad parlamentaria esencial en varios países, pero que se utilizan de forma marginal o no se usan en absoluto en otros.

**Figura 19. Cantidad de preguntas escritas en 2015**



Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 12, 2016 (base para la pregunta: 82 cámaras parlamentarias)

Muchos de los parlamentos que indicaron haber contado con menos de 100 preguntas escritas al año pertenecían a los pequeños Estados insulares en desarrollo (donde puede que se usen con más frecuencia otros medios para recabar información), pero no todos. Túnez, por ejemplo, declaró que solo se habían presentado siete preguntas escritas en 2015 (de las cuales seis obtuvieron una respuesta).

Dentro de cada región se observa una variación significativa en la cantidad de preguntas escritas. La siguiente tabla indica el grado de esta diversidad.

**Figura 20. Cantidad de preguntas escritas presentadas en 2015; muestra regional de parlamentos**

África	Sierra Leona	5
África	Kenya	133
África	Zambia	847
Asia	Japón	464
Asia	Malasia	6075
Asia	India	13512
Europa	Croacia	316
Europa	Noruega	1486
Europa	Dinamarca	14610
América Latina	Suriname	6
América Latina	Uruguay	450
América Latina	Chile	8637

Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 12, 2016.

Las 10 cámaras con la cantidad más alta de preguntas escritas, según las respuestas al cuestionario, son las siguientes. Una gran cantidad de preguntas escritas exige que el Gobierno dedique recursos considerables a responderlas.

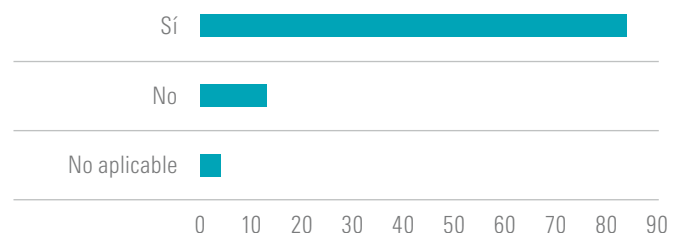
**Figura 21. Cantidad de preguntas escritas presentadas en 2015; los 10 países con la mayor cantidad**

Europa	Reino Unido	30782
Europa	Francia	24180
Oceanía	Nueva Zelandia	16180
Europa	España	15342
Europa	Dinamarca	14610
Asia	India	13512
América Latina	Chile	8637
Asia	Pakistán	6657
Europa	Polonia	6370
Europa	Grecia	6345

Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 12, 2016.

El desafío común asociado a las preguntas escritas es el tiempo de respuesta. Mientras que las preguntas orales requieren y reciben una respuesta inmediata (aunque no siempre satisfactoria), las preguntas escritas se responden a menudo con algo de retraso. Esto ocurre a pesar del hecho de que la mayoría de los parlamentos fija un plazo para que el gobierno responda a las preguntas escritas. El cuestionario para los parlamentos reveló que el 83% de las cámaras parlamentarias que respondieron tenían dicho plazo.

**Figura 22. ¿Existe un plazo para que el gobierno responda a las preguntas escritas?**



Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 11, 2016 (base para la pregunta: 101 cámaras parlamentarias)

Los datos obtenidos del cuestionario no proporcionaron una imagen completa del porcentaje de preguntas respondidas dentro del plazo. Aunque muchos parlamentos notificaron que todas las preguntas recibían una respuesta a su debido tiempo, otros indicaron que había discrepancias considerables. La Asamblea Nacional de Pakistán, por ejemplo, señaló que, en 2015, 6657 preguntas escritas obtuvieron una respuesta, pero solo 1987 (30%) dentro del plazo. Por otro lado, el Parlamento de Grecia indicó que, en 2015, 6542 preguntas escritas fueron respondidas, de las cuales 4642 (71%) dentro del plazo.

Cuando el gobierno pasa por alto estos plazos, socava la autoridad del parlamento y la efectividad a la hora de realizar la supervisión. Como resultado, algunos parlamentos han reformado su reglamento en cuanto al retraso en las respuestas a las preguntas escritas. Por ejemplo, en Canadá, la respuesta de un ministro o la falta de la misma puede remitirse a un comité permanente, y en los Países Bajos la

respuesta se puede programar como una pregunta prioritaria para el turno de preguntas. Asimismo, los miembros pueden *dar aviso* para hablar sobre el tema de la pregunta en un momento posterior (por ejemplo, en el tiempo reservado al final de un día de sesión).

En algunos parlamentos, se programa un debate cuando los ministros no están satisfechos con la respuesta de un ministro a una pregunta escrita (o con el tiempo que tarda en responder). Este procedimiento se conoce comúnmente como *interpelación*.

“Puedo formular preguntas escritas al gobierno y tienen que responderlas. Si no estoy contenta con la respuesta, selecciono ‘no estoy contenta’ y, entonces, hay un debate de interpelación en la sesión plenaria”.

*Andrea Caroni, miembro del Consejo de los Estados, Suiza*

### Recuadro 21 Preguntas e interpelaciones en Jordania y Kuwait

Los siguientes estudios de casos ilustran el modo en que los Parlamentos de Jordania y Kuwait utilizan las interpelaciones para exigir cuentas al Gobierno.

#### Jordania

En Jordania, si un parlamentario no se encuentra satisfecho con la respuesta a una pregunta escrita, puede volver a formularla con el ministro en el Pleno. Si el parlamentario sigue sin estar satisfecho, puede transformar la pregunta en una interpelación. Si el ministro no responde satisfactoriamente en el plazo de un mes, la interpelación puede ir seguida de un voto de desconfianza en el ministro. Durante una sesión plenaria, el 15 de diciembre de 2015, hasta cinco parlamentarios transformaron sus preguntas en interpelaciones tras haber recibido respuestas que consideraron inadecuadas.

Durante el período de 2013 a 2016, los miembros de la Cámara de Representantes formularon 32 194 preguntas e iniciaron 77 interpelaciones y 35 peticiones de debate público. Como medio para ejercer una presión constante sobre el gobierno, se considera que las interpelaciones han desempeñado una función importante en el impulso de varias reformas, incluido el Plan Nacional de Estrategia Energética.

“Tenemos dos formas de cuestionar al gobierno. La primera es más suave. Le dices al Gobierno que no te gusta algo relativo a su desempeño y que quisieras una respuesta. Y sí, por supuesto, obtenemos respuestas. Los reglamentos del Parlamento y la Constitución les exige que responda. Pero la mayor parte del tiempo, las respuestas no se acercan a la verdad. La herramienta más contundente, que yo he utilizado 35 veces, [es la interpelación]. Mediante este proceso, tengo autoridad para decir que no estoy convencida de las respuestas y pido retirar la confianza. Esto ocurrió hace dos meses en torno a la cuestión del incremento en las tarifas del agua, porque se llevó a cabo secretamente sin el conocimiento del público y la explicación que dieron no era verídica.”

*Rula Al-Farra, miembro de la Cámara de Representantes, Jordania*

#### Kuwait

En Kuwait, la Asamblea Nacional puede usar las interpelaciones a fin de pedir un voto de desconfianza para el gobierno o un miembro individual, que a su vez puede resultar en su dimisión. Esto refuerza la autoridad de los parlamentarios para acceder a información que los ministros guardan y exigir cuentas al Gobierno.

A menudo, los ministros que se enfrentan a una interpelación llegan a un acuerdo con la Asamblea para evitar el voto de desconfianza. Este fue el caso el 8 de marzo de 2016, cuando el Ministro de Asuntos Sociales y Trabajo, aceptó 11 recomendaciones realizadas por el Parlamento, relativas a cuestiones tales como el cuidado de los huérfanos.

En otras situaciones, el ministro dimite antes de que se pueda realizar la interpelación, como fue el caso del Ministro de Comercio e Industria, que dimitió el 23 de marzo de 2015. Desde 2013, 19 sesiones de interpelación han provocado la dimisión de seis ministros y un voto de renovación de la confianza en uno. En muchos otros casos, los ministros aceptan las recomendaciones de los parlamentarios.

*Fuente: Ahmed Jazouli, 2016*

#### En resumen: supervisión en el Pleno

Al ser un escenario público, el Pleno facilita que los parlamentarios señalen cuestiones a la atención de un público amplio. La dinámica de la supervisión en el Pleno puede ser bastante diferente de la supervisión en los comités, además de producir un efecto político más inmediato. En contadas ocasiones, se utilizan mociones en un intento de destituir al gobierno o a uno de sus ministros. Más a menudo, las mociones se usan (incluso cuando no son aprobadas) para destacar cuestiones de importancia nacional urgente. Las preguntas orales y escritas a los ministros tienen distintos propósitos, incluida la obtención de información sobre los programas y políticas del gobierno. Algunos parlamentos disponen de mecanismos como la interpelación para que los parlamentarios obtengan una compensación cuando no se sienten satisfechos con las respuestas recibidas a sus preguntas. Al igual que en los comités, es necesario que los parlamentos garanticen que la oposición tiene la oportunidad de realizar la supervisión en el Pleno.

## 3.4 Supervisión del presupuesto

La facultad de recaudar dinero mediante impuestos ha sido, históricamente, una función principal de muchos parlamentos, y continúa siendo así hoy en día. Además, el parlamento desempeña una variedad de otras funciones relacionadas con el gasto y las finanzas públicas.

En la mayoría de los países, es responsabilidad del gobierno proponer un presupuesto al parlamento. El presupuesto nacional es una declaración gubernamental de intenciones políticas y financieras. ¿Cómo planea el gobierno recaudar

### Consejos para los parlamentarios: preguntas

#### ¿Por qué debería participar?

Las preguntas son una de las formas de supervisión utilizadas con más frecuencia por los parlamentarios. Las preguntas y respuestas informan al público del trabajo en el parlamento y traen la información al dominio público. Se pueden usar para destacar los éxitos o fracasos del gobierno y presionarle para que se esfuerce más. Una supervisión realizada con éxito ayuda a crear el perfil de los parlamentarios y los partidos políticos. Es necesario que todos los parlamentarios demuestren que están defendiendo con esfuerzo a sus electores.

- Las preguntas orales son un modo efectivo de plantear cuestiones que afectan a los electores, expresar ideas políticas, buscar información, presionar al gobierno para que actúe, destacar campañas o lograr una reunión con un ministro.
- Las preguntas escritas son útiles para obtener información exhaustiva sobre las opiniones, planes y actuaciones del gobierno. Una pregunta escrita con un objetivo claro permite identificar ámbitos en los que el gobierno no está adoptando ninguna medida.
- Varios parlamentarios que actúan juntos, ya sea formalmente a través de los partidos o bloques o bien de modo informal, pueden utilizar una serie de preguntas para alcanzar una narración política o atraer el foco de atención a una cuestión determinada. Esto puede hacerse a lo largo de varias sesiones o centrandone una cantidad considerable de preguntas sobre una cuestión en una sola sesión plenaria.

#### ¿Qué necesito?

- Las normas parlamentarias acerca de la formulación de preguntas.
- Investigaciones relevantes sobre el tema de su pregunta, incluida información sobre las políticas, actuaciones y estadísticas gubernamentales, desglosadas por sexo.
- Estudios de casos extraídos del electorado (cuando se plantean cuestiones relacionadas con los electores).

#### ¿Cómo puedo contribuir con efectividad?

- Sea claro sobre el propósito de su pregunta.
- Evite formular preguntas que ya han sido formuladas.
- Investigue.
- En las preguntas orales, utilice con sabiduría el tiempo de que dispone. Una pregunta concreta es más efectiva que un discurso largo. Formular más de una pregunta al mismo tiempo permite que el ministro elija la más fácil de responder y evite la más difícil o incómoda.
- Prepare cuidadosamente preguntas complementarias que le ayuden a lograr su objetivo al formular la pregunta.
- En las preguntas escritas, sea preciso y exacto sobre la información o la medida que solicita.
- Utilice frases que exijan al ministro una respuesta concreta y sustancial. Por ejemplo: "¿Qué debates ha mantenido el ministro ...?"; "¿Cuántos ...?"; "¿Qué planes tiene el ministro ...?"; "¿Qué evaluación ha realizado el ministro de ...?"; "¿Qué estimación ha realizado el ministro de ...?"; "¿Cuál es la política del ministro sobre ...?".

ingresos y gastarlos? ¿Dónde centrará sus prioridades de gasto? ¿Cómo pretende satisfacer, financieramente, las demandas de la ciudadanía? En muchos aspectos, las opciones fiscales contenidas en el presupuesto del gobierno reflejan su visión para la sociedad. Por ello, un buen presupuesto es extenso y transparente, y se esmera en lograr la previsibilidad.

El escrutinio presupuestario es una fuente significativa de poder parlamentario. Al mismo tiempo, es importante destacar la amplia variación del papel parlamentario en el proceso de elaboración del presupuesto<sup>14</sup>.

La participación parlamentaria en la gestión de las finanzas públicas y el ciclo presupuestario es un tema de debate en sí mismo, que merece una investigación más exhaustiva. En este apartado se consideran la participación del parlamento en la supervisión presupuestaria y las oportunidades cruciales para que el parlamento desempeñe un papel constructivo, junto con algunos desafíos. A continuación, se muestran formas de participación parlamentaria en el proceso presupuestario.

#### Oportunidades de supervisión del presupuesto

Una participación parlamentaria efectiva en el proceso presupuestario establece un equilibrio de poderes que es crucial para un gobierno responsable y transparente y para

14 Pelizzo, Stapenhurst y Olson (eds.), 2005.

## Consejos para los parlamentarios: supervisión del presupuesto

### ¿Por qué debería participar?

El gobierno determina sus intenciones políticas y cómo pretende obtener los recursos para llevarlas a cabo mediante el presupuesto anual. Es uno de los documentos más importantes que el gobierno produce. La supervisión parlamentaria es igualmente importante. Solo unos pocos parlamentos ostentan la facultad de fijar presupuestos, pero muchos más pueden modificar o rechazarlos, mientras que otros parlamentos no tienen ninguna facultad relacionada con ellos.

Los comités competentes también pueden supervisar los presupuestos y el gasto del ministerio pertinente, aportando un conocimiento considerable y experiencia de los servicios particulares.

### ¿Qué necesito?

- Una comprensión del proceso presupuestario, incluidos los calendarios de ejecución y las fechas clave.
- Una comprensión de los conceptos clave:
  - renta: el modo en que el gobierno recauda dinero,
  - gastos: el modo en que el gobierno se gasta el dinero,
  - la diferencia entre los ingresos y los gastos de capital,
  - la variación entre los presupuestos y los gastos reales,
  - déficits: la diferencia entre los gastos y la renta,
  - deuda,
  - préstamos,
  - administración del efectivo.
- Asesoramiento experto y análisis cuando esté disponible, incluido el análisis de género; algunos parlamentos ofrecen oficinas de investigación presupuestaria.

### ¿Cómo puedo contribuir con efectividad?

- Considere las cuestiones que debe afrontar el gobierno en el siguiente y futuros ejercicios fiscales:
  - ¿Hay cuestiones cruciales específicas que necesiten financiación, como una intervención militar, una emergencia nacional, o una deuda o un déficit que debe saldarse?
  - ¿Se ha comprometido el gobierno con niveles concretos de gasto en el marco de un compromiso internacional, como la pertenencia a un órgano regional?
  - ¿Qué políticas nuevas se están introduciendo? ¿Se pueden financiar? ¿Está el gobierno intentando reducir otros gastos para financiar la nueva política? ¿Es esto justificable?
  - ¿Cuál ha sido la efectividad del gasto hasta la fecha? ¿Qué resultados se esperan de los gastos propuestos? ¿Se ha obtenido rentabilidad?
- Algunas otras cuestiones que se deben tener en cuenta:
  - Renta: ¿cómo piensa recaudar dinero el Gobierno?, ¿qué impuestos se están aplicando?
  - ¿Es progresivo el impuesto sobre la renta? Es decir, ¿deben pagar más los que ganan más?
  - Considere el presupuesto desde una perspectiva de género; por ejemplo, ¿cómo afectan los impuestos a los hombres en comparación con las mujeres?

### Recursos útiles

UIP, PNUD, UNIFEM e Instituto del Banco Mundial, 2004. *El Parlamento, el Presupuesto y el Género* ([http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/planif\\_presup/genero/documentacion/parliament\\_budget\\_gender\\_spn.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/planif_presup/genero/documentacion/parliament_budget_gender_spn.pdf))

Global Partners Governance (GPG), 2014. *Show Me the Money: Improving Financial Oversight* (<http://www.gpgovernance.net/publication/paper-4-show-me-the-money/>)

garantizar una prestación eficiente de servicios públicos. Aun así, no todos los parlamentos participan en todo el ciclo presupuestario: desde la consulta y la elaboración de medidas presupuestarias hasta su evaluación y auditoría. La figura 23 ofrece un panorama general de los distintos modos en que los parlamentos encuestados por la UIP/PNUD supervisan (o no supervisan) el presupuesto.

**Figura 23. Oportunidades para que el parlamento participe en la supervisión del presupuesto**



Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 27, 2016 (base para la pregunta: 100 parlamentos)

En algunos parlamentos, la facultad para supervisar el presupuesto se encuentra bien establecida, mientras que otros han tenido que luchar duro por afirmar su autoridad. El Parlamento de Sudáfrica tuvo que esperar más de un decenio después de que se adoptara la Constitución actual del país para poder formalizar su procedimiento de supervisión (véase el recuadro 22).

#### Recuadro 22 Supervisión parlamentaria del presupuesto en Sudáfrica

La Constitución sudafricana de 1996 dispone que una ley del parlamento debe determinar un procedimiento para modificar los proyectos de ley monetaria ante el parlamento, pero la legislación necesaria no se adoptó hasta 12 años más tarde. El retraso se debió en parte a las opiniones políticas dispares acerca de si el parlamento debería desempeñar un papel en la modificación del presupuesto y qué alcance debía tener su autoridad. Algunos cuestionaron que el parlamento tuviera los conocimientos técnicos para participar en la gestión financiera. Finalmente, tras una movilización social iniciada por la People's Budget Campaign (un conglomerado de ONG y sindicatos), en 2009 se aprobó

la Ley para el procedimiento de enmienda de los proyectos de ley monetaria y asuntos relacionados.

La ley consolida en gran medida las facultades de supervisión financiera del parlamento haciendo cumplir un procedimiento de escrutinio enérgico presupuestario de los distintos ministerios gubernamentales. Ahora, los comités de la Asamblea Nacional producen informes anuales de examen y recomendaciones presupuestarias sobre el ministerio que les compete. Estos informes resaltan ámbitos problemáticos en el uso de los recursos del ministerio dado y formula recomendaciones para su mejora. También comparan lo que se ha previsto en el plan estratégico del ministerio con los logros obtenidos, y cuestionan las discrepancias entre los objetivos y el desempeño. Por ejemplo, cuando el Departamento de Justicia y Desarrollo Constitucional anunció el establecimiento de tribunales especializados en delitos sexuales pero no asignó presupuesto para los fiscales adicionales necesarios, se alertó de ello en los informes para su intervención.

El Ministro de Finanzas debe responder al parlamento mediante un informe sobre el modo en que el Departamento de la Ley Tributaria y el presupuesto nacional abordan las recomendaciones contenidas en los informes de examen y recomendaciones presupuestarias. Si las recomendaciones no se han tomado en cuenta, el ministro debe explicar por qué.

La ley también da voz al parlamento en el marco fiscal general del gobierno. El Ministro de Finanzas debe presentar una declaración sobre política presupuestaria a mediano plazo al menos tres meses antes de someter a debate el presupuesto en el parlamento. En ella, además de examinar el gasto actual del gobierno, se exponen las prioridades de gasto para los tres años siguientes y se incluye un marco fiscal plurianual revisado. La declaración sobre política presupuestaria a mediano plazo se remite a los respectivos comités de finanzas y consignaciones, de manera que puedan considerar sus repercusiones en el potencial de crecimiento económico a largo plazo, y garantizar un equilibrio adecuado entre ingresos, gastos y préstamos. Tras este proceso de escrutinio, el parlamento puede recomendar enmiendas al marco fiscal en el momento de su presentación junto con el presupuesto nacional.

En conjunto, la ley ha dado fuerza a la supervisión parlamentaria del presupuesto. Asimismo, ha abierto caminos para la participación cívica al permitir que los comités consulten con los órganos públicos pertinentes durante el proceso de escrutinio. Es importante mencionar que la legislación tiene por objetivo situar la supervisión presupuestaria en el contexto de la situación económica de Sudáfrica como sociedad intolerablemente desigual. Ahora, el parlamento puede supervisar el presupuesto de manera que se facilite la inclusividad y se promueva una transformación social de base amplia.

Fuente: Joy Watson, 2016

#### Contribuir a la formulación del presupuesto

Los parlamentos pueden participar en el proceso presupuestario antes de que los proyectos de presupuesto se lleven a la cámara para su consideración formal.

Una proporción significativa (47%) de los parlamentos encuestados afirman que mantienen un debate sobre las prioridades y la política fiscal antes de elaborar el presupuesto. Algunos parlamentos realizan consultas previas al presupuesto a través de sus comités de finanzas. Estas audiencias públicas permiten identificar las prioridades del público y proponer puntos de debate relacionados con los ingresos y los gastos. Más parlamentos están adoptando un papel en la fase de formulación. Por ejemplo, los comités pueden realizar un escrutinio de los presupuestos y planes del ministerio que les compete y examinar sus estimaciones principales. Las estimaciones principales son el gasto previsto del gobierno para el próximo ejercicio fiscal, desglosado por ministerios y programas. El examen de las estimaciones puede estar anclado en el plan de trabajo anual del comité y puede incluir el escrutinio de la planificación de programas. Por ejemplo:

- ¿Qué repercusiones tendrá el programa?
- ¿Cuál es el análisis de la relación entre los costos y los beneficios del programa?
- ¿Cómo se va a vigilar el desempeño?
- ¿Cuáles son las repercusiones de género tanto de las consecuencias del programa como de los gastos relacionados?

Algunos parlamentos celebran un debate previo al presupuesto unos seis meses antes del nuevo ejercicio presupuestario. El debate se suele centrar en torno a una declaración del gobierno ante el parlamento de sus intenciones en materia de política fiscal, objetivos y límites de gasto para el ejercicio venidero.

### Examinar una propuesta de presupuesto

Una vez introducidos los proyectos presupuestarios, se espera que el parlamento los someta a escrutinio. Tal como se observa en la figura 23, en el 77% de las respuestas a la encuesta, los parlamentos envían el proyecto a “uno o más comités” para su examen. Existen diversos modos en que los comités se involucran en la supervisión presupuestaria. Algunos parlamentos exigen que todos los comités permanentes examinen los aspectos pertinentes del presupuesto e informen a un comité de presupuesto central, mientras que otros han establecido comités exclusivos para el examen.

“Hemos formado el comité de presupuesto, encargado de examinar el modo en que el Gobierno ha estado gastando el dinero en los últimos años y por qué piden para el presupuesto del año siguiente. Este es nuestro tercer presupuesto. El comité de presupuesto tiene la facultad de modificar el importe de los gastos en determinadas partidas. También tiene la facultad de desplazar recursos de un ámbito a otro, y es el único comité con esta facultad. Algo bueno sobre el funcionamiento de este comité de presupuesto es que es participativo. Algunas veces, no nos ponemos de acuerdo y entonces buscamos consultores externos que contribuyan. Incluso en la tributación, invitamos a personas que nos hablen de su repercusión”.

*Anne Makinda, Presidenta de la Asamblea Nacional, República Unida de Tanzania*

Parte de la transparencia fiscal consiste en conceder al parlamento tiempo suficiente para realizar un escrutinio del proyecto de presupuesto<sup>15</sup>.

Puede que la duración del tiempo dedicado al examen presupuestario se encuentre estipulado en su mayor parte en la Constitución (Dinamarca, Finlandia, Francia, España, República de Corea), en la legislación (Estados Unidos, Alemania, Japón, Suecia), en el propio reglamento del parlamento (Nueva Zelanda), en las reglas y usos (Canadá y el Reino Unido), o en algunas o todas de estas fuentes del derecho. En la mayoría de los países de la OCDE, el presupuesto se presenta de dos a cuatro meses antes de comenzar el nuevo ejercicio fiscal. En algunos países, la ley exige que el presupuesto anual sea adoptado antes de que comience un nuevo ejercicio fiscal<sup>16</sup>.

El 30% de los parlamentos encuestados afirmaron que el proyecto de presupuesto se envía al parlamento al menos tres meses antes de la fecha límite para su aprobación. Sin embargo, en algunos países el gobierno retrasa la presentación del presupuesto ante el parlamento, o el parlamento no logra dedicar tiempo suficiente a analizarlo. Esto restringe la cantidad de tiempo disponible para las audiencias públicas y las aportaciones realizadas por organizaciones especializadas de la sociedad civil, economistas y otros expertos.

### Modificar el presupuesto

Una minoría sustancial (42%) de los parlamentos encuestados afirmó que ostentaban una “facultad ilimitada para modificar el presupuesto”, aunque es posible que una muestra más completa de los parlamentos resultaría en una reducción de esta cifra; además, allí donde el parlamento no dispone de los conocimientos especializados pertinentes, esta facultad puede ser letra muerta. Los parlamentos que no tienen una facultad directa para realizar enmiendas aún pueden utilizar su facultad de aprobación del presupuesto para alentar modificaciones de forma indirecta, sobre todo en los aspectos en que los presupuestos no cumplen los objetivos que se propusieron lograr en un principio.

“Identificamos la salud como una cuestión clave, [sobre todo en] la mortalidad materna. En nuestros informes, tomamos la decisión de que, cada tres o cuatro años, el sector aspiraría a un aumento de salario y de contratación de médicos, etc. En la segunda sesión, afirmamos que no aprobaríamos el presupuesto hasta que esta cuestión se abordara. La presidencia del comité pertenecía al partido gobernante, por lo que al Gobierno le resultó molesto que fuera un miembro de su propio partido el que exigiera esta enmienda. Finalmente, el Gobierno cedió”.

*Rebecca Kadaga, Presidenta del Parlamento, Uganda*

### Supervisión de las cuentas públicas

El paso del presupuesto a ley no significa que el parlamento deje de participar en materia de gasto público. Al contrario,

<sup>15</sup> FMI, 2007.

<sup>16</sup> Lienert, 2010.



se abre un nuevo capítulo de responsabilidades en que el parlamento toma la delantera en cuanto a la vigilancia del gasto gubernamental a lo largo del año.

No obstante, una minoría significativa de los parlamentos encuestados (42%) aseguran que no reciben actualizaciones sobre los gastos y los ingresos durante el ejercicio fiscal, lo que dificulta la continuidad del escrutinio y del examen del gasto en función de los objetivos preestablecidos.

“Es muy difícil supervisar el estado real de las cuentas de un ejercicio, ya que tenemos gastos a lo largo del año como gobierno y entonces cierras los libros. Y entonces, para cuando se declaran las cuentas, ya es demasiado tarde. Por lo tanto, es muy difícil supervisarlas. Y la supervisión de las cuentas choca de bruces con la supervisión del presupuesto, lo que suma más dificultades. Y puesto que ahora pertenecemos al partido de la oposición, no tenemos derecho a realizar ningún tipo de cambio en el presupuesto, que es la labor del partido gobernante. Esto supone otra dificultad más”.

*Chinami Nishimura, miembro de la Cámara de Representantes, Japón*

Al realizar el escrutinio de un presupuesto, es fácil olvidarse de que las cifras que aparecen en una hoja de balance tienen que ver con vidas reales. Tal como estos parlamentarios de Djibouti afirman, una cosa es examinar las cuentas de un hospital, en este caso, pero visitar el propio hospital puede ser una mejor forma de evaluar si los fondos están cumpliendo sus objetivos:

“Cuando planeamos ir al hospital, el objetivo consistía en determinar si el presupuesto asignado al hospital se había respetado o excedido. ...Se trataba de verificar si el objetivo se había logrado. Comprobamos que los límites presupuestarios se habían respetado, pero que las necesidades eran mayores que las previstas. Nuestra comprobación fue tan efectiva porque fuimos al lugar. Si no hubiéramos ido al lugar, no hubiéramos podido observar esto”.

*Deka Ahmed Elmi y Hassan Said Goumaneh, miembros de la Asamblea Nacional, Djibouti*

Aunque el parlamento y los parlamentarios deben tener mucho cuidado de centrarse principalmente en las repercusiones *nacionales* y en la ejecución durante su labor de supervisión, además de distinguir minuciosamente entre lo anterior y las obligaciones de representación contraídas con los electores, dedicar algún tiempo a examinar de primera mano estas repercusiones *sobre el terreno* puede resultar provechoso.

Una ayuda crucial al ejercicio parlamentario del escrutinio del dinero público consiste en establecer un vínculo con la entidad fiscalizadora superior, lo que suele realizar el Comité de Cuentas Públicas o los comités de auditoría equivalentes (véase el recuadro 23). Trabajar estrechamente con la entidad fiscalizadora superior constituye un medio muy importante para que el parlamento acceda a conocimiento técnico especializado crucial y para prevenir una mala administración

y corrupción (véase el capítulo 5). Por ejemplo, el Auditor General de Trinidad y Tabago:

“inspecciona anualmente las cuentas públicas de Trinidad y Tabago (incluidas las de la Corte), además de las cuentas, las hojas de balance y los estados financieros de todas las empresas estatales, y lo presenta al parlamento. A continuación, estos informes del Auditor General se remiten al Comité de Cuentas Públicas o al Comité (Empresarial) de Cuentas Públicas. El Auditor General trabaja íntimamente con los Comités de Cuentas Públicas con el fin de brindarles asistencia mientras realizan los exámenes de los estados financieros auditados de órganos públicos”.

*Presentación por escrito, Parlamento, Trinidad y Tabago*

### Recuadro 23 Factores que influyen en la efectividad de los Comités de Cuentas Públicas

Los Comités de Cuentas Públicas (CCP) se especializan en la supervisión financiera posterior a los gastos con el fin de garantizar que los ministerios gubernamentales hayan gastado los fondos públicos de forma honesta y legal. A menudo, para realizar esta tarea, cuentan con la asistencia de entidades fiscalizadoras, que pueden ser independientes del Gobierno y presentar su trabajo directamente al CCP. Para subrayar el hecho de que este proceso de examen es una función explícita del parlamento, totalmente independiente del Gobierno, el CCP suele estar encabezado por un miembro de un partido opositor.

La Asociación Parlamentaria del *Commonwealth* y el Instituto del Banco Mundial han identificado un abanico de factores que permiten mejorar la efectividad de los CCP:

**Tamaño:** el CCP debería ser relativamente pequeño.

**Política:** el comité debería estar presidido por un miembro de la oposición.

**Experiencia:** la presidencia debería ser ocupada por un parlamentario superior.

**Mandato:** el comité debería ser designado para todo un mandato y contar con recursos adecuados.

**Normas:** las funciones y jurisdicción del comité deberían ser claras.

**Frecuencia:** el comité debería reunirse con frecuencia.

**Apertura:** las audiencias del CCP deberían estar abiertas al público.

**Relación con la entidad fiscalizadora superior:** el informe del Auditor General debería remitirse de forma automática al CCP, y el Auditor General debería reunirse con el comité para revisar las cuestiones más destacadas del informe.

**Presentación de informes:** el CCP debería presentar informes formales y sustantivos ante el parlamento al menos con una periodicidad anual.

**Sostenibilidad:** el CCP debería establecer un procedimiento con el Gobierno para realizar un seguimiento de las conclusiones de su propio informe.

*Fuente: Asociación Parlamentaria del Commonwealth (CPA) y el Instituto del Banco Mundial (IBM), 2006. Parliamentary Financial Scrutiny: The Role of the Public Accounts Committees*

### Recursos para el análisis presupuestario

El análisis presupuestario es una habilidad especializada. Es necesario que los parlamentarios entiendan los conceptos y métodos involucrados. Asimismo, es necesario que el personal parlamentario pueda proporcionar un análisis astuto de los presupuestos ministeriales, también desde una perspectiva de género y desde la perspectiva de los grupos sociales marginados.

Teniendo esto en mente, es crucial que tanto el personal como los parlamentarios reciban la formación pertinente. Sin embargo, aunque el 65% de los parlamentos afirmó contar con la capacidad interna para realizar análisis presupuestarios, menos del 50% proporcionó algún tipo de formación en la materia (*cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 36, 2016*).

“Cuando empezaron a someter el presupuesto a debate, se permitía a cualquiera que estudiara el presupuesto y formulara preguntas, y nosotros lo hicimos. Y, entonces, recibimos alguna formación, que nos enseñó la forma de realizar el escrutinio del presupuesto y de formular buenas preguntas, que es lo que estamos haciendo ahora”.

*Victorine Shikongo, miembro del Consejo Nacional, Namibia*

### Recuadro 24 Integridad de los datos

Una supervisión de calidad de las cuentas públicas requiere datos de calidad. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reconociendo que los datos de calidad son esenciales para identificar los problemas al igual que para vigilar los avances hacia los objetivos de desarrollo, incluye una meta específica para generar la capacidad estadística nacional: “De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales” (Meta 17.18).

A fin de garantizar la integridad de los datos, el parlamento debería cuestionar la veracidad de los datos que emplea y colaborar con el Instituto Nacional de Estadística (INE) con miras a asegurar que los comités reciben los datos que satisfacen sus necesidades. Algunas preguntas para tener presentes:

- ¿Quién ha proporcionado los datos? ¿Es una fuente respetable y fiable?
- ¿Cómo se han recopilado los datos? ¿Se ha verificado empíricamente la metodología en otros lugares (por ejemplo, por otros INE o en distintos ámbitos del gobierno)?
- ¿Son los datos representativos de la población? ¿Qué técnicas de muestreo se utilizaron?
- ¿Se encuentran los datos desglosados por sexo, grupo étnico y minoritario, personas con discapacidad o edad?
- ¿Cuál es el costo de producir estos datos? ¿Hay desafíos involucrados y cómo pueden resolverse?

### Oficinas de Presupuesto del Parlamento

Después de la crisis financiera mundial en 2008, algunos parlamentos se esforzaron por aumentar su capacidad analítica estableciendo una Oficina de Presupuesto del Parlamento (OPP) o una unidad interna de investigación. Tanto las unidades internas especializadas como las OPP independientes pueden facilitar la supervisión del presupuesto, puesto que simplifican información sumamente técnica, producen análisis especializados y vigilan el cumplimiento gubernamental de las regulaciones fiscales nacionales e internacionales.

“La Asamblea Nacional estableció la Oficina de Presupuesto del Parlamento de la República de Serbia el 13 de noviembre de 2013 con el fin de ayudar a la supervisión parlamentaria del gobierno. La oficina brinda apoyo a los parlamentarios tanto durante el procedimiento de presupuestación (en términos de ofrecer opiniones expertas, análisis y estudios breves sobre diversos ámbitos) como en el proceso de elaborar informes sobre la ejecución del presupuesto. En última instancia, la idea consiste en contar con un servicio experto separado en la Asamblea Nacional, que proporcione análisis y preste apoyo experto en relación con cuestiones de supervisión financiera y presupuestaria, además de ofrecer asesoramiento, información y otro tipo de apoyo a los parlamentarios”.

*Slobodan Vukadinovic, profesor adjunto, Facultad de Derecho, Universidad Union, Serbia*

El Parlamento italiano fundó una Oficina de Presupuesto del Parlamento en 2014 con el fin de analizar y monitorear la política macroeconómica del gobierno y las previsiones de finanzas públicas, además de vigilar el cumplimiento de las normas presupuestarias nacionales y europeas. El trabajo de la oficina responde a un programa de trabajo anual, redactando análisis e informes a petición de los comités parlamentarios responsables de las finanzas públicas<sup>17</sup>.

Además de proporcionar toda la gama de análisis presupuestarios, las OPP pueden ofrecer el desarrollo profesional que los parlamentarios requieren para llevar a cabo su papel supervisor con efectividad. No obstante, a muchos parlamentos más pequeños les puede resultar difícil

17 Presentación por escrito para este informe, Cámara de Diputados, Italia.

establecer una OPP exclusiva debido a la falta de recursos humanos y financieros. En estos casos, la cooperación adecuada con la organización fiscalizadora nacional adquiere una importancia especial, así como solicitar conocimiento experto externo, cuando esté disponible, sirve de ayuda al parlamento.

### Presupuestos elaborados desde una perspectiva de género

Un aspecto importante de la incorporación del género en la supervisión parlamentaria tiene que ver con garantizar que el presupuesto responda a las necesidades de todas las personas, tanto mujeres como hombres. No tiene mucho sentido modernizar los aspectos técnicos del proceso presupuestario si la distribución resultante de los recursos nacionales se percibe como inadecuada o injusta. De hecho, el propósito fundamental de la participación del parlamento en las propuestas presupuestarias del gobierno es el de negociar una liquidación equitativa para toda la nación. Analizar el presupuesto desde una perspectiva de género forma parte intrínseca del proceso de garantizar la imparcialidad, ya que, al identificar los requisitos y contribuciones que los individuos realizan a la economía, se calibran las repercusiones que los gastos de las políticas públicas tienen sobre los hombres y las mujeres, los niños y las niñas. Esto conlleva la necesidad de un escrutinio minucioso de los resultados presupuestarios, a la vez que permite una asignación más eficiente y mejor orientada del gasto público<sup>18</sup>.

Los presupuestos elaborados desde una perspectiva de género se definen como “un enfoque que apunta a integrar los géneros a las políticas económicas, y busca transformar el proceso presupuestario en su totalidad. La elaboración de presupuestos desde una perspectiva de género se refiere no sólo a los gastos marcados para las mujeres, sino también a un análisis de todo el presupuesto desde una perspectiva de género, incluyendo seguridad, salud, educación, obras públicas, y otras, para asegurar que las prestaciones e impacto resultantes respondan a las necesidades de mujeres y hombres”<sup>19</sup>.

Justo por encima del 20% de las cámaras encuestadas indicó que contaba con un sistema para garantizar el análisis de las consecuencias en función del género del proyecto de presupuesto.

“El presupuesto sensible al género se acaba de introducir en diciembre. Para poder adoptar cualquier ley, debemos leerla tres veces. La declaración de consecuencias en función del género se explica durante la primera lectura. A continuación, el presupuesto se envía a todos los organismos gubernamentales junto con nuestras recomendaciones, que deben implementar antes de la segunda lectura. Por ejemplo, hemos recomendado que las mujeres que tengan hijos con discapacidad reciban dinero. Tendrán un salario y tendrán una pensión”.

*Ainuru Altybaeva, miembro del Tribunal Supremo, Kirguistán*

“Recientemente, el gabinete israelí ha comenzado a añadir un análisis de género en la Ley de presupuesto bianual. El Centro de Información e Investigaciones [del *Knesset*] añade un análisis crítico de estos datos en los documentos que prepara para los miembros del parlamento sobre la legislación presupuestaria”.

*Presentación por escrito, Knesset, Israel*

Los parlamentarios deberían presionar a los gobiernos para que elaboren presupuestos sensibles al género y garanticen que el principio de elaboración de presupuestos desde una perspectiva de género queda entrelazado en todas las fases del ciclo presupuestario, desde la preparación de los presupuestos ministeriales hasta su evaluación y examen.

Algunos parlamentos han incorporado la elaboración de presupuestos desde una perspectiva de género en su marco jurídico. En Austria, por ejemplo, la Constitución Federal proporciona al parlamento un mandato jurídico para la elaboración de presupuestos desde una perspectiva de género, por la que se exige a los gobiernos municipales, estatales y federales que consideren la igualdad de género en el proceso presupuestario. Además, la Ley de Presupuesto Federal de 2013 incorporó las evaluaciones obligatorias de las consecuencias en función del género en el marco de un proceso importante de reforma presupuestaria.

Los parlamentos que no ostentan un mandato formal para elaborar los presupuestos desde una perspectiva de género también pueden aplicar sus principios. Para que esto ocurra, es necesario que convenzan a los líderes parlamentarios que ocupan una posición en la que podrían convertirse en un modelo a seguir para que provoquen un cambio de conducta general (véase también el capítulo 5). No obstante, este proceso puede durar bastante.

“Hemos estado pidiendo en el parlamento un presupuesto que tenga en cuenta las diferencias de género, de manera que podamos evaluar estos programas y políticas, para comprobar que se traducen en repercusiones reales y en empoderamiento para las mujeres. Lo que hemos obtenido es media página en el presupuesto diciendo que el gasto general en las mujeres era del 20%, sin ningún dato detallado que indicara de dónde surgían esas cifras. Quisiera saber si el Gobierno está hablando de mujeres que trabajan en el sector público o en el sector privado, por ejemplo. ¿Cuál es la cantidad total que se ha gastado en las mujeres [en cada sector]?”

*Rula Al-Farra, miembro de la Cámara de Representantes, Jordania*

### Recuadro 25 Análisis de las consecuencias en función del género en el proyecto de presupuesto de Suecia

La idea de incorporar una perspectiva de igualdad de género en el presupuesto nacional (presupuestación con perspectiva de género) se introdujo en Suecia a finales de la década de los ochenta, pero no fue hasta 2004, cuando el *Riksdag* adoptó un plan de seis años para incorporar el género en las oficinas del gobierno haciendo hincapié

<sup>18</sup> Quinn, 2009.

<sup>19</sup> UIP, 2011.

especial en la labor presupuestaria, que se avanzó más allá de la fase de proyecto hasta convertirse en parte de la labor habitual. La elaboración de presupuestos con perspectiva de género engloba tres ámbitos diferentes: la gestión económica y el control de las agencias gubernamentales, el material en que se basan las decisiones sobre política económica, y las estadísticas desglosadas por sexo como herramienta importante para lograr la igualdad entre los géneros. En los primeros años, el trabajo se centró principalmente en lograr que la perspectiva de la igualdad de género fuera visible en la gobernanza financiera de los organismos públicos, lo que implicó sensibilizar —desde una perspectiva de género— sobre el vínculo existente entre los objetivos y financiación de las actividades gubernamentales y sus resultados. El plan para incorporar el género en el proceso presupuestario contenía diversos indicadores clave que debían seguirse anualmente, por ejemplo; el grado en que las estadísticas de la Ley de Presupuesto estaban desglosadas por sexo (desde 2003, el presupuesto estatal contiene un anexo sobre igualdad de género, en el que se describe concretamente la asignación de recursos económicos entre mujeres y hombres), cuántos objetivos de la política de igualdad de género se habían identificado en distintos ámbitos políticos, y cuántos análisis de igualdad de género se habían llevado a cabo.

*Fuente: Presentación por escrito para este informe, Riksdag, Suecia, 2015*

#### En resumen: supervisión del presupuesto

Aprobar el presupuesto constituye la función parlamentaria más poderosa y de mayor antigüedad que implica supervisión. Es necesario que el parlamento afirme su derecho a supervisar el gasto público en todas las etapas del ciclo, desde la formulación del

presupuesto, hasta su aprobación, implementación y evaluación. Asimismo, el parlamento debe disponer de tiempo y conocimientos para llevar a cabo investigaciones minuciosas y, cuando sea apropiado, visitas sobre el terreno que le permitan comprender plenamente el modo en que los presupuestos repercuten en la vida de las personas. Las Oficinas de Presupuesto del Parlamento, allí donde sean factibles, pueden servir de ayuda, ya que proporcionan análisis presupuestarios especializados y formación para los parlamentarios y el personal. Una cantidad creciente de parlamentos está aplicando los principios de la elaboración de presupuestos desde una perspectiva de género, pero sus beneficios y las técnicas que se emplean para su aplicación aún deben ser estudiadas y aplicadas más ampliamente.

## 3.5 Conclusiones

En la mayoría de los parlamentos, existen diversos mecanismos y prácticas de supervisión para elegir. En teoría, al menos, estas herramientas se encuentran a disposición de todos. En la práctica, las oportunidades que los parlamentarios tienen para participar en la supervisión varían en función del partido, la antigüedad, la experiencia o el género. Es necesario que los parlamentarios se familiaricen con los distintos modos de ejercer la supervisión en los diferentes contextos. Aunque las características difieren, la supervisión en el Pleno y en comité a menudo son complementarias. Por lo general, los resultados de una investigación de comité están disponibles para su uso en los debates plenarios o como apuntes para una pregunta escrita u oral. Igualmente, con frecuencia una investigación de comité se origina en los temas de los debates plenarios o declaraciones ministeriales, o puede que un tema sea remitido directamente al comité por mediación del Pleno.

# Capítulo 4: Casos concretos de supervisión

En este capítulo se realiza un análisis temático de tres ámbitos que plantean desafíos concretos y requieren enfoques particulares por parte del parlamento para que la supervisión sea efectiva. El sector de la seguridad presenta determinados problemas que surgen a partir del acceso a información altamente sensible y su tratamiento seguro. La supervisión de los compromisos asumidos en virtud del derecho internacional de derechos humanos requiere un enfoque intersectorial, aunque la principal responsabilidad a menudo recaiga en un comité con un mandato en materia de derechos humanos. La supervisión de los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible exige un enfoque integrador en el parlamento como un medio de abordar la grave carencia de recursos de numerosos parlamentos medianos y pequeños, especialmente cuando se les pide que vigilen objetivos diversos y complejos.

## 4.1 El sector de la seguridad

En muchos ámbitos de la política nacional y exterior, los límites entre el mandato democrático del gobierno para gobernar y el derecho y el deber de impugnación de un comité de supervisión son relativamente estables, pero en algunos sectores están bastante más disputados y presentan dificultades significativas al abordarlos. El sector de la seguridad, en el extremo de la escala, ejemplifica muchos de los desafíos a los que se enfrenta la supervisión parlamentaria en general.

### Recuadro 26 La gobernanza del sector de la seguridad

La gobernanza del sector de la seguridad es un paradigma relativamente nuevo que, desde su nacimiento en la década de 1990, ha experimentado una extraordinaria progresión tanto en el discurso político como en el académico. Ha ampliado el estrecho espectro de las relaciones entre civiles y militares para abarcar todo el sector de la seguridad, a saber, fuerzas armadas, policía, servicios de inteligencia, empresas de seguridad fronteriza y de seguridad privada y milicias. Junto con el propio sector de la seguridad, la necesidad de una rendición de cuentas democrática y un control civil del sector de la seguridad también se ha ampliado y actualmente engloba a todas las instituciones de gestión y supervisión, como el ejecutivo, la asamblea legislativa, el poder judicial, los órganos de supervisión independientes y la sociedad civil.

### La capacidad del parlamento para desempeñar la gobernanza del sector de la seguridad: la triple A

El parlamento afronta unos desafíos concretos al supervisar el sector de la seguridad. Entre ellos figura la necesidad de tratar información clasificada y una posible falta de conocimientos especializados sobre

asuntos relacionados con la gobernanza del sector de la seguridad. La capacidad de un parlamento para llevar a cabo la gobernanza del sector de la seguridad puede evaluarse según los llamados criterios de la *triple A*:

**Autoridad:** ¿tiene el parlamento espacio y capacidad jurídica para realizar la supervisión del sector de la seguridad?

**Aptitud:** ¿cuenta el parlamento con los recursos, el personal y el acceso a información clasificada necesarios, así como con conocimientos especializados en materia de seguridad nacional?

**Actitud:** ¿tienen los parlamentarios la voluntad de exigir cuentas al sector de la seguridad por sus acciones?

*Fuente: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), 2016*

La premisa subyacente en los ámbitos de la seguridad y la inteligencia es que, si se divulga la labor de las agencias en el transcurso de las actividades de supervisión parlamentaria en un grado comparable al de un ministerio competente o un organismo público, se corre el riesgo de poner en peligro la seguridad nacional. Sin embargo, algunos parlamentos, reconociendo la actualidad y la importancia de este ámbito, han incluido estas cuestiones en sus competencias generales de supervisión y han establecido comités especializados para emprender la tarea.

### Recuadro 27 La Comisión de Control Parlamentario de los Servicios de Inteligencia, Vigilancia y Seguridad de Noruega

La Comisión de Control Parlamentario de los Servicios de Inteligencia, Vigilancia y Seguridad de Noruega (Comisión EOS) es un comité permanente compuesto por siete miembros elegidos por el *Storting* (parlamento) para un mandato de cinco años y responsable de controlar el Servicio de Seguridad de la Policía, el Departamento de Seguridad de las Fuerzas Armadas y el Servicio de Inteligencia. La comisión es responsable de la supervisión continua de la labor de estos servicios, e investiga las quejas. También emprende investigaciones por iniciativa propia según proceda. El principal objetivo de esta comisión consiste en proteger la seguridad de los ciudadanos individuales.

La comisión informa anualmente al *Storting*. No está autorizada a ordenar a los servicios que adopten medidas concretas en relación con una cuestión, ni a tomar decisiones que los servicios tengan la obligación de cumplir. No obstante, puede expresar su opinión sobre asuntos o situaciones que investigue como parte de sus funciones de supervisión, así como formular recomendaciones a los servicios. Por ejemplo, podría recomendar que se elimine información de una persona del registro de un servicio, que se reconsidere un asunto o que cese una práctica o medida. En sus informes presentados al *Storting* sobre las actividades

de supervisión, la comisión puede optar por enfatizar diversas situaciones o problemas relacionados con los servicios de inteligencia, vigilancia y seguridad que considere relevantes o de interés actual.

Los informes de la comisión facilitan al *Storting* la información que requiere para decidir si es necesario modificar la legislación vigente o cambiar las prácticas actuales. Los informes especiales de la comisión están disponibles en inglés.

*Fuente: Comisión de Control Parlamentario de los Servicios de Inteligencia, Vigilancia y Seguridad de Noruega, 2016 ([https://eos-utvalget.no/norsk/espa\\_ol/](https://eos-utvalget.no/norsk/espa_ol/))*

El grado de capacidad de tales comités para adentrarse en cuestiones operacionales está sometido a restricciones, pero los comités pueden expresar opiniones y conseguir autorización para informar al parlamento. Al hacerlo, los comités de inteligencia actúan de forma similar a otros comités de escrutinio parlamentario.

No obstante, la medida en que tales informes presentados al parlamento estén bien informados y sean útiles en general como el *producto* de la supervisión dependerá del grado de acceso que tenga el comité a las agencias relevantes y, en el caso de un comité que aborde cuestiones sensibles, será necesario que el gobierno y el comité lleguen a un consenso sobre los límites de la divulgación, a pesar de lo complejo que esto pueda llegar a ser. Si los límites de acceso consensuados están excesivamente restringidos, los informes resultantes del comité carecerán de credibilidad, y es probable que la confianza pública en el proceso de supervisión se vea mermada.

La Dieta del Japón ha creado un procedimiento especial para vigilar los casos específicos en los que una información se haya clasificado como secreto de Estado:

“A fin de vigilar constantemente al gobierno en relación con el funcionamiento del sistema para la protección de secretos especialmente designados, cada cámara cuenta con una junta de supervisión y examen de secretos especialmente designados. Estos órganos investigan las condiciones en las que la información se clasifica como secreto especialmente designado, o dicha clasificación cesa, o en las que se realizan los procesos de autorización de seguridad. También examinan la idoneidad de las decisiones tomadas por los jefes de órganos administrativos en respuesta a las solicitudes parlamentarias de divulgación de secretos especialmente designados”.

*Presentación por escrito, Dieta, Japón*

### **Recuadro 28 Límites en la presentación de informes relativos a la seguridad y la inteligencia en el Reino Unido**

“El comité realiza un informe anual para el parlamento sobre el desempeño de sus funciones. El comité también puede elaborar informes relativos a investigaciones específicas. Antes de que el comité publique sus informes, el material sensible que pudiera perjudicar la seguridad nacional se oculta (elimina) del texto. Esto se

indica con \*\*\* en el texto. Los organismos de inteligencia y seguridad pueden solicitar que se elimine material del informe si su publicación pudiera perjudicar su labor, por ejemplo, al revelar sus objetivos, métodos, fuentes o capacidades operacionales. El comité considera cuidadosamente estas solicitudes de eliminación de texto. Los organismos deben demostrar claramente la manera en que la publicación del material en cuestión dañaría su labor para que el comité acceda a su eliminación. El comité tiene por objeto garantizar la mínima eliminación de texto del informe. El comité considera importante que el parlamento y el público deban poder ver dónde se tuvo que eliminar la información. Esto significa que el informe publicado es el mismo que la versión clasificada remitida al primer ministro (aunque con las eliminaciones).”

*Fuente: Comité de Inteligencia y Seguridad del Parlamento del Reino Unido, informe anual de 2015-16*

El gobierno tiene el deber de retener la confidencialidad operacional en base a su responsabilidad en materia de defensa. Igualmente, tiene fuertes incentivos para garantizar un acceso sustancial por parte del comité. Como en cualquier otro sector, la labor de un comité de seguridad bien gestionado proporciona la tranquilidad generalizada de que se está teniendo en cuenta el interés público general en lo que es necesariamente un ámbito en gran parte cerrado. Cuanta menos información autorizada sean capaces de conseguir otras organizaciones de escrutinio como los medios de comunicación, más importancia cobrarán los derechos de acceso del parlamento.

El debate acerca de la efectividad y la naturaleza de una supervisión razonable de los órganos de inteligencia y seguridad es constante, y se esgrimen diferentes argumentos sobre su utilidad. Tras los atentados del 11-S en los Estados Unidos de América, la Comisión Nacional sobre los ataques terroristas contra los Estados Unidos (la Comisión del 11-S) lidió con la cuestión de la supervisión de la comunidad de inteligencia de los EE. UU. Averiguó que la “insatisfacción con la supervisión del Congreso sigue estando generalizada” entre los legisladores y que la supervisión del Congreso de las agencias de inteligencia era “disfuncional”. Pero aunque reconoció la gran dificultad de consolidar la supervisión, la Comisión consideró indispensable hacerlo<sup>1</sup>.

### **En resumen: el sector de la seguridad**

La supervisión del sector de la seguridad presenta una dificultad especial en lo que se refiere al acceso del parlamento a la información clasificada que necesita para llevar a cabo un escrutinio efectivo al tiempo que mantiene la confidencialidad. Un número cada vez mayor de parlamentos han reconocido que se trata de un reto que se debe afrontar, y se emplean diversos enfoques para garantizar que los parlamentos puedan desempeñar su función. El acceso a cuestiones de inteligencia y seguridad por parte de los comités encargados de la supervisión debe ser suficiente para que su labor valga la pena, y, sobre todo, para que sus informes inspiren la confianza pública.

<sup>1</sup> *The 9/11 Commission Report, 2004: 419–20.*

## 4.2 Compromisos internacionales en materia de derechos humanos

El parlamento desempeña un papel importante de protección y promoción de los derechos humanos, incluso por medio de su función de supervisión. Mientras que los gobiernos son responsables de asegurar que todas las personas disfruten de los derechos garantizados en los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, los parlamentos son responsables de supervisar a los gobiernos en su cumplimiento de esta obligación.

Existe una distinción entre los órganos de tratados que se han creado en virtud de uno de los nueve tratados fundamentales de derechos humanos (véase el recuadro 29) y los órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas, como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH de la ONU) y su Examen Periódico Universal (EPU). Los compromisos contraídos en virtud de los tratados de derechos humanos están sujetos a la vigilancia en el plano internacional por parte de órganos de expertos independientes reconocidos por su competencia en legislación en materia de derechos humanos, y los compromisos adquiridos en virtud del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se someten al control por parte de los Estados miembros que integran el Consejo. Los gobiernos presentan informes periódicos y comparecen ante los dos tipos de mecanismos de vigilancia de los derechos humanos de las Naciones Unidas para examinar los progresos. En las directrices para la presentación de informes de las Naciones Unidas se indica que la labor del parlamento debe incluirse en esos informes<sup>2</sup>.

En *Derechos Humanos: Manual para Parlamentarios*<sup>3</sup> se proporciona orientación sobre la manera en que los parlamentarios pueden emplear las herramientas de supervisión para vigilar la adhesión del gobierno a las reglas y normas internacionales en materia de derechos humanos. Entre otras acciones, los parlamentarios pueden:

- velar por que las disposiciones internacionales de derechos humanos se incorporen a la legislación nacional y, si es posible, gocen de rango constitucional, y que toda la legislación nacional cumpla estas disposiciones;
- verificar que los gobiernos cuenten con procedimientos institucionalizados, presupuesto suficiente y capacidad técnica adecuada para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos;
- realizar el seguimiento de las respuestas del gobierno a las conclusiones o recomendaciones de los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos;
- verificar el estado de la cooperación entre su país y los mecanismos de vigilancia de las Naciones Unidas solicitando información al gobierno (tal vez por medio de preguntas parlamentarias);

- velar por que el parlamento se mantenga al tanto de la labor de los mecanismos de vigilancia y por que reciba periódicamente información pertinente.

### Recuadro 29 Los nueve órganos fundamentales creados en virtud de tratados de derechos humanos

Tratado de derechos humanos	Año de adopción	Año de protocolo facultativo	Órgano de tratado
<b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR)</b>	1966	1966 y 1989	Comité de Derechos Humanos
<b>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR)</b>	1966	2008	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD)</b>	1965		Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
<b>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)</b>	1979	1999	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
<b>Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)</b>	1984	2002	Comité contra la Tortura  Subcomité para la Prevención de la Tortura
<b>Convención sobre los Derechos del Niño (CRC)</b>	1989	2000 y 2011	Comité de los Derechos del Niño
<b>Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ICRMW)</b>	1990		Comité sobre los Trabajadores Migratorios

<sup>2</sup> Naciones Unidas, 2009: párr. 43 a).

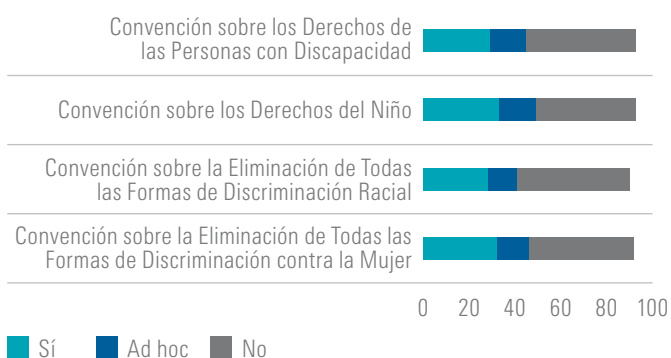
<sup>3</sup> UIP y ACNUDH, 2017.

<b>Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD)</b>	2006	2006	Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
<b>Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (ICPPED)</b>	2006		Comité contra las Desapariciones Forzadas

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Se han determinado comités que se ocupan expresamente de los derechos humanos en al menos 108 parlamentos nacionales<sup>4</sup>. Sin embargo, menos de la mitad de las 103 cámaras parlamentarias que facilitaron datos para este informe afirmaron disponer de algún tipo de sistema que vigile los compromisos contraídos en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos. De aquellas que lo hicieron, el sistema se describe como *ad hoc* en aproximadamente un tercio de los casos. Estos resultados indican que los parlamentos podrían realizar mucho mejor la vigilancia de los compromisos adquiridos por los gobiernos en virtud de los tratados de derechos humanos.

**Figura 24. ¿Dispone el parlamento de un sistema para vigilar el acatamiento de las siguientes obligaciones internacionales?**



Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, pregunta 32, 2016 (base para la pregunta: 93 cámaras parlamentarias)

### Compromiso parlamentario con el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, con arreglo a su Examen Periódico Universal (EPU), evalúa el historial de derechos humanos de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas con el fin último de mejorar la situación de los derechos humanos sobre el terreno.

El EPU formula recomendaciones específicas para cada Estado examinado.

En cierto modo, el EPU es una forma de supervisión en el plano internacional. Todos los países se someten a examen cada cuatro años y medio sobre la base de un informe presentado por el Estado examinado y dos informes que contienen información facilitada por ONG y otras partes interesadas, así como conclusiones y recomendaciones formuladas por las entidades y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

En 2014, el Consejo de Derechos Humanos alentó expresamente a los Estados a que, de conformidad con su legislación nacional, "promuevan la participación de los parlamentos en todas las etapas del proceso de presentación de informes para el examen periódico universal", incluida la aplicación de las recomendaciones<sup>5</sup>.

### Recuadro 30 El compromiso del Congreso de la Unión de México con el proceso del EPU

México completó dos ciclos del EPU en 2009 y 2013. El Parlamento de México (Congreso de la Unión) participó en todas las etapas del proceso, especialmente durante el segundo ciclo.

Durante el segundo ciclo, el parlamento formó parte del grupo de trabajo establecido por la Secretaría de Relaciones Exteriores para redactar el informe nacional. Las comisiones parlamentarias de derechos humanos tanto del Senado como de la Cámara de Diputados de México elaboraron un informe sobre las reformas legislativas en materia de derechos humanos llevadas a cabo durante los últimos cuatro años, y se invitó a ambas comisiones a que explicaran los principales retos y necesidades no satisfechas que limitan el disfrute pleno de los derechos humanos en México.

Los parlamentarios formaron parte de la delegación nacional oficial que presentó el informe ante el Consejo de Derechos Humanos en los dos ciclos del EPU (tres diputados en el primer ciclo, y seis senadores y cinco diputados en el segundo). Durante el segundo examen, la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, la senadora Angélica de la Peña, respondió a preguntas formuladas por el grupo de trabajo del EPU sobre cuestiones legislativas.

En ambos ciclos, el parlamento participó en un proceso de consulta para definir la posición de México en relación con las recomendaciones y conclusiones del grupo de trabajo. Durante el segundo ciclo, este proceso tuvo lugar en el grupo de trabajo que se estableció inicialmente para preparar el informe nacional, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En lo que concierne a la posterior aplicación de las recomendaciones del EPU, en los últimos años se han producido avances considerables en cuanto a la legislación en materia de derechos humanos en México, entre ellos la adopción de la Ley General de los Derechos

<sup>4</sup> Base de datos PARLINE de la UIP sobre los parlamentos nacionales ([www.ipu.org/parline](http://www.ipu.org/parline)).

<sup>5</sup> Documento A/HRC/26/L.21 del CDH de la ONU, 23 de junio de 2014.



de Niñas, Niños y Adolescentes (diciembre de 2014) y la reforma del Código de Justicia Militar (junio de 2014). Además, se está debatiendo en el parlamento un proyecto de Ley General sobre Desapariciones Forzadas.

*Fuente: UIP y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2017, Derechos Humanos: Manual para Parlamentarios ([http://www.ipu.org/PDF/publications/hr\\_guide\\_sp.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/hr_guide_sp.pdf))*

### Compromiso parlamentario con la labor del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

La Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ofrece un amplio marco para promover los derechos humanos de la mujer y la igualdad del hombre y la mujer. Dado que ha sido ratificado por 189 Estados, es un compromiso casi universal y preocupa prácticamente a todos los parlamentos nacionales.

La CEDAW mantiene un mecanismo periódico de presentación de informes ante su órgano de tratado, el comité de la CEDAW, que garantiza la supervisión internacional de la aplicación de sus disposiciones a nivel nacional. El mecanismo de presentación de informes también brinda una oportunidad al parlamento de vigilar la actuación gubernamental a fin de promover la igualdad de género.

En 2008, el comité de la CEDAW incorporó un párrafo específico en sus observaciones finales en el que se insta a los parlamentos a realizar el seguimiento de sus recomendaciones. El Comité ha enfatizado en particular “la importancia de reforzar los mecanismos nacionales dedicados a lograr la igualdad a nivel del parlamento, como las comisiones sobre igualdad entre los géneros, misiones e información sobre encuestas relativas a la violencia contra la mujer, y la mejora de la legislación sobre igualdad entre mujeres y hombres”<sup>6</sup>.

Los parlamentos de algunos países supervisan la elaboración del informe nacional relativo al cumplimiento de la CEDAW, y realizan el seguimiento del examen de informe nacional por parte del comité de la CEDAW. De esta manera, el parlamento participa en el establecimiento de prioridades para la aplicación de la convención en el plano nacional, así como en la vigilancia periódica de las medidas adoptadas para lograr la igualdad de género en el país. Sin embargo, solo en torno a un tercio de los parlamentos declaran contar con procedimientos sistemáticos para vigilar el cumplimiento de la CEDAW.

Un ejemplo de las consecuencias de la supervisión parlamentaria es el seminario acerca de las recomendaciones de la CEDAW y el EPU sobre los derechos de la mujer en Namibia, organizado conjuntamente por la UIP y el Parlamento de Namibia en mayo de 2016. Los participantes, entre los que figuran parlamentarios, los ministros de Género y Justicia, representantes de la sociedad civil y la Oficina del Defensor del Pueblo, examinaron y aprobaron un conjunto de recomendaciones para el seguimiento de las observaciones

finales del comité de la CEDAW. Las recomendaciones del seminario parlamentario se integraron posteriormente en el plan de acción nacional relativo a la CEDAW (2016–2020) establecido por el Ministerio de Género. En el comité técnico que supervisa la aplicación del plan de acción participan funcionarios de categoría superior de ambas cámaras del parlamento.

#### En resumen: compromisos internacionales en materia de derechos humanos

Existen numerosas vías para que los parlamentos contribuyan a vigilar cómo los mecanismos internacionales de derechos humanos se traducen en legislaciones y prácticas nacionales, entre otras cosas por medio de la supervisión parlamentaria. Por ejemplo, muchos parlamentos cuentan con comités de derechos humanos. Pero eso no siempre implica que tengan la voluntad y la capacidad de controlar sistemáticamente la aplicación de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos por parte del gobierno. Es importante que, en aquellos casos donde no se realice vigilancia, los parlamentarios asuman el reto de la supervisión.

## 4.3 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030

“Estamos en mitad de un viaje hacia el logro de los ODS conducido por el ejecutivo, al que el parlamento también se quiere sumar. No queremos quitar nada al ejecutivo. En lugar de eso, solo queremos que tanto el Parlamento como el Gobierno recorran juntos el viaje”.

*Viliame Rogoibulu Gavoka, parlamentario, Fiji*

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptados por dirigentes mundiales en septiembre de 2015, representan un compromiso significativo por parte de los países del mundo de erradicar la pobreza.

Los parlamentos desempeñan un papel central en el avance de este programa. Pueden provocar un cambio importante hacia el desarrollo sostenible al traducir los ODS en leyes nacionales aplicables que atiendan las prioridades existentes de desarrollo específicas de cada país y se ajusten a ellas; vigilar la aplicación de estas leyes; y garantizar que el gobierno rinde cuentas a la población sobre el progreso nacional en relación con los ODS.

La cuestión esencial es considerar los ODS como un marco que aborda un conjunto de preocupaciones en las que los parlamentos siempre han trabajado en el plano nacional. La primera medida para aplicar los ODS es nacionalizar los objetivos y reflejar las metas nacionales en el plan nacional de desarrollo o en una estrategia sobre los ODS. Los ODS son una oportunidad para que los parlamentos contribuyan a mejorar los resultados en materia de desarrollo para sus

<sup>6</sup> Declaración del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre su relación con parlamentarios, documento de la ONU E/CN.6/2010/CRP.2, Anexo VI, párr. 16.

## Consejos para los parlamentarios: vigilancia de las reglas y normas internacionales en materia de derechos humanos

### ¿Por qué debería participar?

Numerosos países han firmado y ratificado los tratados internacionales de derechos humanos. Por medio de preguntas, la labor de los comités y debates, los parlamentarios pueden averiguar qué está haciendo el gobierno para cumplir sus obligaciones.

Los parlamentos también pueden exigir cuentas a los gobiernos en relación con las recomendaciones y observaciones finales manifestadas por cada órgano de tratado, así como el Consejo de Derechos Humanos, a fin de garantizar que se cumplen las obligaciones o, al menos, que llevan camino de cumplirse.

### ¿Qué necesito?

- Copias de los tratados fundamentales de derechos humanos y sus protocolos facultativos, así como información sobre las normas y el funcionamiento de cada órgano de tratado y del Consejo de Derechos Humanos.
- El último informe de cumplimiento por parte del gobierno y los informes paralelos elaborados para su país.
- Información complementaria procedente de organizaciones de derechos humanos, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

### ¿Cómo puedo contribuir con efectividad?

- Asegúrese de que en su parlamento existe un proceso para vigilar el cumplimiento de las obligaciones internacionales.
  - ¿Existe un comité especializado (por ejemplo, un comité de derechos humanos)?
  - ¿Se dedica un tiempo específico en las sesiones plenarias a debatir cada posible proceso de ratificación de tratados, incluidas las reservas propuestas y su cumplimiento con el objeto y el fin del tratado?
  - ¿Se supervisa que las leyes propuestas cumplan cada tratado de derechos humanos ratificado (por ejemplo, a través de un análisis del impacto)?
- Manténgase al tanto del calendario de presentación de informes en relación con cada tratado ratificado y del proceso del EPU del Consejo.
- Pregunte por los planes del gobierno para presentar su siguiente informe:
  - ¿Quién se encargará de la redacción del informe?
  - ¿A quién se va a consultar y qué datos se están empleando para compilar el informe?
  - ¿Se ha elaborado el informe a tiempo o con retraso (por qué)?
  - ¿Pretende el Gobierno incluir a uno o más parlamentarios, en particular de comités parlamentarios especializados en derechos humanos, para que participen en la delegación nacional que presentará oralmente el informe del país ante los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas?
- Tras la comparecencia del gobierno ante un órgano de tratado, pregunte cómo pretende reaccionar el Gobierno a las observaciones finales del comité y abordar cualquier recomendación del mismo.

### Recursos útiles

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>)

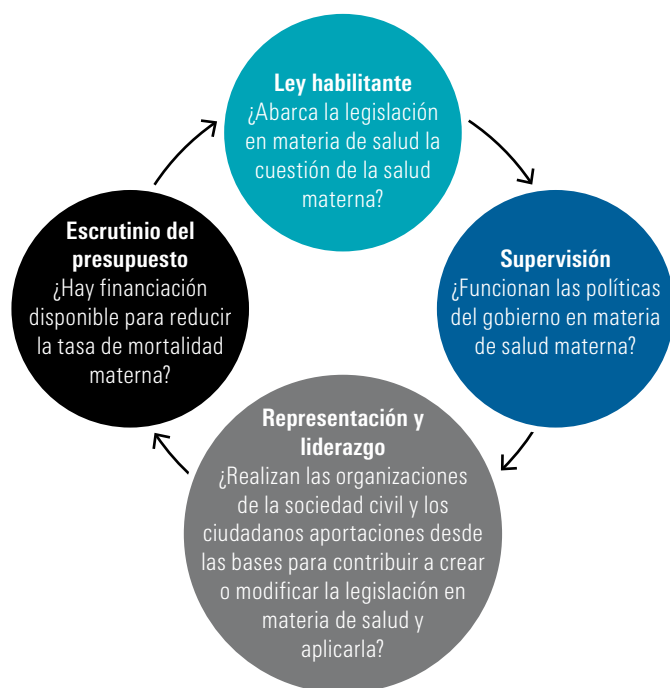
Naciones Unidas y UIP, 2003. *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: Handbook for Parliamentarians* ([http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf))

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *National Parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (<http://ohchr.org/documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parliamentarians.pdf>)

ciudadanos; son todo lo contrario a un proceso internacional y remoto que no está relacionado con las políticas y las prioridades nacionales.

Por ejemplo, al examinar maneras de abordar la meta 3.2 de los ODS —tomar medidas para reducir las muertes evitables entre niños menores de 5 años—, los miembros deben asegurarse primero de que este objetivo se incluye en el plan nacional de desarrollo del país. A continuación, deberán tomar medidas sistemáticas y continuas en los frentes legislativo, presupuestario, de supervisión y de representación para convertir esta aspiración en una realidad. Esto podría implicar: solicitar datos a la oficina nacional de estadística; celebrar consultas con organizaciones de la sociedad civil sobre legislación o enmiendas apropiadas; facilitar la financiación necesaria; y realizar una supervisión periódica del gobierno, especialmente por medio de preguntas parlamentarias, debates y una labor detallada del comité para examinar el progreso y los desafíos. En la figura 25 se muestra cómo interactúan esas distintas tareas.

**Figura 25. La función del parlamento en el ODS 3: garantizar una vida sana**



### La incorporación de los ODS en el parlamento

La fortaleza de los ODS reside en el reconocimiento de que las cuestiones que afectan al desarrollo sostenible están interrelacionadas, y han de tenerse en cuenta holísticamente. Esto fomenta el trabajo conjunto de las diferentes ramas del gobierno para conseguir los objetivos que se hayan acordado por medio de un proceso inclusivo y consultivo en el plano nacional, sin exclusiones.

Por consiguiente, cabe esperar que los ODS mitiguen el problema de larga data en la formulación de políticas por el que los gobiernos y los parlamentos tienden a operar en compartimentos estancos. Hay un ministerio o un comité parlamentario para la economía, otro para el medio ambiente, otro para el comercio, etc., con muy poca coordinación. Es obvio que no bastará simplemente con asignar cada objetivo

a un determinado ministerio o comité parlamentario, dado que los objetivos están todos interconectados de una forma o de otra. De manera similar, existe una necesidad constante de promover una mayor coherencia de las políticas entre ámbitos políticos aparentemente sin relación (comercio, finanzas, cooperación para el desarrollo, política monetaria, etc.).

Las funciones de coordinación rutinaria de los principales ministerios del gobierno, como el de Finanzas, se están empleando en algunos países para incorporar los ODS en los planes nacionales de desarrollo de modo generalizado. Los parlamentos tendrán que reflejar este enfoque de coordinación en cualquier medida que se adopte. Por ejemplo, será importante incluir a los comités sectoriales de supervisión en el escrutinio de los progresos logrados por el gobierno, pero, a su vez, los parlamentos tendrán que garantizar la vigilancia, el registro y la comunicación de sus esfuerzos de supervisión de los ODS en su conjunto. Las estrategias parlamentarias pueden ofrecer una plataforma para un proceso de ese tipo.

La UIP y el PNUD han apoyado a los parlamentos en la evaluación de la manera de incorporar los ODS en sus estructuras existentes. En este fragmento (véase el recuadro 31) del informe conjunto de la UIP y el PNUD sobre una misión de evaluación de las necesidades en Fiji de julio de 2016 se proporcionan conclusiones y recomendaciones.

### Recuadro 31 Incorporación de los ODS en el Parlamento de Fiji

#### Conclusiones

El sistema de comités activos del Parlamento de Fiji brinda el marco ideal a través del cual se puede llevar a cabo la supervisión de la actuación gubernamental en relación con los ODS. Mientras que el Ministerio de Economía tendrá la responsabilidad principal de la coordinación del plan nacional de desarrollo, el Comité Permanente de Asuntos Económicos deberá desempeñar una función primordial en el parlamento en lo referente a examinar la aplicación del plan. Al mismo tiempo, es vital que todos los comités permanentes tengan en cuenta las metas de los ODS al evaluar el desempeño del sector gubernamental en sus respectivas carteras.

#### Recomendaciones

El Comité Permanente de Asuntos Económicos debería tener la responsabilidad principal del escrutinio parlamentario del plan nacional de desarrollo y de su coordinación entre las carteras del gobierno, y el comité debería celebrar una audiencia pública cada seis meses con el Ministerio de Economía como parte del proceso de supervisión. En esa audiencia pública se debería examinar la medida en que se están cumpliendo las metas de los ODS.

Cada comité permanente debería realizar un examen anual de los resultados conseguidos por el gobierno en cada cartera, y considerar el desempeño con respecto a los objetivos y las metas de los ODS.

Debería establecerse un grupo de presidentes y vicepresidentes de comités que encabecen la acción parlamentaria en relación con los ODS y garanticen

un enfoque coordinado en el parlamento para supervisar la actuación gubernamental relativa a los ODS. Este grupo de coordinación también podría convertirse en *paladín* parlamentario de los ODS en la comunidad en general como parte de las actividades de divulgación parlamentaria.

*Fuente: Informe de la misión de evaluación de las necesidades realizada conjuntamente por la UIP y el PNUD, 2016*

### Enseñanzas extraídas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Es probable que las enseñanzas extraídas por los parlamentos que se comprometieron con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) entre los años 2000 y 2015 (véase el recuadro 32) faciliten información para la labor relativa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una enseñanza fundamental es que la creación de nuevas estructuras parlamentarias, como un comité especializado, en realidad puede disuadir a otros comités de políticas de prestar atención a los ODS (o los ODM). Es importante que los parlamentos utilicen los recursos de todos los comités pertinentes, a saber, de salud, educación, medio ambiente, etc. A su vez, debe existir algún mecanismo de coordinación que ayude al parlamento a vigilar los avances generales hacia el logro de las metas nacionales y proporcione liderazgo y orientación a la labor parlamentaria en relación con los ODS.

#### Recuadro 32 Enseñanzas extraídas del compromiso parlamentario con los ODM

- Cada parlamento debe reflexionar sobre su sistema y sus normas de comités, y en base a sus circunstancias (situación política, nivel de desarrollo, sistema de partidos y recursos parlamentarios), plantearse si existe o no la necesidad de formar un grupo o comité/estructura/mecanismo especializado sobre los ODM.
- Un grupo parlamentario sobre los ODM puede ayudar a aumentar el conocimiento de los ODM entre los parlamentarios.
- Tras las elecciones, los parlamentos deben garantizar que los parlamentarios recién elegidos conozcan los ODM.
- En todos los países, incluso aquellos en los que existe una estructura sobre los ODM, los comités de cartera (por ejemplo, salud, educación o presupuestos) desempeñan una función fundamental. Cualquier programa que consolide el papel de los parlamentos en relación con los ODM tendrá que incluir estos comités.
- En los países del estudio que cuentan con estructuras sobre los ODM, estas actúan como punto de entrada para las organizaciones de la sociedad civil y los organismos multilaterales que desean colaborar con el parlamento en relación con los ODM.
- Los parlamentarios de los partidos opositores creen que contar con una estructura sobre los ODM mejora el acceso a la información del ejecutivo, lo que a menudo es un problema particular para ellos.

- Algunos parlamentarios expresaron su preocupación de que la creación de un comité dedicado a los ODM podría dar lugar a una clase de gueto de los ODM, en lugar de que dichos objetivos se vieran como una cuestión que debiera abordarse en toda la Cámara.
- Las estructuras parlamentarias necesitan los recursos suficientes para desempeñar su función. Si un parlamento desea establecer uno o más comités adicionales, también debe evaluar los recursos que estarán a disposición de esta nueva estructura. Será igualmente importante valorar los recursos existentes que estén disponibles para comités como los de educación o salud.
- No se habían presentado informes nacionales sobre los ODM en los parlamentos examinados, y no se había producido ningún debate en estos parlamentos sobre las metas con las que los propios países se habían comprometido. La rendición de cuentas mutua en el plano internacional de los ODM es sin lugar a dudas un aspecto positivo, pero solo si cada gobierno respeta la necesidad de la rendición de cuentas en el ámbito nacional antes de pasar al plano internacional.

*Fuente: UIP, 2010. Analytical Study of Parliamentary Mechanisms for MDGs (<http://www.ipu.org/splz-e/mdg10/dr-study.pdf>)*

### Evaluación de la preparación de los parlamentos para los ODS

La riqueza del marco de los ODS plantea la pregunta de cómo son capaces los parlamentos de incorporar los ODS en la estructura existente de comités temáticos o departamentales a fin de exigir cuentas al gobierno con efectividad.

Puede que generalmente no se empleen los parlamentos para promover este nivel superior de integración y coherencia. Cada parlamento tendrá que realizar una evaluación interna de su preparación para llevar adelante los ODS y, a partir de ahí, determinar la mejor manera de proceder. En primer lugar, lo que se necesita es un examen de la estructura de comités y de todos los procesos conexos, con el fin de incorporar los nuevos objetivos con más efectividad.

Una herramienta de autoevaluación de la UIP/PNUD y un manual elaborado por el PNUD con el Banco Islámico de Desarrollo y la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción proporcionan sendos marcos para evaluar la capacidad de los parlamentos para comprometerse con los ODS, además de facilitar aportaciones y ejemplos sobre cómo los parlamentos pueden desempeñar su función en la aplicación de los ODS e incorporarlos en sus procesos<sup>7</sup>.

#### Recuadro 33 Preguntas para evaluar el compromiso parlamentario con los ODS

##### Parte A: identificar un punto de partida que sirva de referencia

¿Ha preparado el país un informe nacional sobre sus progresos en la ejecución de los ODS?

<sup>7</sup> UIP y PNUD, 2017; PNUD, BISD y GOPAC, 2017.

¿Ha participado el país en los mecanismos de examen del Foro Político de Alto Nivel (FPAN), además de recibir recomendaciones internacionales sobre otras acciones para la ejecución de los ODS?

En los doce últimos meses:

- ¿Cuántas audiencias de comités se han destinado a los ODS?
- ¿Cuántas preguntas parlamentarias incluían una referencia específica a los ODS?
- ¿Cuántas investigaciones se han efectuado relacionadas con los ODS?

### Parte B: reflexionar sobre la repercusión de su labor

¿Hasta qué punto examina el parlamento los informes sobre los progresos realizados u otros documentos pertinentes elaborados por el Gobierno sobre la ejecución de los ODS y los planes nacionales para el desarrollo sostenible, los debate y actúa en función de ellos?

- ¿Ha participado el parlamento en la preparación de algún informe sobre los progresos realizados?
- ¿Se remiten estos informes a un comité parlamentario para proseguir el debate?
- ¿Cómo se incorporan las recomendaciones parlamentarias sobre el desarrollo sostenible o las cuestiones relacionadas con los ODS en los procesos de política gubernamental?

¿En qué medida puede el parlamento garantizar el seguimiento de las recomendaciones relativas a la ejecución de los ODS formuladas por órganos mundiales, más concretamente el Foro Político de Alto Nivel?

- ¿Se someten a debate en las sesiones plenarias del parlamento los informes que se envían a los mecanismos internacionales de vigilancia?
- ¿Se remiten estos informes a un comité parlamentario para una consideración más detallada (por ejemplo: el comité de relaciones exteriores o del sector pertinente)?
- Cuando los órganos internacionales formulan recomendaciones al gobierno sobre la ejecución de los ODS, ¿se presentan en el parlamento para su examen, debate o actuación?

¿Hasta qué punto puede el parlamento iniciar y realizar sus propias investigaciones sobre cuestiones relacionadas con la ejecución de los ODS?

- ¿Está acostumbrada la autoridad que inicia las investigaciones a examinar cuestiones relacionadas con la ejecución por parte del gobierno de políticas o programas para los ODS?
- ¿Se transmiten estas investigaciones parlamentarias al público o a expertos externos con el fin de utilizar sus comentarios sobre cuestiones relacionadas con la ejecución de los ODS en la vida real?
- ¿Se elaboran informes oficiales al término de estas investigaciones? En caso afirmativo, ¿existe el requisito de hacer públicos los informes? ¿Se hacen realmente públicos los informes (por ejemplo: en la biblioteca parlamentaria o en el sitio web del parlamento)?

- ¿Con qué efectividad puede el Parlamento presionar al Gobierno o a los centros de coordinación para los ODS con el fin de que tengan en cuenta las recomendaciones obtenidas en estas investigaciones?

¿Cuál es la eficacia de la supervisión parlamentaria de la política gubernamental de desarrollo, ya sea como “donante” o como “receptor” de la asistencia exterior para el desarrollo?

- ¿Se presentan los informes anuales sobre los desembolsos o los ingresos de la asistencia exterior para el desarrollo al parlamento para su consideración en el Pleno o en comités?

¿Cuál es la eficacia de la supervisión parlamentaria de las interacciones gubernamentales con los asociados internacionales para el desarrollo (es decir: donantes bilaterales, organismos regionales y organizaciones multilaterales)?

- ¿Se exige al Gobierno que presente en el parlamento información sobre los programas, los proyectos y las actividades financiadas por los asociados internacionales para el desarrollo?
- ¿Se invita a los asociados internacionales para el desarrollo a informar al parlamento o a sus comités sobre cuestiones relacionadas con los ODS?

*Fuente: UIP y PNUD, 2017, Los parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una herramienta de autoevaluación (<http://www.ipu.org/pdf/publications/sdg-toolkit-s.pdf>)*

Como ya se ha señalado, uno de los principales avances en el marco de los ODS es el reconocimiento de la necesidad de contar con instituciones sólidas para lograr los objetivos de desarrollo, independientemente del ámbito político de que se trate. Esto se refleja en las metas 16.6 y 16.7 de los ODS.

### Recuadro 34 Metas de los ODS relacionadas directamente con la institución del Parlamento

Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

- Meta 16.6: crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- Meta 16.7: garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

*Fuente: Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales, 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*

### Supervisión de los informes nacionales sobre los progresos realizados relativos a los ODS

Un importante punto de entrada para que los parlamentos ejerzan la supervisión de los progresos nacionales realizados en relación con los ODS puede surgir a partir de los informes

voluntarios que el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) sobre el Desarrollo Sostenible<sup>8</sup> de las Naciones Unidas invita a los países a presentar. Como en el caso del EPU y otros mecanismos internacionales de vigilancia, es importante que los parlamentos se impliquen en la elaboración de los informes sobre los progresos realizados, formen parte de la delegación que presenta el informe ante el FPAN, pregunten al gobierno sobre sus planes para responder a cualquier deficiencia y realicen el seguimiento de las recomendaciones derivadas del examen. Las indicaciones iniciales de los informes que se han presentado hasta la fecha ante el FPAN no señalan un nivel sustantivo de implicación por parte del parlamento en los países en cuestión.

### Ejemplos de compromiso parlamentario con los ODS

Aunque los ODS aún son relativamente recientes, numerosos parlamentos han tomado medidas para poner en marcha mecanismos de supervisión.

#### Recuadro 35 Ejemplos de compromiso parlamentario con los ODS

- **Pakistán:** en febrero de 2016, el Parlamento estableció una Secretaría de los ODS para prestar una asistencia técnica a los parlamentarios que les permitiera realizar la supervisión, abordar los vacíos legislativos y garantizar los derechos del electorado con efectividad.
- **Sierra Leona:** los ODS se vincularon con los ocho pilares del Programa para la Prosperidad del país y su tercer Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, y se alinearon con cada categoría de gasto del presupuesto nacional para 2016.
- **Trinidad y Tabago:** el Parlamento estableció un nuevo Comité Mixto Especial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- **Zambia:** los parlamentarios del Parlamento formaron una coalición relativa a los ODS.

*Fuente: PNUD, 2016, Fast Facts: Parliaments & SDGs ([http://www.agora-parl.org/sites/default/files/june\\_2016\\_fast\\_facts\\_-\\_sdgs\\_and\\_parliaments.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/june_2016_fast_facts_-_sdgs_and_parliaments.pdf))*

Por ejemplo, en 2015, el Parlamento de Georgia, con el apoyo de la UE y el PNUD, presentó sus primeros planes de acción estratégicos plurianuales para los comités parlamentarios. Los planes de acción, elaborados mediante el compromiso activo de los miembros y del personal de los comités, y en consulta con representantes del Gobierno y de la sociedad civil, facilitan un enfoque estructurado para la labor del comité y mejoran la efectividad y la eficacia del desempeño en la supervisión de los comités. El ámbito de aplicación de los planes de acción de los comités se amplió para tener en cuenta los ODS, y los comités de salud y asuntos sociales, protección medioambiental y recursos naturales,

y agricultura incorporaron una columna especial en sus planes de acción para indicar el objetivo pertinente de los ODS en su área de responsabilidad con las metas y los indicadores nacionalizados. Este enfoque ayuda a aumentar el conocimiento de los ODS entre el personal y los miembros de los comités, establece vínculos con las prioridades nacionales y promueve la comprensión del papel que desempeñan los ODS en apoyar las reformas a nivel nacional.

Es demasiado pronto para determinar qué enfoque —o combinación de enfoques— puede ser más efectivo. Sin embargo, sí se pueden efectuar una serie de observaciones incluso en esta etapa con un grado de confianza razonable. En primer lugar, ya se ha definido la función de los parlamentos para lograr los objetivos de desarrollo: en las metas 16.6 y 16.7 de los ODS se reconoce la necesidad de crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas para garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas. En segundo lugar, la incorporación de la vigilancia de los avances hacia el logro de las metas de los ODS en las competencias de supervisión del Parlamento puede dar lugar a una mejor —por ser más transparente y responsable— aplicación en general. Por último, la aparición de los ODS y la necesidad de desempeñar un papel efectivo de asociación para su aplicación presentan una nueva e importante oportunidad para que los parlamentos, en su calidad de responsable del desarrollo nacional, comparen las buenas prácticas internacionales y, según proceda, revitalicen todos sus procedimientos al remitirse a tales prácticas.

#### En resumen: los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constan de metas relacionadas con casi todos los ministerios. Esto dificulta a los parlamentos la supervisión de su aplicación de manera integrada. Será necesario vigilar los enfoques que adoptan los parlamentos para supervisar los ODS, con el fin de identificar y compartir buenos ejemplos. Los parlamentos en sí mismos son los protagonistas de varias metas del ODS 16 sobre instituciones sólidas, con lo que se presenta una oportunidad para examinar y fortalecer el propio desempeño del parlamento.

## 4.4 Conclusiones

Aunque los propósitos y mecanismos de la supervisión son universales, algunos temas específicos requieren una interpretación y aplicación particulares de los principios generales. Los tres casos que se abordan en este capítulo plantean cada uno retos diferentes. Depende de los parlamentos demostrar ingenio para adaptar y desarrollar sus herramientas de supervisión a fin de sortear estos desafíos.

<sup>8</sup> Exámenes nacionales voluntarios. Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (<https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>).

# Capítulo 5: La red de relaciones de supervisión

El parlamento tiene una función única de supervisión, pero no está solo para exigir cuentas al gobierno. El establecimiento de relaciones con otros órganos que tienen interés en la supervisión del Gobierno es una de las claves para conseguir una supervisión parlamentaria efectiva. Esas relaciones se basan en una serie de interacciones formales e informales.

El modo en que los parlamentos y los parlamentarios se relacionan con esos órganos varía considerablemente. Cuando las relaciones son débiles u hostiles, las posibilidades de lograr una supervisión efectiva disminuyen. Si las relaciones son sólidas y se refuerzan mutuamente, estos asociados de supervisión aportan recursos y una labor que pueden contribuir a sortear muchos de los desafíos que se han señalado en los capítulos anteriores.

## 5.1 Enfoques formales e informales de la supervisión

Una de las conclusiones clave que surgen de las investigaciones realizadas para este informe fue la gran medida en que los parlamentarios dependen de las prácticas informales de supervisión para *hacer las cosas*. Entre las prácticas informales figuran una amplia variedad de actividades que no forman parte de los mecanismos formales de supervisión previstos en el reglamento. Las prácticas informales pueden tener muchos propósitos diferentes para los parlamentarios y para los parlamentos, y, aunque de ninguna manera se centran exclusivamente en la supervisión, aun así pueden incorporar una dimensión de supervisión.

Además, las prácticas informales permiten a los parlamentarios (sobre todo a los de los partidos gobernantes) realizar la supervisión sin verse expuestos a excesivas críticas en público. También permiten a los parlamentarios la colaboración entre diversas tendencias políticas sobre cuestiones de preocupación común. Las entrevistas con parlamentarias realizadas en el marco de las investigaciones indican que las parlamentarias pueden utilizar mecanismos informales de supervisión cuando han sido excluidas de las herramientas formales o no confían en su efectividad.

En algunos contextos políticos, en los que las herramientas formales de supervisión (preguntas a los ministros, investigaciones de los comités, etc.) previstas en la legislación y en el reglamento no funcionan bien, la informalidad puede ser la mejor, o incluso la única, opción. Las prácticas informales en cierta medida son simplemente una realidad de la vida política; los parlamentarios quieren utilizar todos los medios de los que disponen para lograr sus objetivos. Sin embargo, el uso generalizado de las prácticas informales también puede señalar deficiencias en los procesos formales de supervisión, lo que debe invitar a los parlamentos a considerar cuáles son los obstáculos y cómo han de abordarse.

En el recuadro 36 se resumen maneras formales e informales en las que los parlamentarios suelen interactuar con los asociados de supervisión externos. Examinaremos cada uno de estos tipos de organización con más detenimiento. Estas interacciones forman parte del entorno general en el que operan los parlamentarios. Pueden facilitar a los parlamentarios información que podría resultarles útil para su labor de supervisión y, a su vez, pueden crear incentivos para que los parlamentarios aborden determinadas cuestiones en el parlamento.

### Recuadro 36 Interacciones formales e informales dentro de la red de actores de supervisión

Relación de supervisión	Ejemplos de interacciones formales	Ejemplos de interacciones informales
Instituciones de supervisión externas	Presentar informes, formular recomendaciones y prestar declaración	Facilitar instrucciones y demás información a los parlamentarios y el personal parlamentario
Gobierno	Presentar informes, responder preguntas, prestar declaración, etc.	Tener charlas entre los parlamentarios y los ministros Intercambiar información con funcionarios de la administración
Medios de comunicación	Informar de las actividades parlamentarias	Ejercer presión sobre los parlamentarios para actuar en relación con determinadas cuestiones Imponer sanciones no oficiales al gobierno en forma de exposición pública
Organizaciones de la sociedad civil	Realizar aportaciones y prestar declaración en investigaciones parlamentarias	Ejercer presión sobre los parlamentarios para actuar en relación con determinadas cuestiones Señalar a la atención de los parlamentarios determinados problemas

Grupos profesionales	Realizar aportaciones y prestar declaración en investigaciones parlamentarias	Ejercer presión sobre los parlamentarios para actuar en relación con determinadas cuestiones  Facilitar información a los parlamentarios
Medios sociales		Realizar aportaciones en investigaciones de los comités y propuestas para preguntas parlamentarias  Intercambiar opiniones con los parlamentarios

### En resumen: enfoques formales e informales de la supervisión

Los parlamentarios generalmente emplean una combinación de enfoques formales e informales de supervisión en sus interacciones con asociados de supervisión internos y externos. Las prácticas informales pueden ser inestimables para *hacer las cosas*, pero un uso excesivo puede indicar deficiencias en los mecanismos formales de supervisión de un parlamento.

## 5.2 Las instituciones de supervisión externas

“Nuestra intención es iniciar la cooperación con el Tribunal de Cuentas para conseguir que la supervisión parlamentaria de la ejecución del presupuesto se amplíe a la distribución de los proyectos y la forma en que se ejecutan con miras a identificar cualquier anomalía, demora y rebasamiento del presupuesto a fin de garantizar que podemos ir más allá en la supervisión de la actuación gubernamental”.

*Mohamed Ennaceur, Presidente de la Asamblea de Representantes del Pueblo, Túnez*

Cada país cuenta con diversas instituciones de supervisión especializadas. A continuación figuran las más extendidas:

- Las **entidades fiscalizadoras superiores** son instituciones públicas que llevan a cabo auditorías externas de las cuentas del Estado y que también pueden realizar auditorías de resultados en relación con las políticas y los programas públicos.
- Las **Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH)** son organismos públicos con un mandato constitucional o legislativo de protección y promoción de los derechos humanos.

- Los **Defensores del Pueblo** son particulares, independientes del gobierno, que dirigen una institución pública constitucional o legal que investiga quejas de la población respecto de las decisiones, acciones u omisiones de la administración pública.

Cada uno de estos órganos difiere de los demás en una serie de aspectos importantes, entre ellos, su grado de independencia de la rama ejecutiva, su ámbito de competencia y los recursos humanos y financieros de los que disponen. En algunos países, estos órganos se establecen como oficinas del parlamento y dependen directamente del parlamento.

### Las entidades fiscalizadoras superiores

“Hemos realizado esfuerzos conscientes en los últimos años para supervisar mejor el poder ejecutivo. Lo hemos hecho de numerosas maneras. Hemos establecido la oficina del Defensor del Pueblo y la oficina nacional de auditoría, y estas instituciones se han sometido directamente al control del Parlamento de Islandia desde que se crearon. Se han aprobado leyes para reforzar su independencia. Por ejemplo, el Parlamento elige directamente al Defensor del Pueblo, en lugar de que este sea nombrado. Y en el proyecto de ley de la oficina nacional de auditoría se incluye una propuesta para que el auditor también se nombre por elección”.

*Einar Gudfinnsson, Presidente del Althing, Islandia*

La independencia de los auditores del control directo del gobierno es importante porque su cometido es emitir juicios profesionales —basados en los principios de contabilidad generalmente aceptados— acerca de la medida en que el Gobierno gasta el dinero y rinde cuentas de sus actuaciones. El grado de independencia de un auditor viene determinado por los procedimientos de nombramiento y por la duración del mandato. Generalmente, cabe esperar que los auditores nombrados individual o conjuntamente por los parlamentos y con largos mandatos tengan mayor independencia.

La dotación de personal y la profesionalidad de las entidades fiscalizadoras superiores también varían. En muchos países en desarrollo, el número limitado y otras restricciones del personal de auditoría suponen demoras en la elaboración de los informes de las entidades fiscalizadoras superiores. En la comunicación remitida por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para este informe se señalaba específicamente que la creación de capacidad de las entidades fiscalizadoras superiores era un “requisito previo esencial” para facilitar información independiente a fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de la actuación gubernamental.

Por último, las agencias de auditoría difieren en el alcance de sus responsabilidades: el grado en el que su labor puede o debe apoyar enjuiciamientos por delitos financieros y la medida en que las responsabilidades de auditoría han pasado del escrutinio financiero a la auditoría de los programas. En concreto, la Oficina General de Contabilidad de los EE. UU. cambió su nombre a Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno en reconocimiento de su transformación de una

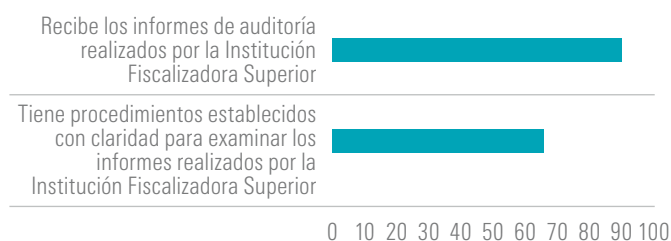


agencia de auditoría a una agencia que también evalúa la efectividad del desempeño del gobierno.

La utilidad de la relación entre los parlamentos y las entidades fiscalizadoras superiores también varía considerablemente. En un extremo, los comités reciben informes de auditoría que no entienden, o que pueden estar tan desfasados que no sirven, y disponen de tan poco tiempo y ayuda para entenderlos que las conclusiones apenas repercuten en la gobernanza. En el extremo opuesto, existen relaciones productivas en las que las entidades fiscalizadoras expertas informan a los comités sobre la calidad de la gestión financiera en todo el Gobierno, identifican áreas que requieren atención y proporcionan a los comités apoyo competente.

Los parlamentos son responsables de examinar y utilizar los informes de los auditores. En la figura 26 se presentan las respuestas de los parlamentos en relación con la regularidad en que reciben los informes realizados por las entidades fiscalizadoras superiores, y la existencia de procedimientos establecidos para examinar esos informes.

**Figura 26. Compromiso parlamentario con las entidades fiscalizadoras superiores**



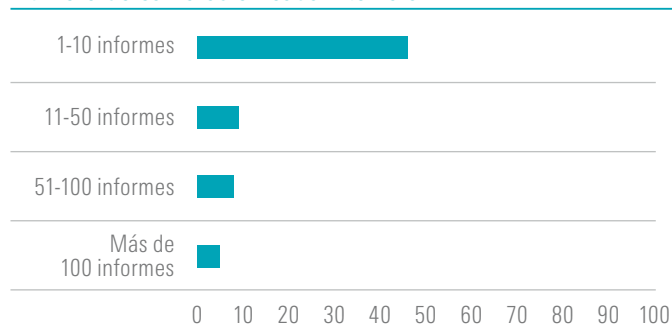
*Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, 2016, pregunta 27 (base para la pregunta: 100 cámaras parlamentarias)*

Los datos del cuestionario indican que la inmensa mayoría de los parlamentos (el 90%) recibe los informes realizados por las entidades fiscalizadoras superiores. Sin embargo, un porcentaje mucho menor (el 66%) afirma haber establecido con claridad procedimientos para examinar los informes. Esto señala un ámbito en el que hay margen de mejora. En la respuesta de Túnez al cuestionario se indica que esto ya se está teniendo en cuenta:

“El informe anual del Tribunal de Cuentas se presenta ante el Parlamento sin someterse a examen previo, pero algunas comisiones abren un debate en base a la información que contiene. Por ejemplo, un grupo de discusión formado por asesores parlamentarios realiza actualmente un estudio con el objeto de formular recomendaciones a fin de incluirlas en el reglamento interno, también en el procedimiento para examinar el informe del Tribunal de Cuentas”.

El número de informes que reciben cada año los parlamentos por parte de las entidades fiscalizadoras superiores varía considerablemente.

**Figura 27. Número de informes recibidos de entidades fiscalizadoras superiores en 2015**  
Número de cámaras en cada intervalo



*Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, 2016, pregunta 28 (base para la pregunta: 71 cámaras parlamentarias)*

Una amplia mayoría de parlamentos indica que recibe 10 o menos informes al año de entidades fiscalizadoras superiores; 27 de los 71 parlamentos que facilitaron datos indicaron haber recibido solo un informe al año. Esto señala métodos de trabajo y relaciones muy diferentes entre países. La recepción de un gran número de informes significa que el parlamento dispone de más información, pero supone desafíos evidentes para la capacidad del parlamento de dedicar tiempo a examinar los informes. Por ejemplo, el Parlamento de Islandia señaló que recibió y examinó 33 informes realizados por entidades fiscalizadoras superiores en 2015, mientras que la Asamblea Nacional de Kenya recibió 106 informes de entidades fiscalizadoras superiores en 2015, aunque examinó únicamente 48 de ellos. El volumen de informes genera retos para los parlamentarios y el personal; la acumulación de trabajos pendientes que puede producirse tiende a limitar el uso que hace el parlamento de los informes. Hay margen para promover el diálogo entre los parlamentos y las entidades fiscalizadoras superiores acerca de la naturaleza, el formato y el contenido de los informes de auditoría a fin de mejorar su uso y sus posibles efectos.

La relación no tiene por qué ser un canal de sentido único y pasivo que vaya de la entidad fiscalizadora superior al parlamento. En la respuesta de los Países Bajos al cuestionario se señala que el parlamento también puede solicitar que se realicen investigaciones, con el apoyo de una mayoría del parlamento:

“El parlamento puede solicitar que la entidad fiscalizadora superior investigue la ejecución de una determinada política y los gastos de la misma. Dicha solicitud tiene que decidirse en una sesión plenaria”.

Tal vez merezca la pena apuntar que solo 71 de las 103 cámaras parlamentarias que respondieron al cuestionario estaban en condiciones de facilitar datos del número de informes recibidos por parte de entidades fiscalizadoras superiores en los últimos años. Algunos parlamentos no recopilan estos datos; en otros, los datos pueden estar disponibles en comités específicos, pero sin un panorama general del grado de interacción entre el parlamento y la entidad fiscalizadora superior. La Asamblea Nacional de Francia señaló lo siguiente en su respuesta al cuestionario:

“La Asamblea Nacional no dispone de estadísticas sobre los documentos que el Tribunal de Cuentas transmite a la Asamblea Nacional y sus órganos (comisiones, relatores, etc.), porque el Tribunal de Cuentas no puede tratar directamente con los comités permanentes ni sus relatores”.

Más allá de la capacidad para examinar la información que recibe el Parlamento, existe el reto de conseguir que el gobierno actúe con arreglo a las recomendaciones de las auditorías. En palabras de un parlamentario de Austria:

“El Tribunal de Cuentas ha declarado que el salario de los directores ejecutivos de las empresas públicas es demasiado elevado. Y hemos acordado en el parlamento que es demasiado alto. ¿Y qué pasa? Tienes el informe, tienes el análisis del Parlamento, pero ¿de qué sirve eso? No se produce ningún cambio”.

*Reinhold Lopatka, miembro del Consejo Nacional, Austria*

El empleo de todos los medios a disposición del parlamento para garantizar que se toman medidas respecto de las cuestiones planteadas por los auditores, entre ellas la facultad de exposición, es importante para establecer relaciones productivas y, finalmente, aumentar los efectos de la supervisión parlamentaria.

### Recuadro 37 Cooperación entre el parlamento y las entidades fiscalizadoras superiores en países de lengua portuguesa

El proyecto Pro PALOP-TL SAI<sup>1</sup> fortalece las capacidades de las entidades fiscalizadoras superiores, los parlamentos nacionales y la sociedad civil para comprometerse con la vigilancia externa de las finanzas públicas en cinco países africanos con el portugués como idioma oficial — Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe —, así como en Timor-Leste (PALOP-TL corresponde a *Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste*). Proporciona una oportunidad única para fomentar y observar las sinergias entre los actores fundamentales de los sistemas de gestión de las finanzas públicas en estos países.

Un seminario celebrado en febrero de 2017<sup>2</sup> en Guinea-Bissau congregó a más de 50 representantes de entidades fiscalizadoras superiores, parlamentos, ministerios de finanzas y la sociedad civil para evaluar los progresos realizados en el control externo y social de los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países en cuestión. Los datos presentados en el seminario indicaron que las interacciones entre el Parlamento y las entidades fiscalizadoras superiores tienden a limitarse a la relación formal de carácter anual prevista en el marco jurídico.

La experiencia de los países PALOP y de Timor-Leste destaca tres oportunidades para mejorar la colaboración

entre los parlamentos y las entidades fiscalizadoras superiores:

- **Actividades de aprendizaje** para auditores de las entidades fiscalizadoras superiores, parlamentarios y personal parlamentario de los países PALOP y de Timor-Leste, Brasil y Portugal. Estas han contribuido a intercambiar las mejores prácticas y promover el diálogo entre partidos. Fueron fundamentales para ayudar a reformar el marco jurídico del Tribunal de Cuentas en Cabo Verde.
- **Desarrollo de capacidades específicas** de parlamentarios, personal parlamentario y comités legislativos, sobre todo los *comités del dinero*. Esto está fortaleciendo la supervisión legislativa del ciclo presupuestario en Cabo Verde y Mozambique mediante el uso de los principales documentos de presupuesto (la propuesta presupuestaria del ejecutivo, el presupuesto aprobado, los informes sobre los gastos del presente ejercicio fiscal, la evaluación de mitad de período, el informe de finales de año y el informe de auditoría). Como resultado, las asambleas legislativas cada vez confían más en sus relaciones con las entidades fiscalizadoras superiores al tiempo que son más exigentes con ellas. Los informes de las entidades fiscalizadoras superiores se examinan con más detenimiento, y se solicitan auditorías con más frecuencia a las entidades fiscalizadoras superiores durante el ejercicio económico.
- **Formación especializada en supervisión relacionada con el género del gasto público.** Esto está permitiendo a las asambleas legislativas mantener con el Ejecutivo un debate en función de los resultados/ programas durante la fase de formulación del presupuesto para identificar los indicadores de género alineados con las metas del ODS 5 y los indicadores que han de incorporarse en los sistemas de gestión de las finanzas públicas. Las coaliciones de mujeres están participando con más efectividad en el seno del parlamento y con las entidades fiscalizadoras superiores a fin de promover las auditorías de desempeño dirigidas al gasto público relacionado con el género. Esta práctica comenzó en 2016 en Cabo Verde y ahora se está adoptando en todos los demás países PALOP y en Timor-Leste.

Estos son tres ejemplos del modo en que las asambleas legislativas pueden comprometerse con las entidades fiscalizadoras superiores para mejorar el control y la supervisión del gasto público y acelerar la consecución del ODS 5 y del ODS 16.

*Fuente: Pro PALOP-TL SAI, 2017*

### Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

La protección y la promoción de los derechos humanos requieren los esfuerzos y la cooperación de diversas partes interesadas, entre las que se encuentran los parlamentos y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH). La cooperación entre estas instituciones es fundamental, ya que los parlamentos desarrollan el marco jurídico con arreglo a las normas internacionales y nacionales, mientras que las INDH vigilan de forma independiente la aplicación de esa legislación en el plano nacional.

<sup>1</sup> Pro PALOP-TL SAI es un proyecto del PNUD financiado íntegramente por la Unión Europea ([www.propaloptl-sai.org](http://www.propaloptl-sai.org)).

<sup>2</sup> Véase: <http://www.propaloptl-sai.org/index.php/pt/2015-02-19-12-51-50/noticias/477-as-financas-publicas-nos-palop-e-em-timor-leste>.

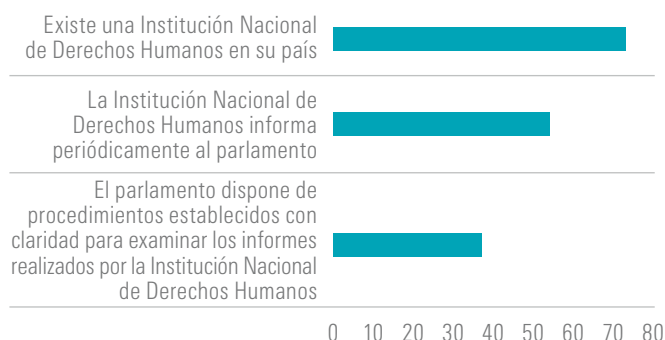
La labor de las INDH se guía por los Principios de París, un conjunto de normas internacionales adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993. Los países se someten a evaluación en función de hasta qué punto su INDH cumple los Principios de París: una calificación “A” indica el pleno cumplimiento. Los Principios de Belgrado, adoptados en 2012, se basan en los Principios de París al evaluar en particular la relación entre las INDH y los parlamentos (véase el recuadro 38).

**Recuadro 38 La relación en materia de informes entre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Parlamentos**

Extracto de los Principios de Belgrado

- 14. Las INRH [sic] deberán informar directamente al Parlamento.
- 15. Las INRH deberán entregar al Parlamento un informe anual de actividades, junto con un resumen de sus cuentas, y también informar sobre la situación de los derechos humanos en el país y cualquier otro asunto que sea relacionado a los derechos humanos.
- 16. Los Parlamentos deberán recibir, revisar y responder los informes de las INRH y asegurar que ellos debatan las prioridades de la INRH y deberán procurar oportunidades para debatir prontamente los informes más significantes de la INRH.
- 17. Los Parlamentos deberán desarrollar un marco de principios para debatir las actividades de las INRH consistentes con el respecto [sic] por sus independencias.
- 18. Los Parlamentos deberán mantener discusiones abiertas bajo las recomendaciones promulgadas por las INRH.
- 19. Los Parlamentos deberán procurar información de relevantes autoridades públicas sobre el grado al cual relevantes autoridades públicas hayan considerado y respondido a las recomendaciones de las INRH.
- Fuente: *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012. Principios de Belgrado, sección I, D)*

**Figura 28. Compromiso parlamentario con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos**



Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, 2016, pregunta 33 (base para la pregunta: 103 cámaras parlamentarias)

Tal y como se muestra en la figura 28, el panorama general del compromiso parlamentario con las INDH es en cierto modo similar a la relación en materia de informes entre el parlamento y las entidades fiscalizadoras superiores, pero con un nivel de presentación de informes generalmente inferior, y con menos parlamentos con procedimientos para examinar informes. El Senado de Swazilandia, por ejemplo, señala en su respuesta lo siguiente:

“La Institución Nacional de Derechos Humanos está consagrada en la Constitución, pero la legislación habilitante, por la que probablemente se establezca la presentación de informes ante el Parlamento, aún se encuentra en fase experimental”.

En un estudio realizado en 2016 en 72 países en los que la INDH poseía una calificación “A” según los Principios de París<sup>3</sup>, se indica que la INDH presenta un informe anual ante el Parlamento en más del 90% de los países encuestados, así como informes especiales en el 79% de los Estados. En la mitad de los parlamentos, la INDH celebra periódicamente una presentación anual de su informe, a menudo seguida de un debate parlamentario. Además, entre el 50% y el 60% de los parlamentos indican que no adoptan medidas de seguimiento del informe.

**Recuadro 39 Cooperación entre la INDH y el Parlamento en la República de Corea y Costa Rica**

**República de Corea**

La relación de trabajo entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea (NHRCK) y el Parlamento del país se adhiere bien a los Principios de Belgrado, especialmente en lo referente a los informes y las formas de cooperación. La NHRCK presenta informes anuales y especiales ante el Comité Directivo de la Cámara de la Asamblea Nacional. En sus informes se incluye información detallada sobre la situación nacional en materia de derechos humanos, investigaciones de violaciones de derechos humanos, recomendaciones a la Asamblea Nacional y planes estratégicos para el año siguiente.

Los miembros del comité examinan los informes y mantienen reuniones periódicas con representantes de la NHRCK para debatir cuestiones importantes planteadas en los informes y considerar medidas de seguimiento. Dado que el comité se compone de parlamentarios provenientes de distintos partidos políticos, las opiniones de los miembros con respecto a las recomendaciones de la NHRCK pueden variar. Algunos miembros cuestionan la practicidad de determinadas recomendaciones. No obstante, como los dos órganos cuentan con un marco formalizado para el debate activo, son capaces de cooperar para encontrar soluciones viables.

**Costa Rica**

Costa Rica cumple la mayoría de las disposiciones establecidas en los Principios de Belgrado. La INDH del país, la Defensoría de los Habitantes, tiene una obligación jurídica de entregar y presentar oralmente a la Asamblea

3 UIP, GANHRI y GIIDS, 2016.

Legislativa un informe anual. Aunque la ley no lo exige, los parlamentarios participan en un debate con la Defensoría tras la presentación del informe a fin de aclarar las recomendaciones y cualquier cuestión administrativa planteada. Los parlamentarios entrevistados para el estudio constatan que los informes reflejan con exactitud la realidad sobre el terreno y también estimulan la adopción de medidas inmediatas para mejorar la situación en materia de derechos humanos en Costa Rica.

Hay una estrecha cooperación entre la Defensoría y la Asamblea, sobre todo durante la redacción de la legislación pertinente. La Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos cuenta con un canal abierto para las comunicaciones con la Defensoría y le solicita su opinión con frecuencia sobre una amplia variedad de temas. Aunque en la práctica las relaciones son muy sólidas, están en cierto modo socavadas por la falta de un mandato legal. No obstante, existen planes para incorporar leyes que formalicen la relación.

*Fuente: UIP, Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) e Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo (GIIDS), 2016*

## Los Defensores del Pueblo

El Defensor del Pueblo es un mecanismo ampliamente utilizado que suele tener una estrecha relación con el parlamento. Aunque pueden haber existido oficinas similares a lo largo de la historia, en la época moderna la primera oficina parlamentaria del Defensor del Pueblo se estableció en Suecia a principios del siglo XIX. Actualmente, el Parlamento de Suecia describe la tarea como:

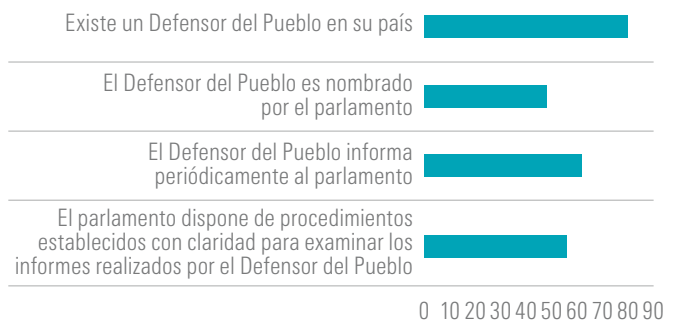
“Examinar la aplicación de las leyes y otros reglamentos en el sector público en nombre del *Riksdag* y con independencia del poder ejecutivo, garantizando así que las autoridades públicas y su personal cumplen las leyes y otros estatutos que rigen sus acciones”.

El mandato exacto puede variar de un país a otro, pero, en general, la función es investigar las quejas relativas a las recomendaciones o las decisiones administrativas adoptadas por los ministerios u otros organismos gubernamentales. De por sí, los Defensores del Pueblo proporcionan una forma vital de supervisión del gobierno, lo que ayuda a garantizar que el gobierno actúa de conformidad con la ley. Ofrecen a los ciudadanos un claro punto de contacto donde pueden presentar reclamaciones. La Oficina del Defensor del Pueblo, gracias a su amplia perspectiva sobre el funcionamiento del gobierno, puede facilitar al parlamento recomendaciones detalladas para promover la supervisión o las medidas legislativas. Existe una clara complementariedad entre el enfoque basado en casos del Defensor del Pueblo y el enfoque de políticas del Parlamento. El Defensor del Pueblo, al recurrir a casos específicos, puede señalar a la atención del parlamento cuestiones que requieran una respuesta política.

En más de la mitad de los casos en los que existe la figura del Defensor del Pueblo, el parlamento se encarga de su nombramiento. La Oficina del Defensor del Pueblo depende directamente del parlamento en un número incluso mayor de países, aunque su nombramiento no sea responsabilidad

del parlamento. Sin embargo, las Oficinas del Defensor del Pueblo no siempre dependen directamente del parlamento: el Parlamento de Madagascar, por ejemplo, señala que “El Defensor del Pueblo (Mediador de la República) existe, pero no hay ningún texto que lo relacione con el Parlamento”.

**Figura 29. Compromiso parlamentario con los Defensores del Pueblo**



*Fuente: Cuestionario de la UIP/PNUD para los parlamentos, 2016, pregunta 33 (base para la pregunta: 103 cámaras parlamentarias)*

La interacción con el parlamento generalmente tiene lugar sobre la base de un informe anual. En Austria, hay ocasión para el intercambio entre el parlamento y la Oficina del Defensor del Pueblo:

“La Oficina del Defensor del Pueblo informa anualmente al Consejo Nacional y al Consejo Federal, y sus tres miembros tienen el derecho de asistir a las deliberaciones sobre los informes de la Oficina del Defensor del Pueblo tanto en el Consejo Nacional como en el Consejo Federal y sus comités y subcomités”.

En los últimos años, las funciones del Defensor del Pueblo se han ampliado más allá del área de la administración pública, y se han creado Defensores del Pueblo para ámbitos específicos. El Parlamento de Nueva Zelanda, por ejemplo, estableció en 1986 un Comisionado Parlamentario para Medio Ambiente<sup>4</sup> con:

“amplias funciones para investigar la actividad de las autoridades públicas en tanto que pudiera tener repercusión en el medio ambiente, y auditar los procedimientos que las propias autoridades públicas tienen en vigor para minimizar cualquier efecto medioambiental adverso que pudiera derivarse de sus acciones”.

Austria, Lituania, Noruega y Croacia han establecido Oficinas del Defensor del Pueblo para perseguir los objetivos de igualdad y no discriminación. En Croacia, el Comité de Igualdad de Género, que promueve y vigila la aplicación de los principios de la igualdad de género previstos en la legislación, puede recurrir a la labor de la Defensoría del Pueblo para la igualdad entre los Géneros que:

“actúa de manera independiente, vigila la aplicación de la Ley de igualdad de género y otros reglamentos en

<sup>4</sup> Comisionado Parlamentario de Nueva Zelanda para el Medio Ambiente (<http://www.pce.parliament.nz/>).

materia de igualdad de género, e informa al Parlamento de Croacia al menos una vez al año”.

En su informe anual de 2017 sobre el estado de la democracia, V-Dem menciona que las instituciones de supervisión externas desempeñan una función cada vez más destacada. Según el informe, en una serie de países existe una mayor probabilidad de que:

“cuando el ejecutivo participe en una actividad inconstitucional, 1) la asamblea legislativa u 2) otros organismos de supervisión, como el Defensor del Pueblo o el Fiscal General, comiencen una investigación y publiquen una decisión que sea desfavorable para el ejecutivo. Ambas [situaciones] registran más de 15 países con avances significativos frente a menos de 10 en retroceso”<sup>5</sup>.

### Consolidación de las relaciones con las instituciones de supervisión externas

Al igual que con las herramientas de supervisión parlamentaria, la mera existencia de instituciones de supervisión externas no garantiza una supervisión efectiva. Además, no se debe dar por sentado que el Parlamento vaya a tener una estrecha relación de trabajo con estas instituciones. Los parlamentos y los parlamentarios deben salir en su búsqueda, colaborar con ellas y recurrir a sus conocimientos especializados.

La creación de una relación productiva y complementaria vendrá determinada por tres factores:

- en primer lugar, el parlamento debería, por mandato legislativo de ser necesario, establecer estas instituciones de supervisión externas (en el caso de que aún no existan) y examinar periódicamente los informes que elaboren;
- en segundo lugar, el parlamento debe garantizar que estas instituciones tienen capacidad (por lo que respecta a autonomía y a recursos humanos y financieros) para llevar a cabo su mandato. La responsabilidad de la efectividad de la labor realizada por los organismos de supervisión externos a menudo recae en el parlamento;
- en tercer lugar, el parlamento y las instituciones de supervisión pueden crear una cultura de confianza mutua mediante el trabajo conjunto. Esto garantiza la confianza del parlamento en las conclusiones de los organismos externos, así como la confianza de los organismos externos en el deseo del parlamento de tomarse en serio sus recomendaciones.

#### En resumen: las instituciones de supervisión externas

Los parlamentos deben recibir formalmente y examinar sistemáticamente los informes realizados por los organismos de supervisión externos, porque tienden a presentar información imparcial y análisis de una serie de preocupaciones en materia de políticas que pueden emplearse para cuestionar la política gubernamental y presionar para conseguir cambios según proceda. Al

igual que las instituciones de supervisión externas deben disponer de recursos para presentar los informes de forma oportuna, los parlamentos han de contar con los recursos necesarios para interpretar sus conclusiones.

## 5.3 Establecimiento de relaciones con otras partes interesadas

### El gobierno

Con los conocimientos especiales que proporciona la aplicación real de las políticas, los ministerios son una fuente esencial de información, conocimientos especializados y asistencia para la supervisión parlamentaria. Asimismo, los funcionarios públicos que tienen el compromiso de hacer un buen trabajo pueden ver la ayuda a los legisladores como una manera de mejorar el desempeño de su ministerio. Los funcionarios pueden ser aliados importantes y, en circunstancias extraordinarias, incluso pueden actuar de *denunciantes de irregularidades* o informantes internos cuando las burocracias se muestren especialmente poco colaboradoras.

No obstante, en general, existen grandes diferencias entre las perspectivas de los funcionarios públicos y las de los legisladores. La relación de supervisión entre el parlamento y el gobierno conlleva tanto incentivos para la cooperación como impulsos hacia el conflicto. Por un lado, la cooperación puede ser beneficiosa para ambas partes, dado que los legisladores pueden utilizar los conocimientos especializados y los conocimientos técnicos de las burocracias, y las administraciones tienen interés en obtener y mantener el apoyo por parte de la asamblea legislativa. Por otro lado, la supervisión parlamentaria a menudo se centra en encontrar fallas o deficiencias en el funcionamiento de las burocracias.

### Tener una charla con el ministro

Varios parlamentarios entrevistados mencionaron la práctica de realizar un seguimiento personalmente con los ministros como un medio para reunir información e influir en las políticas. Esta práctica puede llevarse a cabo a través de una rápida conversación en los pasillos del parlamento o durante una votación —no tiene por qué implicar necesariamente una cita formal entre el parlamentario y el ministro.

“Nunca se puede sobrestimar la importancia de forjar una estrecha relación como parlamentario con un ministro y con miembros del gabinete a fin de influir realmente en las decisiones y formular las preguntas —las incómodas— que necesitan respuesta. Por lo tanto, aunque haya procesos implantados, sigue siendo importante tener esas relaciones, al igual que importa que el gabinete y el Ejecutivo proporcionen oportunidades a los parlamentarios que no siempre tendrían necesariamente esa relación”.

*Louise Markus, miembro de la Cámara de Representantes, Australia*

Además de buscar información sobre un asunto, los parlamentarios también destacaron la necesidad de entablar relaciones con los ministros con objeto de señalar a su atención una cuestión de preocupación y alentarles a encontrar una solución.

“Como miembro de la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente, alerté al ministro de Medio Ambiente de una contaminación del agua en mi distrito como consecuencia de vertidos procedentes de granjas ganaderas. La comisión examinó las medidas adoptadas por el ministro y su delegado local para solucionar el problema. Posteriormente, realicé una visita sobre el terreno acompañada del ministro para que pudiera ver por sí mismo qué estaba ocurriendo en mi distrito. Como resultado de este proceso, ha aumentado el control sobre las granjas y se han puesto en marcha sanciones por incumplir las normas existentes en materia de medio ambiente”.

*Denise Pascal Allende, miembro de la Cámara de Diputados, Chile*

Los posibles beneficios del contacto directo son numerosos: puede señalar la cuestión directamente a la atención del ministro (y puede tener el posterior efecto de que se establezcan prioridades con respecto a dicha cuestión); puede facilitar una respuesta de forma oportuna; y puede prevenir al ministro de una posible *señal de alerta*.

Los posibles inconvenientes son igualmente claros. El primero es una cuestión de acceso: hay una probabilidad mucho mayor de que los miembros del partido que ostenta el poder tengan acceso a los ministros que aquellos de la oposición. El segundo está relacionado con la función de supervisión de los parlamentarios: al utilizar canales informales para informar a los ministros e influir en ellos, los miembros del partido gobernante tienen consecuentemente menos incentivos para emplear los procedimientos formales de supervisión, que tienen lugar en público y sirven para facilitar información a la población. El tercero es que existe un riesgo de corrupción en los procesos de supervisión poco transparentes.

“Los parlamentarios a veces prefieren solucionar cuestiones u obtener respuestas por medio de medidas informales. Agarran el teléfono y llaman directamente a un ministro. Este tipo de comunicaciones informales entre parlamentarios y miembros del Gobierno se consideran a veces más efectivas que pedir a los ministros que acudan a reuniones de un comité y formularles las preguntas públicamente. Esto proviene de una malinterpretación del concepto de trabajo en equipo. Los parlamentarios del partido gobernante a menudo creen que no está bien cuestionar públicamente a alguien de su propio equipo. Los miembros de la oposición son más activos. Creo firmemente que los miembros de la mayoría también han de ser más activos, y que sus conversaciones informales con los ministros no darán lugar a una supervisión efectiva ni tampoco serán productivas”.

*David Usupashvili, Presidente del Parlamento, Georgia*

Es comprensible que los parlamentarios del partido que ostenta el poder puedan sentirse más cómodos planteando sus preocupaciones (o las de sus electores) de manera discreta, con el afán de evitarle al Gobierno cualquier posible incomodidad política. Otro enfoque en el mismo sentido es el uso de correspondencia para presionar a los ministros. En el caso de los parlamentarios de la oposición, existe el incentivo de formular preguntas que puedan incomodar públicamente al Gobierno. Sin embargo, los parlamentarios del partido gobernante pueden preferir plantear una cuestión en privado a través de una carta en lugar de públicamente por medio de una pregunta o un debate. Aunque esto es comprensible, plantea la pregunta, una vez más, de cómo se reparte la responsabilidad de la supervisión entre los parlamentarios.

### La sociedad civil

Los parlamentarios deben comunicarse periódicamente con sus electores para explicar lo que acontece en el parlamento y también para escuchar opiniones sobre qué funciona bien y qué no. Este contacto puede tener lugar directamente a través de consultas con los electores, por ejemplo, o de forma indirecta por medio de reuniones con organizaciones de la sociedad civil. La opinión que reúnen los parlamentarios del público es fundamental para su labor de supervisión en el parlamento. Los parlamentarios, al mostrarse receptivos a las preocupaciones de la población, consolidan el vínculo con sus electores y obtienen conocimientos que pueden utilizar en el parlamento, por ejemplo al plantear una pregunta parlamentaria.

“En primer lugar, cada diputado y cada senador dispone de dos días al mes para realizar visitas sobre el terreno. ¿Y a dónde? Pues a cualquier lugar de Rwanda para ver los problemas que existen... Siempre tienen relación con el programa del gobierno, con un proyecto o con reclamaciones de las comunidades. Cuando regresamos, redactamos un informe para la Mesa del Parlamento. Los informes se compilan y se presentan. Utilizamos estos informes para identificar las cuestiones que vamos a revisar”.

*Jeanne d’Arc Gakuba, Vicepresidenta del Senado, Rwanda*

### Las organizaciones de la sociedad civil

La existencia de una sociedad civil activa es un elemento primordial de la democracia<sup>6</sup>. Los ciudadanos se reúnen en organizaciones de la sociedad civil en base a intereses comunes. Los parlamentos desempeñan un papel fundamental al establecer el marco legislativo que permite el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Corresponde a los parlamentos entablar y mantener el diálogo con un amplio número de organizaciones de la sociedad civil como parte habitual del proceso parlamentario al solicitar sus aportaciones durante las audiencias y apoyar su capacidad de contribuir.

Un aspecto importante de la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y los parlamentos (y los parlamentarios) es que ambos reivindican que representan al público y fomentan

<sup>6</sup> UIP, 1997: párr. 18.

### Consejos para los parlamentarios: compromiso ciudadano

#### ¿Por qué debería participar?

El papel representativo de los parlamentarios tiene una relación intrínseca con la supervisión. Por medio del contacto con los electores y otros miembros de la sociedad, usted se encuentra en una posición única para comprender la vida de los ciudadanos corrientes y la repercusión de las políticas públicas. Esto es igualmente importante para los parlamentarios que apoyan al gobierno, que tienen interés en garantizar que las políticas sean efectivas, y los parlamentarios de la oposición, que pueden querer destapar fracasos del gobierno.

#### ¿Qué necesito?

- Información sobre las preocupaciones de los electores a fin de identificar los factores más frecuentes que indican un problema sistémico.
- Un plan para consultar a los electores y a los principales grupos y organizaciones (las reuniones podrían programarse periódicamente o según las circunstancias del caso en respuesta a determinadas leyes propuestas y políticas públicas).
- Estudios sobre las leyes y políticas existentes, incluida información procedente de organizaciones de la sociedad civil y casos en los que otros parlamentarios hayan planteado una cuestión similar.

#### ¿Cómo puedo contribuir con efectividad?

##### Reactivamente

- Identifique cuestiones que plantear en el Parlamento a partir del contacto con los electores.
- Escuche a grupos y organizaciones que expresan las preocupaciones de una parte de la población.

##### Proactivamente

- Concierte reuniones para evaluar la repercusión de las políticas públicas, por ejemplo, con grupos profesionales, como los que trabajan en salud o educación, o con determinados grupos demográficos, como las personas mayores, los niños y los jóvenes.
- Visite servicios de su circunscripción con preguntas preparadas.
- Congregue a población de una localidad en concreto para conocer sus preocupaciones, como las personas que viven en zonas remotas con acceso a pocos servicios.

##### En el Parlamento

- Emplee herramientas de supervisión apropiadas, como las preguntas parlamentarias, los discursos en debates pertinentes o propuestas de debate.
- Traslade las preocupaciones a un comité relevante y presione para que lleven a cabo una investigación.
- Trate de modificar la legislación o, en la medida de lo posible, proponer una nueva.
- Sea insistente: puede pasar bastante tiempo hasta que el gobierno preste atención. Aproveche cualquier oportunidad para plantear cuestiones.
- Busque aliados: encuentre a otros parlamentarios que compartan una preocupación o que se sumen a presionar a un ministro directamente.

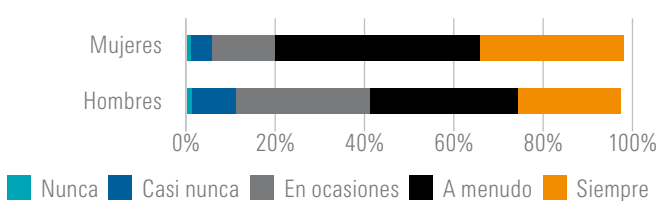
la rendición de cuentas. En consecuencia, las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el parlamento puede que no siempre sean fáciles. Esto es normal; poseen prioridades y mandatos complementarios, pero trabajan en la misma área.

En la encuesta de la UIP/PNUD a los parlamentarios se les preguntaba en qué medida consultaban la opinión de las organizaciones de la sociedad civil. Apenas un 30% indicó que lo hacía siempre, el 39% respondió que lo hacía a menudo y el 24% señaló que lo hacía en ocasiones. Resulta interesante que hubiera cierta diferencia entre las

respuestas de las mujeres y las de los hombres. Mientras que la pertenencia a un partido o a otro (gobierno frente a oposición) no repercutía significativamente en las respuestas, las parlamentarias eran más propensas que los parlamentarios a consultar *sistemáticamente* la opinión de las organizaciones de la sociedad civil (véase la figura 30). Esto indica que existe una relación entre las cuestiones concretas que defienden las organizaciones de la sociedad civil y aquellas que propugnan las parlamentarias, o puede que simplemente sea que las parlamentarias son más propensas que sus homólogos masculinos a consultar la opinión de las personas afectadas por cualquier política que estén examinando.

### Figura 30. Consultar la opinión de las organizaciones de la sociedad civil

Por sexo



Fuente: Encuesta de la UIP/PNUD a los parlamentarios, 2016, pregunta 1 (base para la pregunta: 212 parlamentarios y 132 parlamentarias)

Hay un enorme potencial en que las organizaciones de la sociedad civil dirijan su defensa de causas a parlamentarios individuales, los cuales pueden estar ansiosos por utilizar la información provista para definir las contribuciones a los procesos formales de supervisión.

“Así que lo que cada uno de nosotros hace es formar nuestra propia red de particulares en ministerios y en ONG, que te proporcionan información constantemente. Esta es la única forma de obtenerla porque, si intentas conseguirla por los cauces oficiales, te darás de bruces contra un muro, ya sea por parte de un funcionario, del propio ministro o del presidente”.

*Robert Alfred Lees, miembro de la Asamblea Nacional, Sudáfrica*

### El sector privado

El interés económico y profesional y las perspectivas ideológicas figuran entre los incentivos para que los grupos del sector privado se comprometan con el gobierno. Los gobiernos toman decisiones en virtud de las cuales crean y regulan los derechos políticos y personales. El poder del Estado también puede contribuir a que las personas hagan dinero al regular la competencia y al influir en el precio de los productos a través de la tributación, la protección y otros medios.

En la mayoría de los países, existen grupos de presión económica que representan a actividades y sectores económicos concretos. Entre sus recursos, además del dinero, se incluyen los conocimientos especializados e información acerca de lo que acontece en su ámbito y el modo en que les influyen las decisiones del gobierno. Cabe suponer que estos recursos se emplean para el interés propio, pero aun así pueden tener valor para los parlamentarios que busquen información sobre lo que acontece en un determinado ámbito. En cualquier caso, los parlamentarios querrán saber el modo en que posibles actuaciones por parte del gobierno podrían afectar a los grupos del sector privado.

En el caso de los legisladores, la comprensión de estos diversos intereses y perspectivas contribuye a profundizar en los conocimientos y desarrollar una opinión equilibrada, y, con el apoyo de personal profesional, los parlamentarios deberían ser capaces de diferenciar entre una buena y una mala información. Ese contraste de ideas facilita a los parlamentarios la información especializada que necesitan para decidir entre posturas enfrentadas.

Los problemas surgen cuando los distintos puntos de vista de un debate no están equilibrados y solo algunos intereses tienen voz. Es responsabilidad del parlamento permitir el mismo acceso a todos los grupos y garantizar unas interacciones transparentes y éticas. El parlamento, al fomentar la contribución de los grupos del sector privado en los procesos formales de supervisión, como las investigaciones de los comités, puede contribuir a trasladar las actividades de supervisión del sector privado a la esfera pública.

### Los medios de comunicación

El Estado de derecho presupone la libertad de opinión y de expresión. Unos medios de comunicación abiertos y libres son un componente esencial de una sociedad democrática y un asociado importante del parlamento en su función de supervisión. Existe una relación compleja, dinámica y potencialmente complementaria entre el parlamento, los medios de comunicación y la supervisión.

La sociedad en general obtiene gran parte de la información acerca de lo que acontece en el gobierno —incluida la supervisión parlamentaria del ejecutivo— a través de los medios de comunicación. Unos medios de comunicación sin reglamentación del contenido y dotados de profesionales muy informados son un canal importante para el acceso público a las actividades de supervisión parlamentaria. Además, tal y como han señalado numerosos participantes del grupo de discusión procedentes de todas las partes del mundo, la cobertura mediática también estimula la atención que prestan otros legisladores.

El periodismo de investigación es un factor importante de la rendición de cuentas. La investigación periodística puede facilitar información para la supervisión parlamentaria —por ejemplo, los medios de comunicación fueron los principales encargados de la publicación y el análisis de los Papeles de Panamá en 2015, tras lo cual se pusieron en marcha numerosas iniciativas de supervisión parlamentaria en diversos países.

A su vez, los medios de radiodifusión en particular pueden tener un gran alcance, pero también pueden carecer de exhaustividad e insistencia al cubrir temas, debido a los cambios en la atención pública. Es más probable que la cobertura se centre en la supervisión motivada por escándalos en lugar de en exámenes técnicos de las operaciones gubernamentales. Los medios de comunicación escritos, sobre todo los de mayor envergadura, ofrecen más posibilidades para llevar a cabo una cobertura exhaustiva, imparcial y detallada que realice un seguimiento del tema con el paso del tiempo.

Los periodistas a menudo abordan a los parlamentarios para obtener información que posiblemente no sea de dominio público. Entre tanto, los parlamentarios citan con frecuencia su preocupación por las descripciones que hacen los medios de la labor parlamentaria, aunque persigan la visibilidad que ofrecen los medios de comunicación de masas.

Hemos advertido la importancia de que el parlamento difunda su labor de supervisión a través de los medios de comunicación a fin de movilizar a un mayor público, así como de la función que puede desempeñar la facultad de



### Consejos para los parlamentarios: el uso de los medios sociales en favor de la supervisión

#### ¿Por qué debería participar?

Los medios sociales permiten a los parlamentarios llegar a un público enorme, sobre todo a los jóvenes, de manera rentable. Pueden aumentar la visibilidad pública de un parlamentario, especialmente si el parlamentario utiliza los medios sociales para promover su actividad de supervisión. Los medios sociales también proporcionan a los parlamentarios un canal efectivo a través del cual pueden defender, y sensibilizar a la opinión pública de, cuestiones que requieren una atención urgente, y mediante el cual pueden recibir información y opinión de la sociedad.

#### ¿Qué necesito?

- Conocimientos de las normas pertinentes acerca del uso de los medios sociales, entre ellas cualquier código de conducta parlamentario.
- Familiarización con las diversas plataformas de medios sociales (Twitter, Facebook, Instagram, WhatsApp, etc.) de modo que pueda decantarse por la que le resulte más apropiada.

#### ¿Cómo puedo contribuir con efectividad?

- Investigue en su red de medios sociales: siga al Parlamento, a los asociados de supervisión y a los organismos públicos que le despierten especial interés.
- Reúna contenido interesante, a saber:
  - datos del sitio web del parlamento o de los partidos;
  - sus propias imágenes o fotografías y gráficos de otras organizaciones (procurando citar la autoría);
  - artículos relevantes de los medios de comunicación;
  - información de sus asociados de supervisión;
  - buenas citas de eventos a los que haya asistido.
- No diga nada en línea que no le gustaría ver citado en las noticias nocturnas.
- Sea breve: la comunicación en los medios sociales necesita trasladar un mensaje muy escueto. Por ejemplo, el límite de 140 caracteres de Twitter no le permite explayarse en sus argumentos.
- Retuitee, con sus propios comentarios, publicaciones de su red de supervisión.
- Utilice etiquetas (#palabra):
  - Acceda a etiquetas que ya existan para ampliar su alcance (p. ej., #supervisión, #parlamento, #[su país]).
  - Cree nuevas etiquetas para campañas específicas y temas nuevos (p. ej., #womenonboards).
- Incluya el alias de medios sociales de sus asociados de supervisión en sus mensajes.
- Cree sus propias conversaciones en línea: podría proponer a sus seguidores que participen cada mes en un tema de supervisión diferente por medio de una etiqueta concreta (por ejemplo, #preguntaatuparlamentario).
- Asegúrese de que usted o su oficina sean capaces de responder a los comentarios recibidos a través de los medios sociales.

exposición para provocar la respuesta gubernamental ante preocupaciones de supervisión.

“Simplemente tienes que emplear todas las herramientas, y luego deberás acudir al ámbito externo e implicar a la prensa, los medios de comunicación... Necesitarás una prensa y unos medios de comunicación bien informados y responsables para obtener los mejores resultados posibles”.

*Baronesa Gloria Hooper, miembro de la Cámara de los Lores, Reino Unido.*

Existen beneficios y costos derivados del fortalecimiento de la comprensión mutua entre los parlamentos y los medios de comunicación. Un mayor conocimiento de las prácticas y los

procedimientos legislativos puede mejorar el periodismo. Una cobertura más exhaustiva puede motivar que un político vaya más allá del deseo de acaparar titulares y ofrezca comentarios más fundados. No obstante, los parlamentos y los medios de comunicación tienen distintos roles e intereses, y contribuyen de forma diferente a la gobernanza democrática.

#### Los medios sociales

En todo el mundo, los medios sociales enriquecen el contexto informativo de élites y gente corriente por igual, al informar a públicos más amplios y permitir que un mayor número de participantes se conviertan en informantes. Los medios sociales son especialmente importantes para los jóvenes, quienes lideran la innovación en nuevas formas de interacción política. El uso creciente de esta tecnología ha cambiado,

o posee el potencial de cambiar, el entorno propicio para la supervisión parlamentaria.

“La supervisión será más efectiva solo si participa la sociedad. Ha llegado la hora de que el Parlamento como institución haga un mayor uso de los medios sociales”.

*Michael Carrington, Presidente de la Asamblea Legislativa, Barbados*

Los parlamentos están haciendo un uso activo de los medios sociales para comunicarse con los ciudadanos<sup>7</sup>. Se están llevando a cabo experimentos en varios países en los que se emplean los medios sociales para reunir contribuciones para la labor de supervisión. Ya en 2012, el Comité de Educación de la Cámara de los Comunes del Reino Unido invitó al público a proponer preguntas dirigidas a un ministro a través de Twitter, una selección de las cuales se le formularon durante una audiencia del comité<sup>8</sup>.

Aun así, los parlamentos siguen señalando que sus principales objetivos de la comunicación en línea son explicar la actividad del parlamento y facilitar información a los ciudadanos. Algunos parlamentos han comenzado a utilizar los medios sociales para instar al público a que aporte información a las actividades de supervisión.

Los medios sociales pueden ser un valioso aliado en la batalla que libra el parlamento contra dos enemigos de la supervisión: la falta de conciencia y la indiferencia general. La población emplea los medios sociales para alertar a los legisladores de problemas que requieren supervisión, como la corrupción institucional o el incumplimiento de normas en materia de salud y seguridad. Los medios sociales también se pueden utilizar con suma efectividad para movilizar la ayuda de sectores hasta el momento inactivos de la población.

Sin embargo, la propagación de los medios sociales también ha generado algunas consecuencias negativas para la supervisión parlamentaria. En el transcurso del debate de esta cuestión que tuvo lugar en la 137ª Asamblea de la UIP en abril de 2017, un parlamentario belga mencionó que los ministros han adoptado el uso de los medios sociales como el principal foro para debatir cuestiones. Argumentó que los ministros deberían tener la obligación de hacer anuncios y llevar las cuestiones al parlamento primero, tanto como forma de respeto al parlamento como para que se pueda interrogar y exigir cuentas a los ministros.

El potencial del uso de los medios sociales para la supervisión justifica investigaciones y análisis más pormenorizados.

#### En resumen: establecimiento de relaciones con otras partes interesadas

El gobierno, los grupos del sector privado, la sociedad civil, los medios de comunicación de masas y los medios sociales forman parte de una red elaborada e

interdependiente de supervisión. El parlamento puede, y debe, situarse en el centro del proceso de supervisión nacional. Cada parte de la red es importante, y debe vincularse al parlamento por medio de procesos y sistemas claros.

- En el caso de los parlamentarios que deseen tratar cuestiones sin criticar públicamente al gobierno, puede resultarles útil abordar a los ministros y funcionarios informalmente. Sin embargo, estas interacciones por la *puerta trasera* pueden socavar la transparencia y la rendición de cuentas. La norma general de una supervisión informal efectiva es que debe perseguir mejorar la supervisión formal, y no hacer nada para obstaculizar los procesos formales.
- Los parlamentarios no pueden representar a sus electores con efectividad si no se comunican periódicamente con ellos para averiguar qué efectos están teniendo en sus vidas las políticas públicas. Las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a reunir y canalizar esta clase de información.
- Los parlamentarios deben tener cuidado al tratar con grupos que representan al sector privado de que sus interacciones sean transparentes y no tengan influencia indebida, aunque la información que posean a menudo sea útil.
- Los parlamentarios han empleado tradicionalmente los medios de comunicación de masas para comunicar su labor de supervisión al público, pero trasladan cada vez más sus mensajes directamente a la sociedad a través de los medios sociales.

## 5.4 Las coaliciones parlamentarias y otros enfoques informales de la supervisión

Los parlamentarios son capaces de actuar fuera de los mecanismos formales de supervisión (es decir, comisiones, preguntas, debates y escrutinio presupuestario) a través de una serie de procesos que por lo general no están codificados en las normas del parlamento. Entre ellos figuran las coaliciones de un solo partido, las coaliciones de varios partidos y los grupos de presión, así como las prácticas de supervisión paralelas. Estos procesos atienden a numerosos fines, y la supervisión no siempre es el principal objetivo. Sin embargo, contienen aspectos que se pueden considerar como una forma de supervisión.

### Las coaliciones de un solo partido

Las coaliciones de un solo partido son reuniones de miembros del mismo partido político que se congregan para tomar decisiones sobre cuestiones de política, programas, proyectos de ley y liderazgo. Generalmente se celebran en privado, lo que permite a los parlamentarios debatir libremente las diferencias entre ellos sin poner en peligro la unidad del partido. Por consiguiente, pueden proporcionar una oportunidad para plantear preocupaciones de supervisión,

<sup>7</sup> UIP, 2016 (iii).

<sup>8</sup> *Michael Gove answers #AskGove Twitter questions* (Parlamento del Reino Unido, <http://www.parliament.uk/education-committee-askgove-twitter-questions>).

algo que resulta especialmente útil para los miembros de los partidos gobernantes que tal vez no deseen criticar a sus colegas del ministerio en público.

Dado que los parlamentarios del partido gobernante deben rendir cuentas al electorado de las políticas públicas, tienen un gran interés en supervisar la actuación del gobierno e influir en ella. También es importante recordar que los partidos del gobierno dependen del apoyo de sus parlamentarios para aprobar su programa legislativo.

“Hablamos detenidamente con nuestra Ministra de Educación acerca de una cuestión de política durante una hora aproximadamente. Debatimos todos los cambios necesarios y pedimos todos los documentos, todas las cifras y toda la información. Vino acompañada de algunos expertos para entregar toda la información porque sabía que era un tema muy sensible, y profundizamos en la cuestión e incluso propusimos algunos cambios. Pero ese tipo de cosas suceden más dentro de los partidos políticos, no fuera de ellos ni en el comité”.

*Vytautas Gapsys, parlamentario, Lituania*

En algunos sentidos, este proceso de reto y respuesta y (posiblemente) ajuste discurre paralelo al proceso formal de supervisión que tiene lugar en los comités parlamentarios. Cuando hay un buen nivel de democracia interna en el seno de los partidos, las reuniones de las coaliciones ofrecen un espacio para que los parlamentarios individuales planteen cuestiones, obtengan respuestas y pretendan lograr ajustes de políticas.

Se esgrime el argumento de que, dado que los parlamentarios pueden plantear cuestiones en el seno de la coalición de su partido, eso tal vez reduce el incentivo para que esos parlamentarios contribuyan a la supervisión en los procesos parlamentarios formales (y públicos). No obstante, si un parlamentario está centrado en conseguir buenos resultados tanto para la ciudadanía como para su partido, tratará de adoptar el mejor enfoque en cualquier situación dada. Los parlamentarios seguirán participando en los procesos formales si reconocen la necesidad de que se les considere responsables de exigir cuentas al gobierno.

### Las coaliciones de varios partidos y los grupos de presión

Las coaliciones de varios partidos y los grupos de presión son vías importantes para la colaboración entre partidos y, como tal, mejoran la supervisión parlamentaria. Se inspiran en el deseo de los parlamentarios de reunirse para promover un programa o un objetivo comunes. Sus actividades a menudo abarcan un amplio espectro, incluidas la defensa de causas, la preparación de proyectos de ley y la vigilancia de la repercusión de las políticas públicas.

Las coaliciones de diversos partidos difieren de los comités parlamentarios. Su estructura suele ser más informal. Generalmente no tienen las facultades de supervisión formal que poseen los comités, como la capacidad de solicitar documentación o convocar a testigos. Es más probable que su composición sea voluntaria, en lugar de por

nombramiento. No obstante, las coaliciones de varios partidos pueden contribuir a la supervisión.

Según el grupo de discusión de Serbia convocado para este informe:

“Las coaliciones de varios partidos han dado resultados mucho mejores que los métodos formales de supervisión y han proporcionado una gran oportunidad para que la supervisión se amplíe sobre el ejecutivo. La Red de Mujeres Parlamentarias, el Foro Verde, la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC) y el Foro de la Energía son solo algunos ejemplos de coaliciones organizadas por cuestiones y ámbitos específicos, que de este modo proporcionan [un] enfoque diferente para abordar determinados temas”.

Entre los factores que contribuyen a que las coaliciones de varios partidos logren buenos resultados figuran una visión compartida y objetivos claros, dinámicas políticas constructivas y un fuerte liderazgo. El éxito de una coalición de varios partidos también depende de la medida en que los líderes parlamentarios apoyen su labor y sus métodos de trabajo. Así pues, por ejemplo, es más probable que una coalición que pretende fomentar el consenso entre las divisiones políticas reciba el apoyo de los líderes parlamentarios y consiga que acepten su labor, lo que aumenta las posibilidades de realizar una supervisión efectiva.

En el Reino Unido, el sistema de grupo parlamentario de todos los partidos es un buen ejemplo de mecanismo entre partidos que facilita los debates no partidistas. Los grupos parlamentarios de todos los partidos son grupos informales y basados en intereses de parlamentarios que se reúnen para debatir cuestiones relativas a un tema en concreto. Presentan oportunidades para que los parlamentarios se relacionen con organizaciones externas e individuos que comparten un interés en la materia que aborda el grupo.

En Nigeria, los jóvenes parlamentarios se reunieron en 2015 para formar un grupo de varios partidos llamado el Foro de Jóvenes Parlamentarios. Ha adoptado una función de supervisión, que incluye actuar como un canal que amplifique las preocupaciones de los jóvenes de base a nivel parlamentario. En octubre de 2016, una directriz del gobierno limitó las oportunidades de incorporación de jóvenes graduados al Cuerpo Nacional de Servicio a la Juventud de Nigeria. El Foro de Jóvenes Parlamentarios atendió las preocupaciones expresadas por las organizaciones de estudiantes y de jóvenes, y planteó la cuestión en el Parlamento, con lo que se inició un debate en las sesiones plenarias que dio lugar a la adopción unánime de una resolución para investigar la directriz en mayor profundidad. La cuestión se asignó al Comité de Desarrollo de la Juventud, y el ministro de Juventud y Deportes y el director general del Cuerpo Nacional de Servicio a la Juventud fueron citados para su interrogatorio. En cuestión de días, el presidente del país intervino para revocar la decisión.

En un estudio<sup>9</sup> de la UIP realizado en 2012 acerca de la repercusión que tienen los distintos órganos parlamentarios

<sup>9</sup> UIP, 2012 (iii).

en la toma de decisiones sobre el VIH y el SIDA, se concluyó que las coaliciones de varios partidos generalmente obtenían mejores resultados en relación con sensibilizar, incorporar los avances científicos en la legislación, colaborar con las organizaciones de la sociedad civil, etc. Sin embargo, su efectividad dependía casi por completo de la disponibilidad del personal que presta servicio al grupo. Los estudios de casos indicaron que el personal a veces proviene del Parlamento y en otras ocasiones procede de un origen externo como una organización de la sociedad civil o un grupo profesional.

La labor de las coaliciones de varios partidos no está exenta de desafíos. Algunos partidos políticos pueden restringir la capacidad de sus parlamentarios de colaborar con miembros de otros partidos. Al igual que un comité, una coalición de diversos partidos ha de considerar cómo se va a estructurar y gestionar en cuanto a liderazgo, composición, reglamento interno, planes de trabajo, planes estratégicos de desarrollo, apoyo a la secretaría y financiación. Estos factores no siempre van de la mano, y hay muchos casos de coaliciones de varios partidos que contribuyen muy poco al cumplimiento de su mandato.

#### Recuadro 40 El uso de la presión de varios partidos para promover una política energética sostenible en Bangladesh

En 2012, el Parlamento de Bangladesh aprobó la Ley de la Autoridad del Desarrollo de Energías Renovables y Sostenibles (SREDA) en virtud de la cual se establecía un órgano que actuaría como centro de coordinación de la promoción y el desarrollo de energías sostenibles. No obstante, casi un año más tarde, la SREDA aún no se había creado. Esta demora instó a una masa crítica de parlamentarios preocupados procedentes de distintos partidos a reunirse y tomar una serie de medidas positivas y concretas.

La coalición de varios partidos organizó en primer lugar una reunión de expertos en el Parlamento denominada Ejecución de la Ley SREDA, a la que acudieron los presidentes de los comités pertinentes, funcionarios del Ministerio de Electricidad, Energía y Recursos Minerales, expertos en energías renovables y representantes del sector y de los medios de comunicación. Este evento señaló la demora en la ejecución a la atención de legisladores, la sociedad civil y las principales partes interesadas.

Con posterioridad, el grupo presentó los memorandos al ministro de Finanzas y al ministro de Electricidad, Energía y Recursos Minerales en los que se exigía la ejecución de la Ley SREDA. También se presentó un memorando multipartidista similar ante el Comité Parlamentario Permanente del Ministerio de Electricidad, Energía y Recursos Minerales, en el que se solicitaba su intervención.

La coalición de varios partidos se reunió posteriormente con el ministro de Electricidad, Energía y Recursos Minerales para realizar el seguimiento del memorando. Como resultado, el ministro encargó a los funcionarios que elaboraran una hoja de ruta para la ejecución de la Ley SREDA. Durante las negociaciones del presupuesto, el grupo mantuvo otras reuniones con el ministro de Electricidad, Energía y Recursos Minerales, así como con

el ministro de Finanzas, para reiterar sus exigencias en materia de asignación presupuestaria a la SREDA y de fondos para energías limpias.

Tras las intervenciones de los parlamentarios, en 2014 el ministro de Finanzas asignó los fondos a la SREDA para hacerla plenamente operativa. Asimismo, se creó un nuevo Fondo para las energías renovables que apoyaría la nueva capacidad de generación de energías renovables.

*Fuente: PNUD, 2016*

*Para obtener más ejemplos y consejos de supervisión parlamentaria específicos de políticas energéticas sostenibles, véase el documento How-To Guide: Renewable Energy for Parliamentarians (<http://agora-parl.org/resources/library/renewable-energy-parliamentarians-how-guide-0>).*

#### Las coaliciones de mujeres de varios partidos

Las coaliciones de mujeres a menudo se exhiben como un modelo exitoso de colaboración entre partidos. Existen en al menos 87 parlamentos de todo el mundo<sup>10</sup>, lo que indica que los parlamentarios —sobre todo las parlamentarias— las consideran un mecanismo útil. Dos tercios de las coaliciones de mujeres poseen un carácter formal en el reglamento del parlamento, mientras que el resto opera de manera informal. Las coaliciones de mujeres también han iniciado una cooperación entre países a través del establecimiento de asociaciones parlamentarias de mujeres en el plano regional. Al igual que en otras coaliciones de varios partidos, la supervisión de la política gubernamental es tan solo una de sus actividades, junto con la defensa de causas, el debate y otras funciones.

Las coaliciones de mujeres que tienen éxito son capaces de vigilar las políticas y la legislación públicas para promover la igualdad de género, así como para proporcionar una perspectiva de género e influir positivamente en la legislación, las prioridades de las políticas públicas y las políticas de los partidos. Las coaliciones de mujeres también pueden ayudar a orientar a las nuevas parlamentarias y proporcionar oportunidades de establecimiento de redes a las mujeres, lo que supone un beneficio fundamental habida cuenta de que las redes políticas generalmente siguen dominadas por los hombres. En muchas jurisdicciones, la supervisión de la igualdad de género correría el riesgo de verse descuidada sin la existencia de tales plataformas.

*“Decidimos crear una coalición [de varios partidos] hace seis meses, y estamos comenzando a crear vínculos entre nosotras, lo cual no es sencillo. Logré un compromiso del Gobierno para recibir 15 millones de euros durante tres años en relación con la Iniciativa de Muskoka, una promesa realizada por el G8 en Canadá de efectuar un gasto adicional en salud infantil y materna. La coalición apoyó estas modificaciones y demostramos una fortaleza coordinada”.*

*Pia Locatelli, miembro de la Cámara de Diputados, Italia*

No obstante, al igual que en otras coaliciones de diversos partidos, las coaliciones de mujeres afrontan desafíos

<sup>10</sup> Base de datos de la UIP sobre las coaliciones de mujeres (<http://w3.ipu.org/en/>).

## Consejos para los parlamentarios: las coaliciones de mujeres de varios partidos

### ¿Por qué debería participar?

Las coaliciones de mujeres de varios partidos (y las coaliciones sobre igualdad de género) son mecanismos que aportan valor a la participación de las mujeres en los parlamentos. Proporcionan una vía para que las parlamentarias definan objetivos y estrategias comunes, más a menudo con el objeto de promover cuestiones de igualdad de género en el parlamento. No todas las coaliciones son iguales. Los objetivos y las formas de operar difieren. Algunas coaliciones simplemente tienen por objeto facilitar el diálogo entre los partidos y en el seno de ellos, y proporcionar formación y asistencia a sus miembros. Otras están más centradas en la legislación, y pretenden influir en las políticas y las agendas legislativas a través de la cooperación entre partidos. También pueden promover una perspectiva de género en las actividades de supervisión.

### ¿Qué necesito?

- Un interés, y compromiso, genuino y a otras parlamentarias interesadas en formar una coalición.
- El apoyo de los líderes parlamentarios y de los líderes de los partidos políticos.
- Una evaluación realista de las posibilidades de colaboración entre partidos en el Parlamento.
- Un fuerte movimiento de mujeres, o de grupos de mujeres de la sociedad civil, preparadas para trabajar asociadas con la coalición.
- Enseñanzas extraídas a partir de cualquier intento previo de crear una coalición (¿Por qué no duró? ¿Se han resuelto los problemas que supusieron su fin?).

### ¿Cómo puedo contribuir con efectividad?

- Defina los objetivos de la coalición y asígneles prioridad, teniendo en cuenta cómo se pueden promover la incorporación de la perspectiva de género y la participación y el liderazgo políticos de la mujer por medio de la supervisión y otras funciones fundamentales. Trate de lograr el consenso sobre determinadas cuestiones y celebre los logros.
- Busque el acuerdo entre los miembros en relación con la estructura y el *modus operandi* de la coalición:
  - ¿Cómo se determinará la composición? ¿Cómo se nombrará/elegirá la dirección de la coalición? ¿Cómo se tomarán las decisiones (votación/consenso)?
  - ¿Funcionará la coalición con arreglo al reglamento parlamentario? ¿Crearé su propio reglamento? ¿Qué facultades tendrá la coalición (solicitar la comparecencia de personas y la entrega de documentación)?
- Negocie los recursos suficientes (personal, salas de reuniones y financiación para actividades).
- Aclare la relación de la coalición con el parlamento. ¿Cómo informará la coalición al Presidente de la Asamblea, al plenario o a un comité parlamentario conexo?
- Establezca relaciones estrechas con organizaciones de la sociedad civil y defensores de las cuestiones de género.
- Adopte medidas o planes estratégicos con objetivos e indicadores para vigilar y evaluar el progreso. Elabore un plan de comunicaciones para sensibilizar de las actividades de la coalición.
- Pida apoyo a las organizaciones parlamentarias de mujeres de carácter regional.

### Recursos útiles

UIP, 2013. *Guidelines for Women's Caucuses* (<http://www.ipu.org/pdf/publications/caucus-e.pdf>)

Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), 2013. *A Comparative Study of Structures for Women MPs in the OSCE Region* (<http://www.osce.org/odihr/105940?download=true>)

específicos, el menor de los cuales no es lidiar con las influencias de los partidos políticos. Además, las normas culturales, las diferencias generacionales, un malentendido básico de la igualdad de género y la escasez de recursos o falta de respeto pueden socavar la labor de supervisión de las coaliciones de mujeres.

### Otros enfoques informales de supervisión

Hay casos en los que los partidos o los parlamentarios adoptan otros enfoques ajenos a los procesos formales del Parlamento (al menos al principio, ya que finalmente pueden incorporarse al reglamento y a las prácticas del parlamento). Estos enfoques se han diseñado para lograr objetivos políticos que no se están consiguiendo, o que no se pueden conseguir, en los procesos formales.

Un parlamentario de Kenya describe una investigación que ha diseñado y ejecutado como iniciativa personal, antes de incluir los resultados en el proceso formal del comité.

“Inicié una investigación especial por mi cuenta [sobre la explotación de los cafeteros], con mis propios recursos. Invité a determinadas personas cualificadas a que participaran y comenzamos el proceso de documentación para un informe independiente, el cual ya he presentado a través de mi comité. Lo hice por mi cuenta, con mi propia red, porque tengo muchas ganas de ayudar a la gente de mi condado. En mi circunscripción el único cultivo comercial es el café, pero veía que mi comité no estaba [abordando la cuestión de la corrupción en el sector del café]. Me sentí indefenso, ya que ciertas fuerzas externas comenzaron a invertir en ese comité. Durante casi un año, no asistí a una sola reunión en la que el comité debatiera cuestiones relacionadas con el café, porque, en todas las ocasiones, había banalización y diversión. Por eso, fui y elaboré este informe por mi cuenta. Ahora quiero que mi comité haga suyo y adopte el informe para que se presente ante la Cámara. Paralelamente, también he facilitado este informe a la presidencia y otros líderes políticos... Y yo digo, si una vía se muestra imposible, ¿te rindes y te das media vuelta? No lo haces, te quedas para luchar y buscar una vía alternativa que permita hacer realidad ese programa en cualquier otra parte”.

*Kabando Wa Kabando, miembro de la Asamblea Nacional, Kenya*

Un excongresista estadounidense que había sido capaz de iniciar diversas investigaciones mientras ejercía el cargo de presidente del Comité de Supervisión y Reforma Gubernamental encontró formas paralelas de continuar esa labor después de que su partido perdiera el control del comité tras las elecciones.

“Una de las grandes frustraciones de vivir en minoría es que las normas no ofrecen muchas maneras de bloquear las investigaciones que eran la especialidad [del nuevo presidente entrante]. El poder de la mayoría, especialmente en la Cámara, es casi absoluto. Pero eso no significa que no haya formas constructivas de que los miembros de los demás partidos remuevan cuestiones que realmente merezcan ser investigadas...”

Aunque yo no controlaba el mazo y, por consiguiente, no podía convocar audiencias, nada nos impedía llevar a cabo nuestras propias investigaciones de las cuestiones que considerábamos importantes y publicar las conclusiones. Si bien este método no gozó del eco televisivo de una audiencia de alto nivel, nuestros informes contaron con el visto bueno del Congreso de los Estados Unidos, y eso era algo muy importante, a menudo lo bastante como para conseguir la clase de repercusión que conlleva cambios significativos”.

*Henry Waxman, exmiembro de la Cámara de Representantes, Estados Unidos<sup>11</sup>*

### En resumen: las coaliciones parlamentarias y otros enfoques informales de la supervisión

Las coaliciones parlamentarias y los grupos de trabajo pueden impulsar los esfuerzos encaminados al compromiso con la supervisión. Los grupos de un solo partido proporcionan un valioso foro a los miembros del partido, sobre todo del partido gobernante, para debatir las políticas abiertamente entre sí. Los grupos multipartidistas fomentan la colaboración y el consenso entre las líneas de los partidos, lo que supone que sus propuestas pueden percibirse como imparciales y que, por consiguiente, el público y el Gobierno se las pueden tomar en serio.

Los mecanismos informales que facilitan la supervisión, como las coaliciones, se benefician de tener mandatos y objetivos claros. Las coaliciones de mujeres son un ejemplo común de cooperación entre partidos, pero necesitan el respaldo del apoyo institucional necesario para garantizar que son capaces de cumplir su mandato.

También hay ejemplos de parlamentarios individuales o pequeños grupos de parlamentarios que persiguen objetivos específicos de supervisión a través de enfoques *ad hoc* que son independientes de los mecanismos formales.

## 5.5 Conclusiones

Todos los miembros de una sociedad democrática tienen un interés fundamental en mejorar la calidad del gobierno. Es una importante responsabilidad política fomentar un mayor compromiso entre el parlamento y la sociedad en su conjunto, incluida la sociedad civil y el público en general, y los numerosos actores con funciones de supervisión o relacionadas con la supervisión.

El compromiso con un número tan amplio de posibles asociados de supervisión exige un número similarmente amplio de enfoques formales e informales. Los enfoques informales de supervisión pueden complementar a los procesos formales o eludirlos y socavarlos, en función de cómo se empleen. Es importante conocer la motivación política que impulsa el uso de herramientas informales para analizar el modo y los motivos de su empleo. En el informe se aboga por la complementariedad y la asociación en lugar de la competencia o la rivalidad.

<sup>11</sup> Waxman, 2009.

# Capítulo 6: La supervisión y el parlamentario individual

En los capítulos anteriores se ha destacado la importancia de la supervisión para la democracia y se han examinado las facultades y capacidades de supervisión que los Parlamentos poseen o están desarrollando. Todo esto no se hará realidad a menos que los parlamentarios decidan comprometerse con la supervisión.

Este capítulo se centra en los factores que motivan y permiten que los parlamentarios individuales se comprometan con la supervisión, los beneficios que pueden surgir de hacerlo y las medidas que pueden adoptar para reforzar la supervisión como función esencial del Parlamento. Procede del supuesto de que los parlamentarios se comprometerán con la supervisión cuando sean conscientes de su poder y potencial para la influencia política y comprendan que cuentan con la legitimidad y los medios para tener éxito.

## 6.1 Incentivos para el compromiso con la supervisión

Los parlamentarios tienen el deber de vigilar el buen desempeño del gobierno. Pero los parlamentarios individuales son más propensos a comprometerse con la supervisión solo si tienen incentivos que les motiven y cuentan con la capacidad necesaria para actuar.

Los parlamentarios encuestados para este informe entienden que la supervisión es responsabilidad de todos los parlamentarios. Muchos encuestados señalaron que se habían involucrado en actividades de supervisión como la formulación de preguntas a funcionarios públicos. No obstante, aquellos que se habían implicado en una labor de supervisión más sustancial —mediante la elaboración de una serie de preguntas informadas y de sondeo, el seguimiento de las respuestas ministeriales, investigaciones o la producción de conclusiones persuasivas— a menudo forman parte de una pequeña pero diligente minoría dentro de sus parlamentos nacionales.

No es realista esperar que todos los parlamentarios tengan el mismo grado de compromiso para involucrarse en la supervisión, en particular dada la diversidad de sus preferencias y la poca disponibilidad de tiempo. Un parlamentario ha de decidir el tiempo que dedicará a la supervisión a costa de otras prioridades y la manera en que se implicará en esta.

Se necesita una masa crítica de parlamentarios para conseguir un sistema efectivo de supervisión parlamentaria, pero no hace falta una mayoría para comenzar. Los parlamentarios individuales a menudo tienen la capacidad de actuar solos o en pequeños grupos. La supervisión comienza por medidas concretas que adoptan los parlamentarios, tanto individual como colectivamente, como la decisión de formular una pregunta de sondeo a un ministro, la decisión de que el presidente de un comité ponga en marcha una investigación

o la decisión de que un líder parlamentario apoye una investigación.

### Perspectivas para evaluar el desempeño del gobierno

Inevitablemente, al evaluar el desempeño del gobierno, intervienen factores como los valores, las perspectivas y los objetivos propios de un parlamentario. Un incentivo personal fundamental para que los parlamentarios se comprometan con la supervisión es que esta proporcione una oportunidad para orientar las políticas públicas hacia la promoción de sus propios objetivos políticos. La perspectiva más amplia es que la actividad de supervisión también produce beneficios para la sociedad y mejora la percepción del Parlamento por parte de la población.

Para el parlamentario individual, la pregunta sería: “¿Cómo me ayuda (o dificulta) esta actividad para dedicarme a las cuestiones en las que estoy interesado?”. Los parlamentarios evalúan el desempeño del gobierno desde distintas perspectivas. Aunque todas las motivaciones son muy personales y complejas y, a menudo, están parcialmente sumergidas, las perspectivas expuestas en el recuadro 41 y a continuación corresponden a las preocupaciones más extendidas y ofrecen un sentido de los motivos por los que los parlamentarios realizan la supervisión.

#### Recuadro 41 Cinco perspectivas para evaluar el desempeño del gobierno

Perspectiva de supervisión	Cuestión que se evalúa
Honradez	la presencia o ausencia de corrupción
Fidelidad	el grado en que el gobierno cumple la ley
Equidad	la imparcialidad del gobierno en la distribución de costos o beneficios
Eficacia	la relación entre costos y beneficios
Efectividad	el grado en que las acciones tienen los efectos previstos

#### Honradez

**Reducir la corrupción:** algunos parlamentarios están interesados principalmente en reducir la corrupción como un fin en sí mismo —su objetivo es una mayor honradez. Los parlamentarios individuales que trabajan en aras de una mayor honradez se encuentran en organizaciones como la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC)<sup>1</sup>, mientras que otros provienen de organizaciones

<sup>1</sup> Véase también PNUD y GOPAC: *Anti-Corruption Self-Assessment Tool for Parliamentarians*.

de la sociedad civil o están motivados por haber sufrido personalmente como consecuencia de la corrupción.

**Promover un objetivo político deseable:** otros parlamentarios pueden tener un interés primordial en determinados objetivos políticos, como una mejor educación o atención sanitaria. Su principal objeción a la corrupción es que esta desvía los recursos ya de por sí escasos de sus resultados políticos deseados, y eso es lo que les motiva a sacar a la luz las conductas indebidas. Juan Pablo Letelier, senador y miembro del grupo de discusión de Chile, mencionó que el público aprecia especialmente la actividad de supervisión que aborda la provisión de bienes públicos que les importan, como la vivienda y la educación.

**Profundizar en la experiencia política del parlamentario:** un parlamentario puede demostrar sus cualidades para un alto cargo si se gana una reputación de persona que lucha contra la corrupción. Las investigaciones de lucha contra la corrupción a menudo gozan de una gran cobertura en los medios de comunicación y centran la atención pública en los parlamentarios que realizan las investigaciones, lo que aumenta su crédito político y les ayuda a avanzar en sus carreras. Un corresponsal anónimo del Parlamento de Kenya señaló que “casi todas las denuncias de posibles prácticas corruptas relatadas en las noticias conllevan una cita para declarar ante los legisladores, [lo que demuestra] los beneficios políticos que puede acarrear una investigación”.

## Fidelidad

**Garantizar una aplicación apropiada de la ley:** esta forma de supervisión pretende determinar si el Gobierno ha seguido la ley en la aplicación de políticas. Esto debería ser una preocupación central del parlamento porque la ley es el principal medio que tiene el Parlamento de influir en el Gobierno. Si el Gobierno no sigue la ley que los legisladores han redactado para su cumplimiento, queda mermada la capacidad del parlamento de afectar al mundo.

**Promover un objetivo político deseable:** los parlamentarios que han conseguido aprobar una legislación que provoque una reforma política tienen un incentivo particular para garantizar que lo que esperaban conseguir se lleve a cabo realmente en la práctica.

“Independientemente de lo bien redactada que esté una ley, si no se aplica, la reforma prevista no fructificará ni los intereses de los ciudadanos se verán representados si no se les exigen cuentas a los encargados de la aplicación de la ley”.

*Informe del grupo de discusión con múltiples interesados, Serbia*

**Proteger y representar a grupos marginados:** similarmente, los defensores parlamentarios de los grupos marginados tienen interés en garantizar que la legislación que apoya las necesidades y el desarrollo de estas comunidades dé lugar a una actuación gubernamental positiva. Así que, además de defender a la población, estos parlamentarios pueden considerarse defensores de la ley.

“Por tanto, nosotras, como parlamentarias y como mujeres, normalmente asumimos un papel más importante para garantizar que al menos se produzca una aplicación parcial”.

*Mishi Juma Khamisi, miembro de la Asamblea Nacional, Kenya*

Esta función de vigilancia es especialmente importante cuando la burocracia no considera una prioridad la aplicación de la ley.

## Equidad

**Ayudar a los electores y a las comunidades marginadas:** un objetivo de la supervisión es evaluar la imparcialidad de los programas del gobierno. Los parlamentarios que representan los intereses de grupos concretos a menudo tienen interés en la supervisión para determinar si esos grupos han recibido una parte justa de los beneficios, o si han tenido que pagar una parte injusta de los costos.

Parte de este sentimiento se ha institucionalizado por ley en el trabajo de un legislador. Se espera que los miembros del Senado de Bélgica, por ejemplo, vigilen los efectos de las leyes federales en autoridades regionales, distintos grupos lingüísticos, mujeres y otros electores. Muchos otros parlamentarios, incluso cuando no están formalmente obligados a ello, intentan garantizar un tratamiento equitativo de sus electorados por motivos electorales y de otra índole.

A menudo cabe esperar que los parlamentarios se alcen en defensa de los miembros de un grupo concreto, ya sea demográfico o de otro tipo, al que también pertenecen. Por ejemplo, se sigue esperando en general que las parlamentarias asuman la iniciativa de promover la igualdad de género<sup>2</sup>. Una dirigente de la Asamblea Legislativa de Moldova declaró que a menudo recibe peticiones de mujeres que no pertenecen a su circunscripción para que se examine la actuación gubernamental que les afecta como personas. Ella cumple cuando puede porque cree que su visibilidad como dirigente femenina le obliga a actuar en nombre de aquellas que recurren a ella para tomar medidas<sup>3</sup>. Las cuotas especiales de parlamentarios procedentes de grupos a menudo marginados (entre ellos jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, etc.) que existen en Uganda están justificadas por la expectativa de que representen sus diversos intereses.

La motivación de un parlamentario para comprometerse con la supervisión a fin de defender la igualdad de los grupos marginados a menudo se ve reforzada, amplificada y ampliada por otras personas, incluso ajenas al parlamento. Durante el debate sobre supervisión parlamentaria y voluntad política, una representante de Zambia señaló que “generalmente, las encargadas de poner en marcha la supervisión de la paridad de género son las parlamentarias apoyadas por coaliciones de mujeres y activistas de género de la sociedad civil”. En el mismo debate, una parlamentaria de Botswana, respaldada por una parlamentaria de Namibia, pidió que

<sup>2</sup> UIP, 2015 (ii).

<sup>3</sup> Declaración manifestada durante una entrevista realizada como parte de la evaluación de mitad de período del programa de apoyo parlamentario del PNUD a Moldova, 2012.



las parlamentarias hablaran acerca de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero (LGBT)<sup>4</sup>.

### Eficacia

**Profundizar en la experiencia política de un parlamentario:** la supervisión de la eficacia pretende conseguir una relación favorable entre costos y beneficios. A menudo se practica a nivel de circunscripción, por ejemplo, como parte de la supervisión del presupuesto. Una parlamentaria de la República Dominicana lo expresó así:

“Lo ideal sería que se presentara una ejecución del presupuesto cada trimestre y que los parlamentarios vieran cómo se está desarrollando. Luego... en tu comunidad o en la provincia que representes, el parlamentario puede ir en cualquier momento, siempre que haya un problema, y ver qué está sucediendo, qué se está haciendo con el dinero de la gente... Esa es una gran labor por parte de un buen representante”.

*Graciela Fermín, miembro de la Cámara de Diputados, República Dominicana*

Los políticos a menudo defienden la eficacia: el deseo de conseguir la máxima rentabilidad. Con esta forma de supervisión se hacen numerosas amistades, se generan algunas enemistades dispuestas a realizar sus objeciones en público y se puede realzar la reputación de un político.

### Efectividad

**Delimitar las necesidades:** la supervisión de la efectividad pretende conseguir que una actuación gubernamental logre su efecto deseado. Al evaluar la efectividad de un programa, los parlamentarios examinan la medida en que funciona en sus propios electorados, dado que las políticas desarrolladas en el plano nacional o regional no siempre atienden las necesidades de los electores individuales. En el Parlamento del Estado de Puntlandia de Somalia, los parlamentarios comenzaron una investigación de supervisión en un comité de zonas damnificadas por la sequía a fin de evaluar la efectividad de las actividades de socorro del gobierno. Han aprendido que las necesidades de las diversas zonas que sufren sequía variaban considerablemente. Mientras que algunas zonas necesitaban agua y alimentos, otras requerían forraje para los animales y otras necesitaban dinero para adquirir diversos artículos de primera necesidad. Como resultado de esta investigación de supervisión, el Gobierno cambió sus prácticas de socorro para atender mejor las necesidades de las distintas poblaciones<sup>5</sup>.

#### En resumen: incentivos para el compromiso con la supervisión

Los parlamentarios son capaces de emplear la supervisión para medir el desempeño del gobierno a lo largo de cinco escalas principales: honradez, fidelidad a la ley, equidad, eficacia y efectividad, lo que proporciona una

perspectiva de los incentivos subyacentes que motivan que los parlamentarios tomen parte en la actividad de supervisión. La supervisión permite a los parlamentarios ayudar a los electores, promover objetivos políticos más específicos, avanzar en sus carreras políticas o aumentar su influencia personal.

## 6.2 Ganarse el respeto del Gobierno

Es más probable que los parlamentarios se comprometan con la supervisión si creen que esta va a tener el efecto deseado en la conducta del gobierno. Como observó un parlamentario del Líbano, Ghassan Moukheiber, no hay nada que le disguste más a un parlamentario que el que sus conversaciones no tengan consecuencia alguna mientras se toman las decisiones en otros lugares<sup>6</sup>. Las oportunidades de éxito dependen en gran medida de: i) las facultades formales e informales disponibles, y ii) los recursos disponibles para usar esas facultades con efectividad.

En una relación idílica entre el ejecutivo y el legislativo, un gobierno se tomaría en serio cualquier informe de supervisión bien documentado que ofreciera recomendaciones y conclusiones apropiadas y realistas. Sin embargo, en la práctica, la relación no siempre funciona de esa manera.

Los parlamentarios posiblemente tengan a su disposición un abanico de facultades que respalden sus actividades de supervisión, entre ellas la exposición pública de las deficiencias del gobierno, la defensa de una legislación correctiva, el uso de la influencia parlamentaria sobre el presupuesto y la propuesta de sanciones como las mociones de censura, los procesos de destitución o los votos de desconfianza (véase el capítulo 2).

Los parlamentarios individuales deben calcular si pueden asumir el mando de los recursos que necesitan para utilizar esas facultades, muchos de los cuales dependen del contexto político y de ciertos niveles de capacidad si pretenden ser efectivos, y estos suelen escasear. Debería explorarse la colaboración con la sociedad civil y los medios de comunicación como un medio fundamental de expandir la repercusión.

### Disparidades críticas en materia de recursos

En los grupos de discusión y otras investigaciones realizadas para este informe se identificaron repetidamente dos disparidades particulares en materia de recursos. En primer lugar, existe la disparidad entre las ramas legislativa y ejecutiva, que a menudo constituye una desventaja para los parlamentos. Dado que los ministerios dirigen realmente el Gobierno, cuentan con mejores fuentes de información, más conocimientos especializados y más apoyo administrativo de los que disponen los parlamentarios.

La segunda disparidad se encuentra entre los parlamentos establecidos y relativamente bien dotados de recursos y sus homólogos emergentes o que cuentan con menos recursos.

<sup>4</sup> UIP, 2015 (i).

<sup>5</sup> Proyecto de apoyo parlamentario del PNUD en Somalia [http://www.so.undp.org/content/somalia/en/home/operations/projects/poverty\\_reduction/parliament-support-project/](http://www.so.undp.org/content/somalia/en/home/operations/projects/poverty_reduction/parliament-support-project/).

<sup>6</sup> UIP, 2016 (ii).

Aunque incluso los parlamentos con una buena financiación afrontan desafíos, los retos mencionados por los parlamentos en desarrollo a menudo son mucho más drásticos y difíciles de superar. Por este motivo, la información que figura a continuación se centra en los parlamentarios que trabajan en los parlamentos dotados con menos recursos.

### Recursos financieros

Una supervisión efectiva depende de numerosas cuestiones que requieren recursos financieros, como unos salarios adecuados, apoyo profesional y otros recursos especializados. En la práctica, aquellos que practican la supervisión a menudo cuentan con menos financiación que aquellos a los que se supervisa, sobre todo en los países de escasos recursos. En muchos parlamentos, los parlamentarios trabajan sin personal de apoyo y participan en comités con un apoyo profesional limitado, a veces incluso sin un lugar donde poder reunirse de forma habitual. Es esencial que el gobierno y el parlamento cuenten con los recursos necesarios (diferentes) para llevar a cabo sus mandatos distintos y separados.

En este informe se han mencionado esfuerzos exitosos para empoderar a los parlamentos mediante el incremento de su financiación y del grado de control que tienen sobre sus fondos. Pero incluso cuando el parlamento no puede permitirse costear sus necesidades, el parlamento (y los parlamentarios individuales) a veces consigue mucho a cambio de nada, como se señala a continuación.

### Información

La información es un recurso político fundamental, ya que se puede utilizar para influir en decisiones, además de esencial para poder realizar una supervisión efectiva. Las disparidades entre el parlamento y el gobierno, y entre los parlamentos de entornos que disponen de más o menos recursos, adoptan muchas formas. Pero un ámbito en el que todos los parlamentarios se encuentran en desventaja es la asimetría informativa entre las ramas ejecutiva y legislativa.

Realizar una buena supervisión depende de contar con información adecuada sobre las prácticas del gobierno. Puesto que el ejecutivo gobierna y es responsable de generar gran parte de la información relevante, es normal que disponga de más información adecuada que la mayoría de los parlamentarios sobre la forma en que el gobierno funciona y sobre las políticas públicas y su aplicación. La disparidad en los recursos agrava el problema, ya que los parlamentarios —la mayoría de los parlamentarios del partido gobernante que no tienen un cargo oficial y, por lo general, todos los parlamentarios de la oposición— cuentan con menos recursos para contratar a personal que pudiera ayudarles a reducir la brecha de conocimientos.

Afortunadamente, los parlamentarios pueden obtener mucha información sin tener que pagar por ella. Los parlamentos no trabajan en el vacío. Es la riqueza del contexto informativo que rodea a un político la que determina hasta qué punto está bien informado.

La clave para estar adecuadamente informado a los efectos de la supervisión reside en conocer las fuentes de información y estar abiertos a ellas, además de contar con criterio o ayuda

para evaluar la fiabilidad de dicha información y tratarla con posterioridad. A menudo se recurre al personal legislativo, de existir, para solicitar y tratar la información. Incluso si no cuenta con dicho personal, un parlamentario puede obtener información útil si da a conocer que la quiere o si organiza eventos que proporcionen oportunidades para informarse.

Existen muchas posibles fuentes de información para los parlamentarios activos que estén interesados. Las organizaciones de la sociedad civil, agencias de auditoría, funcionarios públicos, grupos de interés público y medios de comunicación pueden ofrecer una variedad de recursos, incluidas las conexiones con sectores políticamente activos del público, auditorías y conocimientos especializados en materia de políticas, visibilidad y otros recursos útiles para la supervisión. Estos pueden ser algo más que meras fuentes transmisoras de información útil; también pueden convertirse en asociados y aliados para realizar una supervisión conjunta.

### El poder atrae a los informantes

Las personas que pretenden influir en determinados parlamentarios individuales o comités emplean información acerca de los beneficios y los costos de las decisiones como un medio de persuasión. Aunque los parlamentarios deben ejercer una gran vigilancia para garantizar que cualquier relación con otras partes permanece dentro de los límites de la honestidad y que se cumplen las normas éticas, ese tipo de relaciones pueden ser informativas.

Los defensores de determinadas políticas, los integrantes de grupos de presión, los miembros del Gobierno y las personas que conforman la sociedad tienen todos motivos para querer influir en los parlamentarios. Los burócratas a veces pueden convertirse en fuentes de información confidencial para los parlamentarios que identifican como partidarios en común de causas concretas. Incluso los parlamentarios individuales del partido mayoritario pueden actuar como fuente de información para los miembros de la oposición, que podrían tener mayor libertad para utilizarla. Un parlamentario de la oposición de un país mencionó que, a veces, los parlamentarios del partido mayoritario compartirían información que, por motivos políticos, ellos mismos no pudieran utilizar en público.

La información que pretende influir en las decisiones fluye más fácilmente hacia aquellas personas que tienen la facultad de tomar esas decisiones. Los altos funcionarios y los parlamentarios destacados en general atraen más y mejor información que la que fluye hacia las bases.

Sin embargo, un parlamentario puede trabajar para aumentar el flujo de información hacia sí mismo y su comité. Desarrollar una reputación de defensa o preocupación en un tema en cuestión atrae el respeto y, por consiguiente, la información. Las personas que luchan contra la corrupción obtienen consejos, a los defensores de la igualdad se les facilitan ejemplos de discriminación, los defensores de la educación reciben presión por parte de los intereses escolares, y así sucesivamente. En muchos lugares, los parlamentarios críticos con las operaciones gubernamentales a menudo reciben las versiones de los electores perjudicados y filtraciones de funcionarios públicos insatisfechos con información privilegiada. El actual entorno en línea facilita más

que nunca a los miembros de la sociedad la identificación de parlamentarios con un interés en cuestiones específicas y la comunicación con ellos.

Además, los comités efectivos y activos atraen a aquellas personas que quieren ejercer su influencia sobre la legislación. Por ejemplo, los comités pueden promocionar su disposición a recibir información mediante la programación de audiencias públicas. Tales audiencias, a su vez, tienen un doble efecto: informar a los miembros del comité y actuar como foro público para aquellos que presentan información, lo que permite llegar a un público más amplio.

El aspecto negativo es que los parlamentarios y los comités también pueden subestimar la riqueza de sus contextos informativos. Las relaciones antagonistas entre el parlamento y las organizaciones de la sociedad civil —alimentadas por reivindicaciones contrapuestas de representación de la sociedad y por la formación de estereotipos de ver a los políticos como corruptos y a las organizaciones de la sociedad civil como actores con intereses especiales y agentes de aquellos que las financian— pueden haber separado a los parlamentarios de la sociedad civil y, de hecho, los han separado. Los comités pueden dejar de realizar consultas con los grupos relevantes (o decidir consultar solo a determinados grupos), mantener sus deliberaciones en secreto y realizar otras maniobras que reduzcan el flujo de la información desde las fuentes públicas hasta ellos.

### El uso de los mandatos para obligar a la producción periódica de información

Otra estrategia, cuando existe una mayoría parlamentaria, es que los ministerios y otros organismos públicos exijan la producción de información relevante. Esto es especialmente importante cuando las leyes que se están aplicando tienen determinados objetivos de interés para los parlamentarios.

Por ejemplo, las agencias de protección del medio ambiente de los EE. UU. tienen que informar periódicamente de los niveles de polución del agua y del aire por zonas. Las listas de vertederos de desechos peligrosos se desglosan por distritos electorales. En estos informes figura información acerca de la efectividad de las reglamentaciones relativas al medio ambiente, así como sus costos y beneficios.

#### En resumen: ganarse el respeto del Gobierno

Una supervisión parlamentaria efectiva depende del acceso a los recursos esenciales. Los parlamentarios encuestados para este informe mencionaron que una escasez de tales recursos supone la frecuente socavación de sus esfuerzos de supervisión. Mientras que el propio gobierno puede estar dotado de recursos insuficientes en muchas partes del mundo, el parlamento se encuentra casi siempre en una situación más precaria en cuanto a recursos. Es fundamental disponer de los adecuados recursos financieros y de investigación específica para apoyar las responsabilidades de supervisión de los parlamentarios. Sin embargo, aun ante la ausencia de recursos adecuados, los parlamentarios pueden crear una red de proveedores de gran riqueza —organizaciones de la sociedad civil y los sectores público y privado— para reunir información útil.

## 6.3 Obtención de apoyo público

Para que la supervisión tenga una oportunidad realista de éxito, los poderes del gobierno a menudo se deben contrarrestar o compensar por medio de otras fuerzas poderosas. La obtención de apoyo público para la supervisión puede ayudar a corregir el desequilibrio de recursos a disposición del Parlamento y del Gobierno.

El público general es el gran actor potencial, a menudo infrutilizado, de la supervisión parlamentaria. Los parlamentarios deberían dirigir sus esfuerzos a reducir la diferencia entre la influencia potencial y real del parlamento, y conseguir que la supervisión se convierta en una función influyente y común de los parlamentos. Para que el público apoye la supervisión, debe verse persuadido por el valor de la misma. Como se ha mencionado antes, determinados sectores de la población pueden haberse movilizado en el pasado y, de hecho, se han movilizado.

Actualmente, existe mucho menos apoyo y comprensión pública de la supervisión parlamentaria de los que cabría desear, y eso se debe a diversas razones: desconfianza en el parlamento, falta de atención sobre sus actuaciones y la percepción de que es ajeno a las vidas de la población corriente.

La declaración más poderosa que pueden hacer los parlamentarios a favor de la supervisión es que ellos actúan en aras del interés público y no simplemente del propio, que la supervisión es importante para los ciudadanos corrientes y que su labor mejora en efecto la vida de las personas a las que representan. Esto proporciona un fuerte incentivo para que el público apoye la supervisión parlamentaria, pero el parlamento necesita transmitir sus funciones al dominio público mucho más enérgicamente. Este es el caso concreto de los países con parlamentos relativamente nuevos.

Los parlamentarios pueden tomar medidas específicas para obtener apoyo público para la supervisión y ejercer presión sobre el Gobierno si se percibe que está haciendo un uso indebido de sus poderes.

### La conducta personal, los códigos de ética y las soluciones bipartidistas

Los oyentes interpretan los mensajes a través de una combinación de juicios acerca de su contenido y su procedencia. Es probable que la percepción pública de los mensajes provenientes de las conclusiones de la supervisión parlamentaria se vea influida por la opinión que la población tenga del mensajero.

Se le suele tomar la palabra a aquellas personas percibidas como morales. Si no se confía en la procedencia, hay pocas probabilidades de que el mensaje se considere correcto. No sorprende que las personas sometidas al escrutinio de la supervisión a menudo respondan cuestionando los motivos de sus críticos. Si no pueden rebatir el mensaje, atacan al mensajero. Por consiguiente, la reputación de los parlamentarios y de los parlamentos es fundamental para determinar si las conclusiones de la supervisión son relevantes o no.

## La conducta personal

Al criticar a otras personas, los parlamentarios deberían entender que sus propios motivos pueden verse sometidos al escrutinio. Deberían asumir la responsabilidad de ser transparentes en su propia conducta. Ken Coghill, expresidente del Parlamento de Victoria de Australia, ha señalado que formular y cumplir altas normas de conducta personal es “la mayor protección de un parlamentario frente a infracciones en su competencia ética”. Ha argumentado a favor de un código de normas en virtud del cual cada parlamentario declare cualquier interés personal o financiero que pueda tener en una cuestión sometida al escrutinio que otros podrían pensar razonablemente que influye en la naturaleza de su participación<sup>7</sup>.

## Adopción y aplicación de los códigos de ética

En los grupos de discusión y otros foros que han intervenido para la elaboración de este informe, los parlamentarios dejaron claro que son conscientes de la mala reputación que generalmente tienen los políticos entre la opinión pública. Saben que esa percepción se extiende hasta las instituciones legislativas de las que forman parte y contamina sus actuaciones de supervisión y de otra índole a ojos de la población. Muchos experimentaron una mejora en la reputación del parlamento al establecer y aplicar códigos de ética y otras medidas como condición importante para conseguir una supervisión mayor y más efectiva. La sociedad recibirá con seriedad el mensaje de las conclusiones de la supervisión solo si la percepción del mensajero es positiva.

Una respuesta frecuente a los escándalos que implican a parlamentarios individuales ha sido que el parlamento considere, y a menudo apruebe, un código de ética parlamentario, leyes de financiación de campañas y medidas de censura. Tales medidas indican que el Parlamento se toma en serio la ética, y a menudo aclaran lo que está permitido y lo que no. Igual de importante que la adopción de medidas de ética es su aplicación por parte del propio Parlamento.

El reglamento también se puede emplear para incorporar otras salvaguardias. Por ejemplo, en la India, el Presidente de la *Lok Sabha* tiene la facultad de apartar a miembros de sus cargos en los comités por motivos de conflictos de intereses.

“El nombramiento de un miembro para un cargo en un comité parlamentario puede ser objetado por que el miembro en cuestión tenga un interés personal directo o pecuniario de un carácter tan íntimo que pueda afectar perjudicialmente a la consideración de cualquier asunto por parte del comité. Un interés así debe pertenecer por separado al miembro cuya incorporación en el comité se haya objetado, es decir, no debe compartirse con el interés del público en general ni con ninguna clase o sector del mismo ni debe ser sobre una cuestión de política estatal”.

*Artículo 255, Reglamento y procedimientos de trabajo en la Lok Sabha, India*

## Un cambio en la percepción a través del bipartidismo

Las conclusiones de la supervisión pueden desestimarse más fácilmente (y se podrían perder buenas ideas) si existe la percepción de que aquellos que realizan la supervisión actúan de manera partidista. Cuando un parlamentario de la oposición presenta las conclusiones de la supervisión, sus motivos se pueden cuestionar y desestimar como interesado. Un enfoque de supervisión totalmente transparente y con miembros de varios partidos tiende a neutralizar tales reacciones.

## La humanización de los resultados de la supervisión

El público no responde a la monotonía. Para que las conclusiones de la supervisión llamen la atención, se deben presentar de modo que acaparen titulares y tengan impacto. A menudo esto implica humanizar (pero no banalizar ni simplificar) el relato. Por ejemplo, unos informes cuantitativos relativos a la calidad del agua pueden tener menos efecto en la prensa popular que unos informes sobre los niveles perjudiciales de plomo en niños de las zonas afectadas. No obstante, se da el caso de que tales informes deben ser llamativos para atraer la atención de los medios de comunicación además de basarse firmemente en pruebas a fin de que tengan una repercusión positiva en el Gobierno.

En muchos países, el hecho de resaltar ejemplos drásticos de deficiencias del gobierno ha ayudado a los esfuerzos de exigir cuentas al gobierno: la exposición de los estilos de vida de abundancia de funcionarios corruptos, el trato policial inadecuado a una víctima de violación en la India, respuestas ineptas al secuestro de unas alumnas en Nigeria y esfuerzos oficiales para ignorar el asesinato de unos estudiantes en México. Tales casos proporcionan un argumento para ponerle rostro a las conclusiones de la supervisión. Son personales y, más ampliamente, simbólicos, lo que los convierte en útiles para acaparar la atención pública y exigir la supervisión.

Los medios de comunicación de masas tienden a cubrir lo sensacional. Aunque esto acarrea problemas, también lo convierte en un aliado potencialmente útil para exagerar tanto la necesidad de la supervisión como sus conclusiones.

## Consecución de beneficios a raíz de la supervisión

En realidad, una de las maneras más poderosas de aumentar el apoyo público a la supervisión parlamentaria es hacer cosas que mejoren la vida de miembros identificables de la población.

## Llegar hasta el final

Los parlamentarios pueden ganarse el apoyo público a la supervisión si encuentran al menos soluciones parciales para problemas identificados por miembros de la sociedad. Esto puede transformar la tarea de la supervisión de una expresión de insatisfacción a un instrumento de mejora. El Parlamento puede:

- llegar hasta el final y continuar la supervisión para vigilar el comportamiento de las autoridades públicas a fin de garantizar que las prácticas cambian para bien o de mantener la presión para conseguir cambiarlas;

<sup>7</sup> Coghill y Thornton, 2015. (Véase también Coghill *et al.*, 2015).

- plantearse reaccionar ante los abusos o problemas identificados mediante la aprobación de leyes. Por ejemplo, el Parlamento sudafricano aprobó en 2012 una ley contra la corrupción en respuesta a los escándalos nacionales;
- utilizar las leyes y otros medios para aumentar el suministro de información para la supervisión. Los empleados de organizaciones gubernamentales (y del sector privado) que actúan de *denunciantes de irregularidades* o informantes son una importante fuente de información acerca de la corrupción y otros abusos. Muchos países poseen leyes que protegen a estas personas.

### Identificar a los beneficiarios

Los parlamentarios pueden aumentar el apoyo público a la supervisión si trabajan para crear y dar a conocer los beneficios que consiguen. Es importante tener presente que los bienes públicos o colectivos —que se entregan a la sociedad en su conjunto— se suelen valorar o advertir menos que los bienes selectivos que benefician a poblaciones identificables. Es más fácil conseguir apoyo para abordar los problemas de una escuela que movilizar a una nación en nombre de la educación en su conjunto, y se presta más atención a informar de un delito que a conocer las causas profundas del mismo.

Sin embargo, cada tipo de beneficio se puede presentar de formas que tal vez consigan la atención y el apoyo de los beneficiarios. Cuando los parlamentarios divulgan su intervención personal en la consecución de estos beneficios, aumentan su propio capital político al tiempo que incrementan el apoyo público a la supervisión parlamentaria.

Los beneficios de la supervisión normalmente se advierten más cuando afectan a grupos concretos: colectivos subatendidos por determinados programas gubernamentales, personas víctimas de abusos o de un trato injusto por parte de las fuerzas estatales o grupos perjudicados de algún otro modo por las operaciones gubernamentales. La supervisión de la honradez deberá reportar beneficios tangibles a las empresas que se ven obligadas a pagar el impuesto oculto de la corrupción en sus transacciones con el gobierno. La supervisión de la fidelidad se traduce en un mejor trato para los beneficiarios a los que están dirigidas las leyes (por ejemplo, para proteger los derechos de las mujeres, los niños o los grupos marginados). La supervisión de la equidad significa que los beneficiarios de una distribución más justa de los beneficios del gobierno estarán en mejores circunstancias. La supervisión de la eficacia y la efectividad puede suponer que la población consiga una solución rentable a un problema.

#### En resumen: obtención de apoyo público

La supervisión parlamentaria requiere el fuerte apoyo del público para ser plenamente efectiva. Los parlamentarios que deseen movilizar el apoyo público a la supervisión deben, en primer lugar, adherirse a unas altas normas éticas que se puedan demostrar. También deben divulgar enérgicamente los resultados de su actividad de supervisión para dejar clara su contribución al bienestar social y al bien común. La supervisión ha de ser de gran relevancia para el público, debe responder a las preocupaciones de la población y ha de identificar a beneficiarios claros de la sociedad.

## 6.4 Al parlamentario interesado: ¿por qué decidirse a actuar?

Este capítulo comenzó con una simple afirmación: todas las actividades de supervisión comienzan por la decisión del parlamentario individual de comprometerse con ellas. Las facultades de la supervisión son solo teóricas hasta que los parlamentarios deciden ponerlas en práctica.

Así que, ¿por qué debería usted decidirse a comprometerse con la supervisión?

### El motivo de peso: la gobernanza democrática depende de la supervisión detallada del gobierno por parte del parlamento

La supervisión parlamentaria es un proceso cuyo objeto es mejorar el desempeño del gobierno y su repercusión en la sociedad, la democracia y el desarrollo.

Todo el mundo, como particular y como miembro de una sociedad, convive con las consecuencias de la actuación gubernamental. De esta manera, todos tienen interés en conocer en qué medida funciona el gobierno —cuando lo hace bien, genera beneficios y, cuando lo hace mal, crea problemas.

Una virtud de la democracia es que el Gobierno recibe comentarios acerca de su actuación. Estos pueden proceder de los votantes, de grupos que representan los intereses públicos o privados y, lo más importante, del parlamento. Cuando el Gobierno no desempeña bien sus funciones, los comentarios le ayudan a corregir el rumbo. Por consiguiente, la sociedad y los miembros individuales que la integran poseen un gran interés en que los parlamentarios decidan comprometerse con la supervisión del Gobierno y manifiesten estos comentarios.

### El motivo personal: la supervisión puede ayudarle a lograr sus objetivos

Hacer lo que es bueno para la sociedad también puede ayudarle a maximizar su potencial profesional, cumplir sus objetivos políticos y aumentar su valor. El compromiso con la supervisión puede ayudarle a lograr objetivos personales —tanto si están dirigidos a ayudar a los electores, como a promover sus políticas preferidas o a avanzar en su carrera política.

### Riesgos y costos para los parlamentarios

Su decisión de comprometerse con la supervisión tiene importantes beneficios potenciales para sus electores y la sociedad, pero también puede acarrear costos y riesgos. Dos de los argumentos que se han esgrimido anteriormente pesan directamente sobre esa decisión: i) los riesgos políticos que puede estar asumiendo, y ii) las grandes dificultades que afrontan aquellos parlamentarios que se plantean la supervisión en los parlamentos en desarrollo.

### Los intereses personales frente a los intereses de la sociedad

Puede existir un problema de *riesgo moral* en el sentido de que aquello que puede beneficiar inequívocamente a sus electores o a la sociedad podría acarrearle un costo profesional a su persona. Como mínimo, están los costos de oportunidad de optar por dedicar su tiempo y energía a la supervisión a costa de otras cuestiones que valore como, por ejemplo, ayudar a simpatizantes locales o trabajar en su legislación preferida. Si cuenta con recursos y facultades inadecuados, el compromiso con la supervisión puede ser frustrante y podría incluso parecer inútil. Existen otros posibles costos como distanciarse del líder de su partido o de los ministros.

### La labor en un parlamento dotado de menos recursos

Los parlamentarios de las democracias emergentes y de los parlamentos dotados de menos recursos se enfrentan a más o mayores impedimentos a la supervisión. Los recursos disponibles para los parlamentos y para la supervisión pueden estar más limitados, las facultades de supervisión institucional aún pueden estar desarrollándose o sujetas al debate, y la cultura política de normas, valores y comportamientos puede ser más restrictiva que en los parlamentos consolidados y bien financiados.

En países en los que las oportunidades económicas están seriamente limitadas, una carrera política es a menudo un medio prometedor de movilidad social. Así que, un parlamentario que se distancia de aquellos que gobiernan lo hace en un contexto en el que puede haber menos oportunidades profesionales fuera de la política.

Existen riesgos. Pero, ¿cuáles son las probabilidades de que los beneficios del compromiso con la supervisión compensen los riesgos?

### Un riesgo que merece la pena correr

La decisión de comprometerse con la supervisión es una manera de expresar que cree en ella, y esto puede ser un fin en sí mismo. La probabilidad de que las actividades de supervisión consigan ocasionar un cambio será una consideración muy importante para determinar si asume o no el riesgo de comprometerse con ellas.

### Las probabilidades reales de éxito

Incluso en entornos difíciles, las iniciativas de supervisión han tenido éxito, y en contextos con más ayuda, la supervisión se ha convertido en una función institucional que se realiza periódicamente.

La supervisión ha dado frutos en varios lugares poco prometedores: en Uganda, determinados ministros cuyo desempeño fue insuficiente en el período unipartidista recibieron sanciones; en la profundamente dividida Bosnia y Herzegovina, la cooperación multipartidista logró la rendición de cuentas financiera; una asamblea legislativa emergente en el Estado de Puntlandia de Somalia mejoró la aplicación por parte del gobierno de medidas de socorro en caso de sequía. Ninguno de estos logros se consiguió en el marco

de un sistema de supervisión bien dotado de recursos y con funcionamiento rutinario.

Se puede lograr un éxito más sistemático. Muchos parlamentos están realizando la transición a sistemas más adaptados a la supervisión. Con el paso del tiempo, los parlamentos de Kenya y Uganda han fortalecido su capacidad de comprometerse con la supervisión de forma más rutinaria al establecer comités funcionales, prestar apoyo al personal profesional en ámbitos importantes como la elaboración de presupuestos y ejercer control sobre los fondos necesarios.

Asimismo, se han producido más avances en los parlamentos ya desarrollados. En el Reino Unido, la facultad de elegir a los presidentes de los comités se le retiró a los líderes de los partidos y se le asignó a los parlamentarios; en Alemania, la gran coalición actuó para garantizar la representación de los miembros de los partidos minoritarios en los comités.

De esta manera, la supervisión ha dado frutos en una amplia variedad de circunstancias: en Estados unipartidistas, en sociedades profundamente divididas, en países en desarrollo y en parlamentos tanto emergentes como muy desarrollados. Aunque las actividades de supervisión distan mucho de ser efectivas universalmente, la mayoría de los parlamentos se comprometen con alguna forma de supervisión del Gobierno, y muchos han demostrado que la supervisión efectiva tiene una posibilidad real de éxito.

### La opción más factible: utilizar la demanda acumulada del público para lograr beneficios desproporcionados

Donde más difícil resulta iniciar la supervisión, a menudo existe una demanda acumulada de logros por conseguir. La corrupción, la ineficacia y la desigualdad pueden estar extendidas ante la ausencia de una supervisión auténtica. Básicamente, la capacidad de utilizar esa presión acumulada del público para cumplir las mayores expectativas de rendición de cuentas del gobierno puede actuar como principal motor del cambio. Para que esto ocurra, es absolutamente fundamental que el parlamento sea, y se considere que es, una parte de la solución éticamente sostenida y no parte del problema.

Cuando no se ha realizado la supervisión en el pasado, la demanda pública de rendición de cuentas del gobierno bien puede haberse estado acumulando durante cierto tiempo y buscando salidas. En un entorno así, la supervisión es la función parlamentaria con el mayor potencial para marcar la diferencia con rapidez en la calidad de la gobernanza democrática. Pero el parlamento debe estar preparado y dispuesto, y debe ser capaz de actuar con las herramientas políticas y procesales que tenga a mano.

Al desarrollar o consolidar la supervisión parlamentaria, es probable que las medidas iniciales produzcan los mejores resultados. Esto es así en particular allí donde anteriormente se han pasado por alto las prácticas corruptas, la ineficacia y el desempeño inadecuado. En Kenya, mientras que los cambios en la cultura de impunidad de la corrupción se han producido con lentitud, la labor realizada durante los últimos 10 años ha provocado una exposición pública más frecuente de la corrupción, y debe atribuirse a dicha labor el cambio en esa cultura. En el otro extremo de la escala,

la exposición de prácticas en un área relativamente menor puede tener grandes efectos de propagación. En la Cámara de los Comunes del Reino Unido y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, las irregularidades financieras generalizadas y establecidas desde hace mucho tiempo, que anteriormente no se investigaban o se aceptaban tácitamente, quedaron expuestas y eliminadas prácticamente de la noche a la mañana.

#### En resumen: al parlamentario interesado: ¿por qué decidirse a actuar?

El principal motivo por el que usted como parlamentario individual debería comprometerse con la supervisión es que la gobernanza democrática depende de la supervisión detallada del gobierno por parte del parlamento. También existen motivos personales para tomar esa decisión: la supervisión puede ayudarle a lograr sus objetivos, como pueden ser ayudar a los electores, promover sus políticas preferidas y avanzar en su carrera política.

Existen posibles riesgos de convertirse en alguien conocido por realizar la supervisión: en determinadas

circunstancias, podría distanciarse de sus electores al dedicar su tiempo a la supervisión a largo plazo a costa de cuestiones más inmediatas. También podría perder el favor de los líderes del partido o de los ministros. Sin embargo, la oportunidad de provocar cambios positivos y duraderos debería convertir el compromiso con la supervisión en un riesgo que merezca la pena correr.

## 6.5 Conclusiones

El parlamento dispone de una serie de herramientas de supervisión. No obstante, estas herramientas no servirán a menos que los parlamentarios las utilicen a diario. Aunque pueda haber una medida del riesgo profesional que asumen los miembros que siguen el *rastro del escrutinio* incansablemente, les lleve donde les lleve, la notoriedad que se concede a esa labor en el dominio público proporciona oportunidades singulares al parlamentario dedicado y trabajador. Algunas de estas oportunidades positivas son el desarrollo profesional y una sólida reputación, además de contribuir directamente a mejorar la calidad del gobierno y la vida de las personas.

# Conclusiones finales, conclusiones clave y recomendaciones

La supervisión rigurosa, constructiva y con base empírica mejora el gobierno de muchas maneras. Procura garantizar que el gobierno funciona bien y protege los derechos y el bienestar de todas las personas. Vigila la aplicación efectiva de las leyes y el atento monitoreo de su repercusión en la vida de las personas, y proporciona un medio de identificar vacíos o problemas en la legislación que han de ser abordados. Garantiza el gasto correcto del dinero y la evaluación de los programas públicos con arreglo a sus resultados. Las prácticas corruptas llegan a ser más difíciles de ocultar en presencia de sistemas efectivos de supervisión.

La supervisión fortalece la democracia al proporcionar un canal para que la población se comprometa a diario con la gestión de los asuntos públicos entre las elecciones periódicas. Aporta información al dominio público, lo que garantiza que el gobierno opera sometido al control público. La supervisión es una parte fundamental de un sistema de equilibrio de poderes concebido para limitar los abusos del poder del gobierno. Ofrece mecanismos políticos para sancionar al Gobierno o a los ministros en caso de deficiencias.

En base a las comunicaciones presentadas por los parlamentos, las entrevistas con los parlamentarios y los debates temáticos con parlamentarios y personal parlamentario superior, es posible afirmar algunos principios fundamentales de la supervisión parlamentaria (véase el recuadro 42).

## Recuadro 42 Principios fundamentales de la supervisión parlamentaria

La supervisión debería:

- ser un proceso riguroso, constructivo y con base empírica diseñado para promover el bienestar de las personas, vigilar la consecución de las prioridades y objetivos de desarrollo, y mejorar la gobernanza;
- englobar todas las áreas del gobierno, en todo momento;
- ser la responsabilidad compartida de todos los parlamentarios.

El Parlamento debería:

- contar con un mandato firme de supervisión claramente consagrado en la Constitución, en la legislación y en el reglamento parlamentario;
- tener acceso pleno y oportuno a la información necesaria para la supervisión;
- garantizar que los partidos de la oposición y minoritarios pueden participar plenamente en la supervisión;
- proporcionar a los comités el mandato y los medios para realizar una supervisión efectiva;
- desarrollar su capacidad de supervisión con arreglo a sus facultades formales;

- incorporar una perspectiva de género en todas las actividades de supervisión y garantizar que las mujeres son capaces de practicar la supervisión en todos los ámbitos políticos y de legislación;
- estar dispuesto a utilizar las facultades que tenga a su disposición para exigir cuentas al gobierno del cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a los compromisos, las leyes y los reglamentos vigentes.

A pesar de esto, a menudo es difícil llevar la supervisión a la práctica. Existen muchos desafíos comunes, independientemente del sistema político o del nivel de desarrollo económico, social y político de un país.

En las investigaciones realizadas para este informe se indica que, en la mayoría de países, existen reglamentos y sistemas de supervisión, pero puede que la supervisión no sea una total prioridad para el parlamento, los parlamentarios o el público. En las siguientes secciones se recogen las conclusiones clave del informe y se formulan recomendaciones a modo de esfuerzos renovados por consolidar la supervisión parlamentaria.

## Conclusiones clave

### La supervisión parlamentaria es y seguirá siendo una actividad política

- Cada país practica la supervisión de acuerdo con su contexto político, cultural e histórico. Existe una gran variedad entre los países en lo que respecta a la práctica de la supervisión y al espacio político disponible para esta supervisión.
- La capacidad de respuesta del gobierno a las actividades de supervisión varía considerablemente. En algunos contextos, la obligación de que el gobierno proporcione información de forma oportuna se encuentra consolidada, y la participación del propio gobierno en la supervisión ha entrado a formar parte de la cultura política. En otros, la normas no se aplican de forma sistemática (por ejemplo, puede que los ministros se nieguen a comparecer ante el Parlamento, que la información no se ponga a disposición del Parlamento o que los plazos para responder a las preguntas no se respeten).
- En otros contextos, las preguntas parlamentarias se perciben como un desafío al poder del gobierno (y los parlamentarios que de hecho se pronuncian, normalmente de la oposición, pueden terminar perdiendo su mandato o incluso en prisión). Proteger la libertad de expresión de los parlamentarios es una condición crucial para ser capaz de llevar a cabo la supervisión.
- Las políticas partidistas desempeñan un papel importante a la hora de determinar las actividades de supervisión. Los roles bien definidos de los partidos políticos en el



gobierno y en la oposición tienden a caracterizarse por una combinación dinámica de confrontación y cooperación.

- La competición política puede ser un catalizador de la supervisión. Es importante que la oposición sea capaz de utilizar las herramientas de supervisión para cuestionar y desafiar al gobierno.
- Las percepciones que los parlamentarios tienen de la capacidad de respuesta del gobierno a la supervisión parlamentaria se ven influidas por el hecho de que su partido esté en el gobierno o en la oposición. Por ejemplo, los miembros de los partidos gobernantes son más optimistas acerca de la capacidad parlamentaria para realizar la supervisión, mientras que los miembros de partidos opositores tienden a considerar que el gobierno no responde a la supervisión y que esta es menos efectiva.
- En situaciones de transición o posteriores a un conflicto, es posible que los límites entre los poderes del Gobierno y del Parlamento no estén fijados todavía. Puede que la función de supervisión del parlamento no sea una prioridad o no se comprenda bien.
- Los parlamentos pequeños afrontan unos desafíos concretos. El tamaño del parlamento limita mecánicamente el número de comités especializados con una función de supervisión y el nivel de apoyo que la administración parlamentaria es capaz de proporcionar. En diversos países, los ministros y los ministros de categorías menores pueden ser miembros del comité que se supone que supervisa a su administración, lo cual limita seriamente el potencial de supervisión del comité.
- Además, a menudo se producen grandes cambios en la composición del personal parlamentario después de las elecciones, lo que puede repercutir en la calidad de la supervisión. Aunque estos cambios en la composición parlamentaria son una parte natural y beneficiosa de las elecciones parlamentarias, cuando son extremadamente grandes existe el riesgo de perder la memoria institucional, además de la ruptura en la continuidad de la composición de los comités de una legislatura a la siguiente.
- La responsabilidad de realizar la supervisión está ampliamente repartida. Los parlamentos desempeñan una función central, pero no son ni remotamente los únicos actores. Los ministerios públicos, los organismos de supervisión especializados tales como las entidades fiscalizadoras superiores, la sociedad civil, los medios de comunicación y los grupos profesionales contribuyen a mantener una red supervisora de gran riqueza.
- Evaluar la repercusión de la actuación gubernamental sobre la igualdad de género es un componente integral de la supervisión y aumenta su efectividad general. Los parlamentos vigilan los avances hacia la igualdad de género de muchas formas diferentes. Los comités especializados y las coaliciones formadas por varios partidos monitorean el estado de la igualdad de género en la sociedad y pueden introducir leyes en respuesta a las disparidades que identifican. La elaboración de presupuestos con perspectiva de género proporciona al parlamento herramientas con las que vigilar la repercusión de las políticas públicas en las mujeres y los hombres. No obstante, los parlamentos deberían esforzarse más por incorporar el género en todas las actividades de supervisión, por ejemplo, creando capacidades específicas para realizar análisis e investigaciones de cuestiones de género.

### **Aún hay muchos parlamentos que aspiran a tener un sistema efectivo de supervisión**

- La mayoría de los países tienen en vigor reglamentos y sistemas de supervisión. Sin embargo, la existencia de esos reglamentos y sistemas en sí misma no garantiza la efectividad de la supervisión parlamentaria. Un sistema efectivo de supervisión requiere:
  - un mandato firme con facultades claramente definidas para exigir cuentas al gobierno;
  - participantes comprometidos y dispuestos que estén preparados para utilizar las facultades de que dispongan para exigir cuentas al gobierno;
  - una capacidad parlamentaria suficiente para que esas facultades tengan efecto como, por ejemplo, fuentes independientes de investigación y análisis y una escala variable de posibles sanciones.
- El mandato de la supervisión se encuentra consagrado en la Constitución y en la legislación de casi todos los países. En ocasiones, los parlamentos carecen de los medios o la voluntad para utilizar las facultades a su disposición con el fin de constreñir al Gobierno.
- La capacidad parlamentaria para realizar la supervisión se encuentra vinculada estrechamente con la consolidación global del parlamento. Los parlamentos que disponen de recursos adecuados tienen más probabilidades de dedicar parte del personal a brindar apoyo a los comités parlamentarios y prestar servicios de investigación y análisis presupuestarios especializados, incluidos análisis de cuestiones de género.
- La mayoría de los parlamentos tienen procedimientos en vigor para interactuar de forma sistemática con las entidades fiscalizadoras superiores. No obstante, las interacciones con otras instituciones de supervisión externas, como las instituciones nacionales de derechos humanos y los defensores del pueblo, son menos sistemáticas.
- Es necesario que los parlamentos puedan rendir cuentas ante la población por la forma en que desempeñan su función de supervisión. Una proporción relativamente pequeña de parlamentos tiene sistemas en vigor para rastrear tanto las recomendaciones que realizan al gobierno como las respuestas que el gobierno brinda. Muchos parlamentos no monitorean ni evalúan la calidad de su desempeño en materia de supervisión. Los esfuerzos que realizan los parlamentarios para que el público pueda ver los resultados de sus actividades de supervisión son limitados.

### **La mayoría de los parlamentarios expresan su compromiso con la supervisión. Pero, en la práctica, cuestiones de prioridad y capacidad suelen limitar su participación en las actividades de supervisión**

- Existe un amplio consenso en cuanto a que la supervisión es responsabilidad de todos los parlamentarios. Pero los parlamentarios de los partidos opositores consideran que llevan en sus hombros una cantidad desproporcionada de la carga. Es necesario que los parlamentarios puedan rendir cuentas ante los ciudadanos por la forma en que desempeñan su función de supervisión.

- Los parlamentarios de los partidos del gobierno y de la oposición identifican diversos desafíos para su función de supervisión. Los parlamentarios tienden a identificar las limitaciones en los recursos (por ejemplo: personal, dinero o información) como el mayor obstáculo a la efectividad. Las mujeres parlamentarias no suelen estar en una posición de autoridad, como la presidencia de comités, desde la que poder realizar las actividades de supervisión en el amplio espectro de ámbitos políticos.
- Los parlamentarios de todos los lugares actúan frecuentemente con recursos limitados que apoyen su labor. Existe una dura asimetría entre el nivel de recursos a disposición del gobierno y los recursos comparativamente exigüos de que dispone el parlamento.
- El grado de compromiso de los parlamentarios con la supervisión depende en parte de sus intereses y preferencias individuales. Por ejemplo, las parlamentarias parecen utilizar más las prácticas informales de supervisión que los procesos formales. Los parlamentarios del mismo país o del mismo partido están sujetos obviamente a la influencia común del entorno político, el diseño institucional, los sistemas electorales y los sistemas de partidos. Aun así, cada parlamentario mantiene la capacidad de actuar a título individual y puede tomar decisiones sobre su función de supervisión.
- La demanda limitada por parte del público provoca que los parlamentarios teman ser castigados por su electorado si dedican tiempo a lo que puede percibirse como oscuras actividades de supervisión en el parlamento nacional, en vez de abordar las prioridades concretas de sus votantes.
- Asimismo, los parlamentarios titubean a la hora de invertir tiempo y esfuerzo en actividades de supervisión si tienen la sensación de que los resultados son inciertos o de que pueden ser ignorados por el gobierno.
- Existen motivos muy convincentes por los que los parlamentarios deberían involucrarse más en la supervisión, independientemente de su afiliación política. Todos los parlamentarios tienen interés en mejorar la calidad del gobierno. Las herramientas de supervisión permiten que los parlamentarios sirvan a sus electores, logren sus objetivos políticos y avancen en su carrera política.

### La supervisión es un indicador de la relevancia del parlamento en el siglo XXI

- Los parlamentos están convencidos de la importancia de la supervisión, y a menudo citan la consolidación de los sistemas de supervisión como uno de los objetivos del desarrollo parlamentario.
- Las expectativas por parte del público de niveles altos de honradez en la vida pública, de una distribución equitativa de los recursos entre las regiones y los grupos sociales y de una rentabilidad en el gasto público se encuentran consolidadas y en aumento. La supervisión parlamentaria contribuye a todos estos objetivos, y a más.
- Hay margen de maniobra para que el parlamento, y los parlamentarios, comuniquen sus actividades de supervisión con más efectividad, estableciendo vínculos entre las actividades de supervisión del parlamento y cambios concretos en la vida de las personas y, como consecuencia, lograr que el público comprenda mejor cómo funciona

la supervisión para que de esta forma siga creciendo la demanda por parte del público.

- Aunque el término *supervisión* puede resultar abstracto para muchos, es probable que las actividades parlamentarias de *preguntar, desafiar, examinar, iniciar investigaciones, formular recomendaciones, exigir cuentas al gobierno y promover soluciones* resuenen en un amplio sector del público.
- Al generar una demanda por parte del público de transparencia y rendición de cuentas, los reformadores comprometidos tienen más probabilidades de encontrarse en una posición en la que puedan moldear el entorno político a favor de una mayor supervisión. Las oportunidades para consolidar la supervisión pueden surgir en tiempos de crisis o en el contexto de reformas políticas más amplias. Es importante que los reformadores estén preparados para aprovechar esta oportunidad.
- El reconocimiento en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la responsabilidad parlamentaria de exigir cuentas al gobierno por los compromisos contraídos en cuanto a erradicar la pobreza y lograr un desarrollo sostenible constituye una oportunidad que los parlamentos y parlamentarios pueden aprovechar con el fin de involucrarse más en asuntos cruciales de desarrollo nacional.
- El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 y sus metas relativas a la creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas constituyen un nuevo impulso para que el parlamento y los parlamentarios representen la voz y los intereses de los pueblos en la supervisión del gobierno.

## Recomendaciones: un escenario para el cambio

Las recomendaciones que figuran a continuación establecen un escenario para el cambio institucional en la dirección de una mayor supervisión. Aunque las prioridades para consolidar la supervisión deben determinarse en función del contexto nacional, se considera que las recomendaciones tienen una pertinencia universal para todos los países.

La mayoría de las recomendaciones están dirigidas al parlamento como institución, aunque algunas abordan a los parlamentarios individuales.

Las recomendaciones también están destinadas a los partidos políticos, puesto que ejercen una gran influencia sobre el proceso parlamentario de adopción de decisiones y sobre el comportamiento de los parlamentarios individuales. Son igualmente importantes para los gobiernos, que ostentan una gran responsabilidad en cuanto a facilitar una relación constructiva en materia de supervisión con el parlamento, y tienen un gran interés en mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades públicas mediante una supervisión efectiva. Y son pertinentes también para todas las personas y organizaciones de la sociedad civil que desean mejorar la calidad de sus instituciones públicas.

## Establecer la supervisión como prioridad principal del parlamento

### 1. Señalar que el parlamento está comprometido con su función de supervisión

Establecer la supervisión como una prioridad parlamentaria es una manera de señalar su importancia para todos los actores. Los discursos y las declaraciones de los líderes parlamentarios, incluidos el presidente de la asamblea y los presidentes de los comités, pueden dejar claro al gobierno, a los medios de comunicación y a la sociedad que el parlamento se toma en serio su función de supervisión. Las mociones y resoluciones parlamentarias pueden reforzar aún más este mensaje. Los parlamentos deben adoptar planes estratégicos en los que la supervisión tenga un papel destacado.

### 2. Reunir a todas las partes interesadas para definir un proceso de supervisión constructivo y comprometerse con él

Dado que los partidos compiten por el poder, cabe esperar que los partidos del gobierno pretendan minimizar el uso de las herramientas de supervisión para incomodar a los ministros, mientras que los partidos de la oposición aprovecharán cada oportunidad para llamar la atención sobre las deficiencias del gobierno. Esto pertenece al ámbito de la política y está ligado a la posibilidad que tiene el público de elegir entre alternativas políticas. Además, la supervisión no debe verse meramente como una oportunidad para entablar un estéril combate político, sino como una herramienta fundamental que permita lograr y reforzar el respeto por los derechos humanos y el desarrollo humano.

Todos los partidos políticos deben reconocer que la supervisión es una función del parlamento por mandato constitucional, y que es correcto y adecuado que los parlamentarios, incluidos los miembros de los partidos del gobierno y de la oposición, desempeñen su papel en el cumplimiento de ese mandato. Los esfuerzos por limitar la supervisión parlamentaria o por negar una función legítima a la oposición no consolidan la gobernanza democrática.

Los partidos deberían hablar abiertamente acerca de los fines y los objetivos de la supervisión, y llegar a un acuerdo entre sus miembros, y entre partidos, en relación con la importancia que tiene la supervisión en la calidad del gobierno y el bienestar de las personas. Los partidos deberían acordar que la supervisión ha de ser sistemática, continua y con base empírica, y fomentar que sus miembros trabajen en esa dirección.

### 3. Evaluar las fortalezas y las debilidades del parlamento en lo relativo a su función de supervisión

Las recomendaciones de este informe son necesariamente generales. Es probable que cada parlamento tenga además una necesidad de un análisis más preciso de sus fortalezas y debilidades, y recomendaciones de medidas específicas para abordar los desafíos. El parlamento debería establecer un mecanismo inclusivo para evaluar si se cumplen las condiciones que permitan una supervisión

efectiva, así como proponer mejoras de ser necesario. La evaluación debería incluir una evaluación que valore si:

- el reglamento que rige la supervisión es suficiente;
- el parlamento tiene una capacidad de supervisión suficiente;
- los partidos de la oposición y minoritarios, y los hombres y mujeres, tienen bastantes oportunidades para comprometerse con la supervisión.

El proceso de preparación que conduce a la adopción de un plan estratégico para el parlamento brinda oportunidades para mantener un diálogo inclusivo con los partidos políticos, y para realizar una autoevaluación rigurosa de las fortalezas y debilidades actuales de la supervisión parlamentaria.

### 4. Comprometerse con la realización de exámenes periódicos e informes sobre la forma en que el parlamento desempeña su función de supervisión

Declarar en público que el parlamento vigilará sus actividades de supervisión e informará de las mismas periódicamente ayuda a que el propio parlamento rinda cuentas al público de su desempeño. Solo uno de cada tres parlamentos aproximadamente tiene un sistema en vigor para vigilar hasta qué punto es efectivo el desempeño de su función de supervisión. El desarrollo de un sistema de ese tipo señala que la supervisión es un aspecto importante de la institución del parlamento.

## Consolidar el mandato y la capacidad de realizar la supervisión

### 5. Asegurarse de que las facultades formales para vigilar al Gobierno se encuentren claramente consagradas en la legislación y en el reglamento parlamentario

El reglamento que rige la supervisión es demasiado importante para dejarlo a convenciones y debería consagrarse claramente en la Constitución, en la legislación y en el reglamento parlamentario. El reglamento debería incluir facultades suficientes para conseguir información y obtener pruebas de los ciudadanos con miras a lograr una supervisión efectiva.

### 6. Garantizar la autonomía administrativa y financiera del parlamento y la existencia de personal profesional especializado

Los parlamentos a menudo cuentan con impresionantes facultades formales, pero carecen de capacidad y medios para ejercerlas con efectividad. Así que, para que las facultades de supervisión de una asamblea legislativa sean efectivas y tengan repercusión, cualquier disparidad entre las facultades y la capacidad se debería reducir o eliminar.

Cuando el parlamento no tiene control sobre su presupuesto ni sobre el personal, perseguir estos aspectos fundamentales de autonomía parlamentaria se convierte en una primera medida importante. Puede que el gobierno no desista por voluntad propia de esos elementos que le permiten ejercer alguna forma de control sobre el

parlamento. Pero los parlamentos pueden señalar el gran número de ocasiones en las que han sido capaces de lograr la independencia formal como ejemplo de buenas prácticas reconocidas internacionalmente.

## 7. **Asignar un tiempo en las sesiones plenarias para la supervisión**

Los parlamentos pueden decidir conscientemente reservar tiempo específico en el calendario parlamentario para las actividades de supervisión. Designar tiempo en las sesiones plenarias para formular preguntas a los ministros, debatir los informes de los comités o considerar las recomendaciones de las instituciones de supervisión externas es una manera de que el parlamento indique que esto es una prioridad y de darle visibilidad a la labor de supervisión.

Los parlamentos deberían explorar la oportunidad de formular preguntas al gobierno sin previo aviso sobre cuestiones urgentes. Las respuestas del gobierno a las preguntas por escrito de los parlamentarios deberían ser detalladas y oportunas. La oposición debería poder participar plenamente en los procesos de supervisión, incluso tener la posibilidad de iniciar debates e investigaciones. Medidas como invertir en comunicar al público los resultados de la supervisión y proporcionar fragmentos para la cobertura mediática atraen el interés público y refuerzan la demanda de supervisión por parte de la sociedad.

## 8. **Asegurarse de que el reglamento y las prácticas de los comités respalden la supervisión**

La efectividad y la visibilidad de la supervisión como función de un comité se pueden aumentar si se anima a los comités a que elaboren planes de trabajo, apoyen el desarrollo de capacidades, informen de los progresos de las investigaciones, publiquen las conclusiones que reflejan la opinión tanto de la mayoría como de la minoría y tengan en cuenta las recomendaciones de los comités en las sesiones plenarias.

En algunos sistemas, los procedimientos de los comités se consideran confidenciales y el público tiene prohibida la asistencia. Estas prácticas entran en conflicto con el deseo de contar con procedimientos de supervisión realizados de forma pública y transparente. Las reformas como, por ejemplo, las leyes de *reunión abierta* o de *transparencia* pueden solucionar esto. Un compromiso con la publicación de documentos parlamentarios, en formatos abiertos para su fácil reutilización por parte del público, envía un importante mensaje acerca del compromiso del parlamento con la rendición de cuentas y la transparencia.

Los parlamentos deberían adoptar procedimientos abiertos y transparentes en relación con el nombramiento de los presidentes y los miembros de los comités. Es común en los países del *Commonwealth* que se nombre presidente del Comité de Cuentas Públicas a un miembro de la oposición, pues se cree que esto refuerza el incentivo a la supervisión.

Los partidos políticos tienen una importante función de proteger al presidente y a los miembros de los comités parlamentarios en muchos países, lo cual puede tener consecuencias en las actividades de supervisión de los parlamentarios. Cuando los líderes de los partidos tienen una influencia excesiva o ilimitada sobre la manera en que tiene lugar la supervisión, unas reformas que amplíen la base de miembros pueden aumentar el potencial de supervisión de los comités. Las medidas específicas pueden ayudar en mayor grado a garantizar que todos los parlamentarios, entre ellos las parlamentarias y los jóvenes parlamentarios, tienen oportunidad de pertenecer a comités de todos los ámbitos políticos, incluidos aquellos que a veces se consideran más *prestigiosos* como, por ejemplo, defensa, presupuesto o relaciones exteriores.

## 9. **Garantizar un mandato, unos procedimientos y una capacidad claros para supervisar los presupuestos**

La supervisión de los presupuestos debería garantizar que los fondos públicos atienden de forma prioritaria las necesidades de la población, que los fondos se gastan con efectividad, que se consiguen los resultados previstos y que se toman las medidas correctivas según sean necesarias. Los parlamentos deberían contar con un mandato y procedimientos claros para participar en todas las etapas del ciclo presupuestario, entre ellas, la planificación y formulación del presupuesto, la consideración y aprobación del proyecto de presupuesto, la supervisión de la ejecución del presupuesto y la auditoría de los gastos y los resultados.

El análisis presupuestario es una aptitud especial. Los parlamentos también deberían adoptar medidas para garantizar que los parlamentarios poseen los conocimientos y las aptitudes que son necesarios para participar activamente en el proceso presupuestario. Se debería garantizar que el parlamento tiene la suficiente capacidad de investigación para respaldar a los parlamentarios en la supervisión del presupuesto, incluso a través de la aplicación sistemática del análisis y la elaboración de presupuestos con perspectiva de género. Los parlamentos deberían plantearse establecer una oficina especializada del presupuesto parlamentario o unidad de investigación similar para aumentar la capacidad de la supervisión del presupuesto que garantice el acceso a la información, simplifique la información técnica y elabore análisis especializados; o bien, cuando no sea práctica la existencia de una oficina de este tipo por la inexistencia de recursos, los parlamentos deberán buscar apoyo técnico experto en momentos clave del ciclo financiero anual.

## 10. **Incorporar el género y los derechos humanos en todas las actividades de supervisión**

El análisis y la incorporación del género requieren un diálogo continuo entre el gobierno, los parlamentarios, las organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico. Los expertos internos y externos en igualdad de género deberían proporcionar un análisis independiente al parlamento. Las investigaciones y los informes de los comités deberían abordar sistemáticamente las necesidades de las mujeres y de los hombres.

Los comités de igualdad de género y las coaliciones de mujeres desempeñan una función especial al seguir exigiendo cuentas al gobierno sobre los progresos hacia el logro de la igualdad de género y el cumplimiento de las reglas y normas internacionales en materia de igualdad de género. Pero no es suficiente con dejar la supervisión de la igualdad de género a estos organismos especializados. Debería incorporarse específicamente una perspectiva de género en la labor de todos los comités parlamentarios, ya que estos vigilan la aplicación de las políticas públicas, la legislación, los presupuestos y la prestación de servicios. Al garantizar el compromiso del gobierno con la elaboración de presupuestos con perspectiva de género, se facilita al parlamento la vigilancia de la igualdad y la efectividad del uso del dinero público en función del género.

El parlamento desempeña un papel importante de protección y promoción de los derechos humanos, incluso por medio de su función de supervisión. En *Derechos Humanos: Manual para Parlamentarios*<sup>1</sup> se proporciona orientación sobre la manera en que los parlamentarios pueden emplear las herramientas de supervisión para vigilar la adhesión del gobierno a las reglas y normas internacionales en materia de derechos humanos.

#### 11. **Desarrollar una capacidad de investigación específica para respaldar la supervisión**

Aunque es probable que los recursos financieros del parlamento siempre permanezcan limitados, el parlamento puede optar por invertir en la infraestructura necesaria para llevar a cabo una supervisión efectiva. Un servicio de investigación no partidista es la piedra angular de la capacidad del parlamento para obtener información y proporcionar un análisis independiente y neutral a los comités y a los parlamentarios. Los parlamentarios necesitan acceso a análisis e investigaciones independientes para poder evaluar objetivamente la labor del gobierno. Cuando los recursos son limitados, es preciso establecer prioridades con detenimiento para garantizar, en la medida de lo posible, que el parlamento es capaz de aplicar una supervisión basada en la investigación a aquellos ámbitos del gobierno de mayor relevancia en el contexto nacional. Se ha de comenzar por desarrollar servicios generales de investigación en asuntos jurídicos y económicos para ir acumulando gradualmente aptitudes especializadas en análisis presupuestario, género y ámbitos políticos clave.

#### 12. **Generar aptitudes de supervisión y limitar las consecuencias del recambio del personal parlamentario en las elecciones**

La supervisión requiere aptitudes que pueden aprenderse como, por ejemplo, la forma de crear un enfoque estratégico o el modo de formular preguntas efectivas a los ministros. La experiencia importa; la posibilidad de que los parlamentarios desarrollen conocimientos especializados en áreas específicas al trabajar para el mismo comité en asambleas legislativas sucesivas es fundamental para el individuo, el comité y el parlamento

en su conjunto. Cuando el recambio del personal parlamentario en las elecciones es alto, la función que desempeña el personal de los comités relativa a la recopilación de los registros de la labor del anterior comité y a la transferencia de la memoria institucional de una asamblea legislativa a la siguiente, por ejemplo en forma de informe de sucesión, es de especial importancia. La formación del personal parlamentario y de los parlamentarios nuevos ayuda a mantener la atención en la supervisión y lograr que todos los actores se sientan con más confianza en el ejercicio de su función de supervisión. La formación y el desarrollo a menudo dan mejores resultados cuando tienen lugar *en el trabajo* y los encargados de impartirlos son homólogos o mentores, como exparlamentarios.

#### 13. **Solicitar ayuda externa**

Los defensores de la supervisión no están solos. También se han desarrollado una capacidad de supervisión adicional y la voluntad de comprometerse con la supervisión como un subproducto del movimiento de desarrollo parlamentario. Hay asistencia técnica y de otra índole disponible en diversas organizaciones: la UIP, el PNUD, la CPA, el Banco Mundial y la GOPAC, entre otros. También existe una asistencia más específica para determinados países o sobre áreas temáticas concretas, la cual está disponible a través de programas de desarrollo y de apoyo a la gobernanza democrática.

#### **Coproducir la supervisión junto con los asociados**

#### 14. **Reconocer que, para producir una supervisión parlamentaria efectiva, se necesitan los esfuerzos conjuntos de los parlamentarios, la sociedad civil y otras instituciones supervisoras, con el apoyo del público general**

La supervisión parlamentaria es una importante función social que no la realizan los parlamentos únicamente. Los parlamentos deberían reconocer los límites de sus capacidades y recursos, y trabajar activamente para crear relaciones de cooperación con agentes externos al parlamento.

Una supervisión parlamentaria efectiva requiere una serie de recursos que pueden aportar los agentes externos del parlamento. Aunque los parlamentarios ocupan cargos oficiales y a menudo cuentan con competencias constitucionales y legales para investigar y actuar, pueden carecer del conocimiento exhaustivo de los ámbitos políticos que poseen las organizaciones de la sociedad civil más especializadas, o las aptitudes y los conocimientos especializados de las instituciones de supervisión externas. A fin de persuadir a esos grupos de que se sumen a esta causa, se necesita compromiso y trabajo para generar confianza, identificar cuestiones de preocupación común y determinar maneras de colaborar mutuamente beneficiosas.

Las mejores asociaciones de supervisión, y también las más duraderas, se producen cuando estos grupos, a veces dispares, encuentran una causa común y establecen relaciones mutuamente beneficiosas. Cada vez es más

<sup>1</sup> UIP y ACNUDH, 2017.

habitual encontrar parlamentarios que proceden de organizaciones de la sociedad civil, los cuales a menudo consiguen estrechar lazos entre el parlamento y el público. Los parlamentarios que provienen de un sector profesional especializado (por ejemplo, auditores, funcionarios públicos o académicos) a menudo reciben con agrado la oportunidad de ayudar a mejorar la prestación de servicios públicos.

Si desea desempeñar mejor su función de supervisión, contacte y establezca relaciones de cooperación con particulares e instituciones que puedan aportar recursos útiles a esa labor. El incentivo para que cooperen y contribuyan también debería aumentar conforme los esfuerzos de supervisión sean más visibles y obtengan resultados positivos. Todos tienen interés en mejorar la supervisión parlamentaria y pueden aportar algo para conseguirla.

#### 15. **Recoger pruebas en los comités de una amplia variedad de fuentes**

Los comités deberían dejar claro que reciben con agrado, y necesitan, contribuciones de diversas perspectivas, incluso de las organizaciones cívicas. Lo ideal sería que el personal de los comités compilara y conservara listas de organizaciones con un interés en su ámbito, incluidos los grupos de mujeres y los jóvenes. Es preciso ser sistemáticos invitando a los ciudadanos a que realicen aportaciones a las investigaciones de los comités, organizar audiencias públicas y demostrar a la población que merece la pena comprometerse con el parlamento y que sus contribuciones se tienen en cuenta. Los parlamentos pueden, por ejemplo, tomar medidas para abordar vacíos o deficiencias en la legislación que se hayan identificado a través de investigaciones. Se debería experimentar con nuevas herramientas y enfoques de consulta con la sociedad civil, los grupos profesionales, los jóvenes y otras partes interesadas durante las actividades de supervisión, como las consultas en línea, o incluso incorporar a personas externas al parlamento como miembros de los comités parlamentarios.

#### 16. **Consolidar las relaciones con las entidades fiscalizadoras superiores y otras instituciones supervisoras**

El parlamento debería garantizar que las instituciones de supervisión externas, como las entidades fiscalizadoras superiores, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y las oficinas del Defensor del Pueblo, tienen capacidad (por lo que respecta a autonomía y a recursos humanos y financieros) para llevar a cabo sus mandatos. La responsabilidad de la efectividad de la labor realizada por los organismos de supervisión externos a menudo recae en el parlamento.

El parlamento y las instituciones de supervisión deberían crear una cultura de confianza mutua mediante el trabajo conjunto periódico, que incluya, aunque obviamente no se limite a, un ejercicio anual de presentación de informes. Esto garantiza la confianza del parlamento en las conclusiones de los organismos externos, así como la confianza de los organismos externos en el deseo del

parlamento de tomarse en serio sus recomendaciones. El parlamento debería garantizar que tiene procesos implantados para que determinadas instituciones de supervisión externas examinen los informes de manera oportuna y sistemática, y que toma medidas enérgicas de seguimiento según proceda. Los parlamentos y las entidades fiscalizadoras deberían mantener un diálogo acerca del contenido y el formato de los informes de auditoría a fin de garantizar que incluyen la información que necesitan los parlamentos, como un análisis de cuestiones de género.

### **Hacer buen uso de las facultades de supervisión del parlamento**

#### 17. **Hacer que la supervisión sea consecuente manteniendo un registro**

Es especialmente importante mantener un registro de los compromisos contraídos por el Gobierno. A veces, los ministros o funcionarios públicos responden a las preguntas formuladas por los parlamentarios o en los comités con la promesa de actuar de algún modo. Sin la supervisión adecuada de seguimiento hasta el final, los compromisos se pueden olvidar, perder con el tiempo o convertirse en una cuestión menos prioritaria. Cuando esto ocurre, la facultad de formular preguntas pierde su importancia.

Los parlamentos también deberían garantizar que haya sistemas en vigor que permitan mantener un registro de las recomendaciones parlamentarias formuladas al gobierno, las cuales a menudo son fruto de las investigaciones realizadas por los comités, así como de las respuestas del gobierno a estas recomendaciones. No obstante, mantener un registro de las recomendaciones de supervisión del parlamento es una responsabilidad compartida con el gobierno. Debería consensuarse con los gobiernos un sistema por medio del cual estos tuvieran la obligación de proporcionar respuestas formales registradas a las recomendaciones de los comités y organismos de supervisión parlamentaria dentro de un determinado plazo; y en el caso de que haya en vigor un sistema de ese tipo, debería mantenerse rigurosamente. No basta con dejar el seguimiento de las recomendaciones a la iniciativa de parlamentarios individuales; un enfoque más sistemático ayuda a centrar la atención del gobierno, y de los comités, sobre las recomendaciones parlamentarias.

#### 18. **Considerar distintas formas de lograr que el gobierno cumpla los requisitos de supervisión**

Cuando las leyes y los reglamentos prescriben determinadas obligaciones al gobierno, como responder a las recomendaciones parlamentarias, el parlamento debería garantizar que lo hace de manera oportuna y adecuada. El Presidente de la Asamblea desempeña un papel especialmente importante en garantizar el respeto de la dignidad e importancia continuas del parlamento de esta manera. Cuando existan plazos para responder a las preguntas o presentar informes, los parlamentos deberían mantener un registro del cumplimiento por parte del gobierno y llamar la atención sobre las deficiencias.

Cuando los ministros hagan promesas al parlamento, el parlamento debería vigilar el cumplimiento efectivo de esas promesas. Cuando los comités soliciten acceso a ministros o a información que posea el gobierno, la expectativa ha de ser que las solicitudes se atiendan de manera oportuna. Cuando no sea así, la atención pública puede ser un medio sumamente eficaz de ejercer presión sobre el gobierno para satisfacer los deseos del parlamento.

La exposición pública es la forma de sanción más accesible y a menudo puede bastar para desencadenar una respuesta. Cuando no haya medidas disponibles, el parlamento posee facultades significativas para adoptar leyes que exijan al gobierno que tome medidas específicas, como añadir a los proyectos de ley una declaración clara de los resultados esperados o presentar informes periódicos sobre la aplicación de la legislación. El parlamento también ostenta el poder del tesoro, en diferente medida y de distintas maneras, y la amenaza de retener el dinero puede ser una motivación poderosa para atender las solicitudes del parlamento.

Las sanciones formales, como las mociones de desconfianza o el rechazo de un presupuesto, son herramientas muy eficaces de que disponen muchos parlamentos por medio de la Constitución, incluso aunque solo se puedan emplear en determinadas circunstancias políticas.

## Generar el apoyo público a la supervisión

### 19. Adoptar normas y prácticas éticas que promuevan la legitimidad parlamentaria

La opinión del público sobre el parlamento condiciona el grado de seriedad con el que se tomará las conclusiones de la supervisión parlamentaria. Por consiguiente, una percepción favorable del parlamento por parte del público es uno de los factores más importantes para garantizar que la supervisión parlamentaria tenga una repercusión positiva en la vida de las personas. Para que la supervisión sea efectiva, el propio parlamento debe gozar de alta estima. Debe considerarse como el supervisor creíble y el control democrático de los poderes y de la conducta del gobierno. Si el prestigio del parlamento es insuficiente a los ojos del público, cualquier cuestión que destapen las actividades de supervisión podría desestimarse por servir a los propios parlamentarios en lugar de a las personas corrientes o, más generalmente, al bien público.

Por consiguiente, es sumamente importante que trascienda que los parlamentos toman medidas para mejorar su credibilidad ante la sociedad, entre ellas adoptar códigos de ética, garantizar una vigilancia, una investigación y un castigo independientes en relación con las infracciones cometidas por los miembros, y trabajar de maneras que el público considere apropiadas.

### 20. Establecer estrategias de comunicación para divulgar la labor supervisora del parlamento

Los parlamentos deberían permitir y mejorar la cobertura mediática de todas las actividades de supervisión. La

supervisión se lleva a cabo mejor *a la luz*, y en ausencia de una estrategia mediática clara, enérgica y bien financiada, la sociedad seguirá ignorando los logros de la supervisión parlamentaria. Por ejemplo, los comités de supervisión deberían contar con estrategias de comunicación y asistencia profesional para divulgar su labor e informar al público a través de los medios de comunicación, incluidos los medios sociales. Al destacar ejemplos de la manera en que la labor de un comité ha dado lugar a una supervisión parlamentaria efectiva y ha mejorado la vida de los ciudadanos, se genera una confianza pública en el parlamento como institución. Deberían probarse métodos innovadores que incluyan el uso de los medios sociales para mejorar el diálogo con los ciudadanos.

### 21. Considerar la mejor forma de utilizar los medios de comunicación en las actividades de supervisión

Un uso astuto de los medios de comunicación, y especialmente de los medios sociales, es una manera muy eficaz de que el gobierno preste atención a las actividades de supervisión y responda a las mismas. Para los parlamentarios, los medios de comunicación y la sociedad civil pueden ser mecanismos efectivos para aumentar la presión pública sobre el Gobierno y que este responda en mayor medida. También pueden contribuir a que los electores aprecien el valor de las actividades de supervisión de los parlamentarios, así como crear vínculos con los jóvenes.

### 22. Poner los registros parlamentarios a disposición del público

Si el parlamento pretende mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno, entonces también debería comprometerse con la transparencia y la rendición de cuentas del parlamento. Todas las sesiones de los comités deberían estar abiertas al público, excepto en circunstancias limitadas y bien definidas, y la totalidad de sus sesiones deberían quedar registradas y libremente disponibles de forma oportuna. El público debería poder acceder a los registros parlamentarios de acuerdo con las normas de apertura y transparencia parlamentaria.

### 23. Situar al parlamento en la posición de líder de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los ODS proporcionan una oportunidad renovada a los parlamentos de reivindicarse como instituciones efectivas que contribuyen a la calidad del gobierno, así como a la calidad de vida de las personas y a la salud del planeta. El parlamento desempeña muchas funciones importantes en relación con los ODS, entre ellas aprobar las metas y los planes nacionales con arreglo a los objetivos de desarrollo, y legislar y proporcionar fondos para cumplir las metas. Tal vez la función más significativa del parlamento sea no obstante actuar como el comité de vigilancia de la sociedad que controla los avances y retrocesos en relación con estas metas y que exige cuentas al gobierno por los compromisos asumidos en los planos internacional y nacional.

Los parlamentos que sean capaces de organizarse de forma efectiva para cuestionar y desafiar a los gobiernos

acerca de su labor para conseguir un amplio número de objetivos, entre ellos los de reducción de la pobreza, cambio climático, educación y sanidad, al tiempo que garanticen que nadie se queda atrás, ocuparán una buena posición para reivindicar su papel legítimo como representantes del pueblo. Los parlamentos deberían considerar la manera de organizar su labor con respecto a los ODS.

En particular, los parlamentos deberían trabajar en estrecha cooperación con el gobierno y otras partes interesadas a fin de establecer metas nacionales iniciales y un plan de acción para lograr las metas de los ODS directamente relacionadas con la efectividad de las instituciones de gobierno, a saber la meta 16.6 (“Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”) y la meta 16.7 (“Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”). En la buena gobernanza radica el rápido avance hacia el logro de los ODS en su conjunto.

### **Aprovechar las oportunidades disponibles para los parlamentarios a fin de conformar un entorno propicio a la supervisión**

#### **24. Hacer un mejor uso de las oportunidades existentes**

Comience a pequeña escala —aunque sea con pocos aliados y recursos limitados— y adopte determinadas medidas de inmediato para lograr algunos objetivos. Comience por los factores sobre los que tiene control y, como el éxito llama al éxito, siga adelante para obtener apoyos a fin de cambiar los factores que no pueda controlar inicial o directamente.

Algunas herramientas se encuentran al alcance de la mayoría de los parlamentarios, incluso en entornos parlamentarios relativamente restringidos. Muchos tienen la oportunidad de formular preguntas a los ministros en asambleas o en comités. Estas oportunidades se desaprovechan al estar mal preparado y desinformado. Tome buenas decisiones acerca de las cuestiones en las que desee especializarse, consiga suficientes conocimientos para realizar incursiones efectivas y llegue hasta el final en relación con las respuestas que reciba. Estas y otras medidas pueden identificarle a usted y a otros —ante sus colegas, los medios de comunicación y la sociedad civil— como posibles activistas de la supervisión, y pronto podría pasar a formar parte de una red de reformadores.

#### **25. Sacar provecho de los momentos oportunos**

En política, la elección del momento oportuno importa. La historia del desarrollo parlamentario a menudo ha escrito pequeños grupos de parlamentarios muy motivados que han colaborado en sintonía y han sacado provecho de las circunstancias favorables. En todo el mundo, los cambios motivados por la supervisión se han desencadenado por escándalos, crisis y acontecimientos mucho menos drásticos. El liderazgo decidido, la formación de alianzas y la intervención en el momento oportuno han provocado repercusiones

políticas positivas. A veces, los eventos que centran la atención de la sociedad y del gobierno sobre posibles temas de supervisión crean un público preparado para las investigaciones de supervisión.

Los parlamentarios deberían identificar y utilizar los puestos disponibles que tengan potencial. Los comités de supervisión inactivos ofrecen la ventaja de tener la facultad legítima de investigar incluso cuando padecen una carencia de liderazgo y recursos. Esta situación se puede cambiar.

#### **26. Crear y unir coaliciones de reforma**

Muchos esfuerzos de supervisión requieren únicamente algunos parlamentarios especializados para ponerlos en marcha y conseguir buenos resultados. Pero algunas medidas exigen una mayoría que cambie de forma más amplia o permanente el entorno parlamentario en favor de la supervisión. Usted puede influir en la probabilidad de cambio real si demuestra el valor de la supervisión a través de acciones limitadas y reúne aliados para aumentar la prioridad de las reformas institucionales necesarias para consolidar la supervisión.

La mayoría de los parlamentarios han apoyado el desarrollo de mayores recursos y prerrogativas institucionales, por diversos motivos. Los parlamentarios altruistas pueden haber considerado la asamblea legislativa como una institución representativa superior capaz de articular diversas preferencias populares, pero que necesita más facultades y capacidades para influir en el gobierno. Aquellos con motivos más egocéntricos pueden haber querido simplemente contar con mayores salarios, más recursos discrecionales y otros beneficios. Cualquiera que sea la combinación de motivaciones, muchos elementos del movimiento internacional de desarrollo parlamentario han fortalecido la capacidad y la voluntad de los parlamentos de llevar a cabo la supervisión.

#### **27. Participar en grupos de trabajo alternativos e intersectoriales**

El partidismo de los partidos de la mayoría tiende a mermar la supervisión, mientras que el partidismo de la oposición a menudo se denigra al estar motivado exclusivamente por el afán de poder. Por estas y otras razones, los parlamentarios y otras personas que han contribuido a la elaboración de este informe hablaban con frecuencia de enfoques más bipartidistas e intersectoriales de la supervisión, los cuales consideran con más probabilidades de que el público los perciba como legítimos.

Los parlamentarios individuales pueden optar por tratar de acometer las actividades de supervisión a través de coaliciones de varios partidos. Algunos ejemplos son las coaliciones de mujeres, que a menudo llevan a cabo la supervisión para promover la igualdad de género, las coaliciones de lucha contra la corrupción, las coaliciones de jóvenes parlamentarios y las coaliciones regionales que vigilan la efectividad de las políticas en relación con electorados similares.



Las coaliciones de un solo partido también proporcionan oportunidades a los miembros del partido para cuestionar y desafiar su liderazgo lejos de la mirada pública. Esto también es una forma de supervisión. Los partidos deberían recibir con agrado este diálogo y proporcionar un nivel de democracia interna que permita a todos expresar sus opiniones libremente. Pero la supervisión en el seno de una coalición de partidos no basta por sí misma; los parlamentarios, especialmente los de los partidos gobernantes, también deben poder participar plenamente en los procesos de supervisión pública e institucional que tienen lugar en el parlamento.

## 28. Elegir y apoyar a los líderes parlamentarios que están a favor de la supervisión

Los presidentes de las asambleas se han identificado repetidamente como los actores fundamentales a la hora de facilitar o bloquear la supervisión. A menudo poseen una amplia autoridad para interpretar las normas, controlar el debate y tomar otras decisiones que afectan a la capacidad del parlamento de supervisar al gobierno. Por lo tanto, al evaluar los atributos de los candidatos al cargo de Presidente de la Asamblea, los parlamentarios deberían prestar atención a la actitud de cada candidato con respecto a la supervisión y valores conexos, como el respeto por las prerrogativas legítimas de los miembros independientemente del partido al que pertenezcan.

La función del Presidente de la Asamblea como garante neutral de la institución del parlamento y promotor de

su relevancia y desarrollo, en lugar de como herramienta del partido de la mayoría, es sumamente importante en la supervisión. La reputación de neutralidad y de defensa de las prerrogativas institucionales de un Presidente de la Asamblea aumenta la credibilidad del parlamento en la supervisión de las actividades gubernamentales. El Presidente de la Asamblea también desempeña un papel crucial en la consolidación de una cultura parlamentaria que conduzca a supervisar al Gobierno mediante el respeto de los derechos de todos los miembros y los partidos minoritarios. Y dado que la elección del Presidente o la Presidenta de la Asamblea la realiza una mayoría del parlamento, a menudo tendrá el respaldo suficiente para realizar acercamientos con el Gobierno.

Asimismo, los líderes políticos tienen una repercusión significativa en la medida en que se permite a los parlamentarios individuales comprometerse con la supervisión. Pueden tolerar o incluso apoyar la independencia entre sus miembros. Influyen enormemente, o incluso condicionan, sobre los asuntos objeto de un voto de partido y las cuestiones que pueden decidir libremente los parlamentarios individuales. Por consiguiente, al considerar a los candidatos a líderes de partidos en el parlamento, el parlamentario interesado en la supervisión debería tener en cuenta la medida en que un posible líder permitirá un espacio para que los parlamentarios individuales ejerzan su juicio sobre cuestiones que se sometan a votación.

# Anexos

## Nota sobre terminología

Los parlamentos utilizan una amplia variedad de términos para referirse a las actividades de supervisión, cuyo significado puede presentar diferencias sutiles en función de la cultura y el idioma. Estas pequeñas diferencias de significado pueden ser una fuente tanto de debate como de posible confusión. Por ello, en el primer capítulo de este informe se procura definir este concepto con claridad describiendo las facultades y los procesos asociados a la supervisión.

- En los países de habla inglesa, los términos *oversight* (supervisión), *scrutiny* (escrutinio) y *checks and balances* (equilibrio de poderes) son comunes y comparten algunas características. *Escrutinio* se suele entender en un sentido más amplio que incluye el examen prelegislativo, además de la supervisión de la política gubernamental.
- En los países de habla francesa, se utilizan con frecuencia los términos *contrôle* (control) y *évaluation* (evaluación).
- En los países de habla española, se emplea a menudo el término *contralor*.
- Es probable que otros idiomas tengan sus propios términos específicos para *oversight* (supervisión). Puede que en algunos idiomas, de hecho, no exista una única palabra para englobar estos conceptos.

Asimismo, el concepto de *accountability* (rendición de cuentas) puede denotarse de formas diferentes en los distintos idiomas. El francés, por ejemplo, no dispone de una única palabra, sino que emplea fórmulas como *rendre des comptes* (rendir cuentas) o *être redevable* (ser responsable) dependiendo del contexto gramatical.

A los efectos de claridad y simplicidad, hemos decidido emplear los términos *supervisión* y *rendición de cuentas* en este informe. Hemos escogido las palabras *parlamentario* y *parlamentarios* como términos generales para referirnos a los miembros del parlamento, aun siendo conscientes de que en muchos contextos nacionales se utilizan términos diferentes para nombrar a los parlamentarios, incluidos los miembros de las cámaras altas en los parlamentos bicamerales.

El término *gobierno* en minúscula designa el 'conjunto de instituciones públicas que rigen el funcionamiento de la sociedad', mientras que en mayúscula, *Gobierno*, hace referencia al 'brazo ejecutivo del gobierno'. Hemos utilizado los términos *Gobierno* y *Ejecutivo* de forma indistinta. Lo mismo se aplica a los términos *Parlamento* y *Asamblea Legislativa*.

## Referencias citadas

Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos (ASGP), 2013. *Principles for the Recruitment and Career Management of Parliamentary Staff*. [En línea] Disponible en: <http://asgp.co/sites/default/files/Recruitment%20principles%20Geneva%202013.doc>

Asociación Parlamentaria del *Commonwealth* (CPA), 2005. *Administration and Financing of Parliament*

Asociación Parlamentaria del *Commonwealth* (CPA) et al., 2004. *Commonwealth (Latimer House) Principles on the Accountability and Relationship between the Three Branches of Government*. [En línea] Disponible en: <http://www.cpahq.org/cpahq/cpadocs/Latimer%20House%20Principles.pdf>

Asociación Parlamentaria del *Commonwealth* (CPA) y el Instituto del Banco Mundial (IBM), 2006. *Parliamentary Financial Scrutiny: The Role of Public Accounts Committees*

Beetham, D., 2006. *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*. Ginebra: UIP. [En línea] Disponible en: [http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy\\_sp.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_sp.pdf)

Cámara de los Comunes, 2016. *Intelligence and Security Committee of Parliament, Annual Report 2015–2016*. [En línea] Disponible en: [http://isc.independent.gov.uk/files/2015-2016\\_ISC\\_AR.pdf](http://isc.independent.gov.uk/files/2015-2016_ISC_AR.pdf)

Coghill, K. et al., 2015. *Parliamentary Codes of Conduct and the Accountability of Parliamentarians*, 12th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, 25–26 de julio de 2015, Wroxton College, Reino Unido

Coghill, K. y J. Thornton, 2015. *Trust, Legislatures and Codes*, presentado en el Congreso internacional de 2015 del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS), 22–26 de junio de 2015, Río de Janeiro

Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, 1997. Informe del Consejo Económico y Social, Conclusiones convenidas, 1997/2. [En línea] Disponible en: [https://digitallibrary.un.org/record/271316/files/A\\_52\\_3\\_Rev.1-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/271316/files/A_52_3_Rev.1-ES.pdf)

Democracy Reporting International (DRI), 2015. *Global Mapping and Analysis of Parliamentary Strengthening*. [En línea] Disponible en: <http://www.agora-parl.org/interact/blog/new-study-global-mapping-and-analysis-parliamentary-strengthening>

Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales (ONU DAES), 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. [En línea] Disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S)

Economist Intelligence Unit (EIU), 2016. *Democracy Index 2016: 'Revenge of the "Deplorables"'*. [En línea] Disponible en: [http://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016](http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016)

Edelman, 2017. *2017 Edelman Trust Barometer*. [En línea] Disponible en: <http://www.edelman.com/trust2017/>

- FMI, 2007. *Manual de Transparencia Fiscal*. [En línea] Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>
- Freedom House, 2017. *Freedom in the World 2017*. [En línea] Disponible en: [https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017?gclid=EAAlQobChMI-I725e2n1QIVD0sNCh3UDA7FEAAAYASAAEgJ3qvD\\_BwE](https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017?gclid=EAAlQobChMI-I725e2n1QIVD0sNCh3UDA7FEAAAYASAAEgJ3qvD_BwE)
- Gay, O. y M. Rush, 2004. *Introduction de O. Gay (con P. Leopold) (eds.). Conduct Unbecoming: The Regulation of Parliamentary Behaviour*. Londres: Politico's
- Global Partners Governance (GPG), 2014. *Show Me the Money: Improving Financial Oversight*. [En línea] Disponible en: <http://www.gpggovernance.net/publication/paper-4-show-me-the-money/>
- Hansard Society, 2001. *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable – Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny*. Londres: Vacher Dod Publishing
- Heywood, A., 2013 (cuarta edición). *Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Holmberg, S., S. Lindberg y R. Svensson, 2017. *Trust in parliament*. *Journal of Public Affairs*. 2017;17:e1647. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pa.1647/full>
- Kinyondo, A., R. Pelizzo y A. Umar, 2015. *A functionalist theory of oversight*. *African Politics and Policy*, noviembre de 2015. [En línea] Disponible en: <http://www.africanpoliticsandpolicy.com/?p=845>
- Leston-Bandeira, C., 2014. *Seven reasons why parliaments struggle with digital*. *Political Insight*, marzo de 2014. [En línea] Disponible en: [psa.ac.uk/insight-plus/blog/seven-reasons-why-parliaments-struggle-digital](http://psa.ac.uk/insight-plus/blog/seven-reasons-why-parliaments-struggle-digital)
- Lienert, I., 2010. *La función de la legislatura en los procesos presupuestarios*. Washington, DC: FMI. [En línea] Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Role-of-the-Legislature-in-Budget-Processes-23722>
- Lusty, D., 2014. *Revival of the common law offence of misconduct in public office*. *Criminal Law Journal* 38, noviembre de 2014: 337–363
- Meer, T.W.G., 2017. *Political Trust and the “Crisis of Democracy”*. *Oxford Research Encyclopedia of Politics* [En línea]. Disponible en: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-77?print=pdf>
- Naciones Unidas, 2009. *Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos*. Informe del Secretario General. HRI/GEN/2/Rev.6
- Naciones Unidas y UIP, 2003. *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: Handbook for Parliamentarians*. [En línea] Disponible en: [http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf)
- Nakamura, R. y F. Smallwood, 1980. *The Politics of Policy Implementation*. Nueva York: St. Martins
- National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, 2004. *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*. Nueva York y Londres: Norton
- O'Brien, M., R. Stapenhurst y L. von Trapp (eds.), 2016. *Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial. [En línea] Disponible en: <https://issuu.com/world.bank.publications/docs/9781464803277>
- Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), 2013. *A Comparative Study of Structures for Women MPs in the OSCE Region*. [En línea] Disponible en: <http://www.osce.org/odihr/105940>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). *National Parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. [En línea] Disponible en: <http://ohchr.org/documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parliamentarians.pdf>
- Palmieri, S., 1998. *Cooperation or consideration? An analysis of the Main Committee in the Australian House of Representatives*. *Legislative Studies* 13(1), Spring 1998: 64-78
- Parlamento de Australia, 2015. *House of Representatives Hansard*, 20 de octubre de 2015
- Parlamento de Kenya, 2016. *Report of the Joint Parliamentary Select Committee on Matters Relating to the Independent Electoral and Boundaries Commission*
- Pelizzo, R. y F. Stapenhurst, 2012. *Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Analysis*. Londres: Routledge
- Pelizzo, R., F. Stapenhurst y D. Olson (eds.), 2005. *The Role of Parliaments in the Budget Process*. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial. [En línea] Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/TheRoleofParliamentsintheBudgetProcess.pdf>
- Pierre, J. y B. G. Peters, 2000. *Governance, Politics and the State*. Londres: Palgrave Macmillan
- PNUD, 2013. *Issue Brief: Parliament's Role in Defining and Promoting the Post-2015 Development Agenda*. [En línea] Disponible en: [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/DGG%20Issue%20Briefs%20-%20Post-2015/Issue%20Brief%20-%20Parliaments%20and%20the%20post-2015%20Development%20Agenda\\_2013\\_EN.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/DGG%20Issue%20Briefs%20-%20Post-2015/Issue%20Brief%20-%20Parliaments%20and%20the%20post-2015%20Development%20Agenda_2013_EN.pdf)
- PNUD, 2016 (i). *Survey of Myanmar Members of Parliament: Reflections from the First Hluttaw*. [En línea] Disponible en: [http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/library/democratic\\_governance/survey-of-myanmar-members-of-parliament--reflections-from-the-f.html](http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/library/democratic_governance/survey-of-myanmar-members-of-parliament--reflections-from-the-f.html)

- PNUD, 2016 (ii). *Fast Facts: Parliaments & SDGs*. [En línea] Disponible en: [http://www.agora-parl.org/sites/default/files/june\\_2016.\\_fast\\_facts\\_-\\_sdgs\\_and\\_parliaments.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/june_2016._fast_facts_-_sdgs_and_parliaments.pdf)
- PNUD, 2017. *Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A Practical Toolkit*. [En línea] Disponible en: <http://www.pacific.undp.org/content/dam/fiji/docs/UNDP%20PO%20Scrutinising%20Legislation%20From%20A%20Gender%20Perspective.pdf?download>
- PNUD y Parlamento del Clima, 2014. *How-To Guide: Renewable Energy for Parliamentarians*. [En línea] Disponible en: <http://agora-parl.org/resources/library/renewable-energy-parliamentarians-how-guide-0>
- PNUD, Banco Islámico de Desarrollo (BID) y Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), 2017. *A Parliamentary Handbook: Parliament's Role in Implementing the Sustainable Development Goals*
- Quinn, S., 2009. *Gender Budgeting: Practical Implementation Handbook*. Estrasburgo: Consejo de Europa. [En línea] Disponible en: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680599885>
- Rolef, S., 2015. *Describing, Delimiting and Defining the Job of the MP*, 12th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, 25–26 de julio de 2015, Wroxton College, Reino Unido. [En línea] Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Susan\\_Rolef/publication/306077422\\_Describing\\_Delimiting\\_and\\_Defining\\_the\\_Job\\_of\\_the\\_MP/links/57add6ec08ae95f9d8ecca90/Describing-Delimiting-and-Defining-the-Job-of-the-MP.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Susan_Rolef/publication/306077422_Describing_Delimiting_and_Defining_the_Job_of_the_MP/links/57add6ec08ae95f9d8ecca90/Describing-Delimiting-and-Defining-the-Job-of-the-MP.pdf)
- Russell, M. y M. Benton, 2012. *Assessing the impact of parliamentary oversight committees: The select committees in the British House of Commons*. *Parliamentary Affairs*, enero de 2012. [En línea] Disponible en: <https://doi.org/10.1093/pa/gss009>
- Samara Canada, 2017. *Democracy 360*. [En línea] Disponible en: <http://www.samaracanada.com/research/2017-democracy-360>
- UIP, 1997. *Declaración Universal sobre la Democracia*. [En línea] Disponible en: [https://beta.ipu.org/sites/default/files/documents/es\\_-\\_ddeclaration-web1.pdf](https://beta.ipu.org/sites/default/files/documents/es_-_ddeclaration-web1.pdf)
- UIP, PNUD, UNIFEM e Instituto del Banco Mundial, 2004. *El Parlamento, el Presupuesto y el Género*. [En línea] Disponible en: [http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/planif\\_presup/genero/documentacion/parliament\\_budget\\_gender\\_spn.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/planif_presup/genero/documentacion/parliament_budget_gender_spn.pdf)
- UIP, 2008. *Evaluar un parlamento: conjunto de herramientas para la autoevaluación de un parlamento*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/self-s.pdf>
- UIP, 2010. *Analytical Study of Parliamentary Mechanisms for MDGs*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/splz-el/mdg10/dr-study.pdf>
- UIP, 2011. *Parlamentos sensibles al género: Una reseña global de las buenas prácticas*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-s.pdf>
- UIP, 2012 (i). *Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-sp.pdf>
- UIP, 2012 (ii). *Raising the Profile of HIV and AIDS in Your Parliament*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/hiv-aids-guide-e.pdf>
- UIP, 2013. *Guidelines for Women's Caucuses*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/caucus-e.pdf>
- UIP, 2014. *Principios Comunes en materia de asistencia a los parlamentos*. [En línea] Disponible en: [http://www.ipu.org/pdf/publications/principles\\_sp.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/principles_sp.pdf)
- UIP, 2015 (i). Informe sobre el Panel de Debate "Parlamentos fuertes para un control parlamentario eficaz"
- UIP, 2015 (ii). Report on the Parity Debate on Parliamentary Oversight and Political Will. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/conf-e/133/wmn-parity.pdf>
- UIP, 2016 (i). *Evaluar la sensibilidad de género de los parlamentos: Herramienta de autoevaluación*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gender-toolkit-sp.pdf>
- UIP, 2016 (ii). Report of the Second Expert Meeting for the *Global Parliamentary Report*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/dem-e/gpr2/report5-02-2016.pdf>
- UIP, 2016 (iii). *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/eparl16-sp.pdf>
- UIP, 2017. *Violaciones de los derechos humanos de los parlamentarios – 2016*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/violations-s.pdf>
- UIP, Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) e Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo (GIIDS), 2016. *Cooperation between National Human Rights Institutions and Parliaments*
- UIP y Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA), 2015. *Directrices para los servicios de investigación parlamentaria*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/research-sp.pdf>
- UIP y PNUD, 2012. *Informe Parlamentario Mundial: La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>
- UIP y PNUD, 2017. *Los parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una herramienta de autoevaluación*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/sdg-toolkit-s.pdf>

UIP y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2017. *Derechos Humanos: Manual para Parlamentarios*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/hrights-sp.pdf>

UIP, ONU, ACNUDH, PNUD y FIDA, 2014. *Aplicación de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para parlamentarios*. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/indigenous-sp.pdf>

Van Hulst, M., M. Bentinck y corresponsales del CEIDP, 2011. *Parliamentary Ethics: A Question of Trust*. Oficina para el Fomento de la Democracia Parlamentaria, Parlamento Europeo. [En línea] Disponible en: [http://www.agora-parl.org/sites/default/files/codes\\_of\\_conduct\\_final-enforweb.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf)

V-Dem, 2017. *V-Dem Annual Report 2017: Democracy at Dusk?* [En línea] Disponible en: <https://www.v-dem.net/en/news-publications/annual-report/>

Waxman, H., 2009. *The Waxman Report: How Congress Really Works*. Nueva York: Twelve Books

White, H., 2009. *Parliamentary Scrutiny of Government*. Londres: Institute for Government. [En línea] Disponible en: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/node/1769>

Yamamoto, H., 2007. *Instrumentos de control parlamentario: Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Ginebra: UIP. [En línea] Disponible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>

### Otras obras útiles

Buzan, B., 1991 (segunda edición). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Hemel Hempstead, Reino Unido: Harvester Wheatsheaf

Crowther, W. y D. Olson (eds.), 2002. *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*. Columbus, OH: Ohio State University Press

Fukuyama, F., 2004. *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B

Norton, P. y N. Ahmed (eds.), 1999. *Legislatures in Developmental Perspective*. Londres: Frank Cass

Ogul, M. S., 1976. *Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislative Supervision*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press

Olson, D. y M. Mezey, 1991. *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*. Cambridge: Cambridge University Press

Olson, D. y P. Norton (eds.), 1996. *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*. Londres: Frank Cass

Pelizzo, R. y R. Stapenhurst, 2004. *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*. Washington, DC: Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas del Banco Mundial. [En línea] Disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ToolsforLegislativeOversight.pdf>

Pelizzo, R. y R. Stapenhurst, 2014. *Government Accountability and Legislative Oversight*, Londres: Routledge

Rockman, B., 1985. *Legislative-executive relations and legislative oversight*, en G. Loewenberg, S. Patterson y M. Jewell (eds.) *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press

Stapenhurst, R., R. Pelizzo, D. Olson y L. von Trapp (eds.), 2008. *Fiscalización legislativa y presupuestos: una perspectiva mundial*. Washington, DC: Banco Mundial

## Metodología

El segundo *Informe Parlamentario Mundial*, centrado en la supervisión parlamentaria, se fundamenta en la experiencia de parlamentos de todo el mundo. En él se utilizan datos originales reunidos de parlamentos, parlamentarios y otras partes interesadas, así como el corpus literario sobre supervisión parlamentaria. En el informe se ilustran ejemplos de buenas prácticas y de los desafíos que afrontan los parlamentos, así como experiencias de parlamentos en diversos contextos.

El enfoque del informe se seleccionó tras llevar a cabo un extenso proceso de consultas. Se presentaron más de 30 propuestas temáticas, y se debatió una lista de preselección en diferentes lugares en la Asamblea de la UIP, celebrada en 2015, y en el seno del PNUD. A partir de los comentarios de los parlamentos y los profesionales del desarrollo parlamentario, en mayo de 2015 se tomó la decisión de abordar el tema de la supervisión parlamentaria y el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno.

Un grupo de expertos se reunió en Ginebra en junio de 2015 para proporcionar asesoramiento sobre los temas principales que se investigarían para elaborar el informe. El grupo estaba formado por miembros y personal de parlamentos, así como académicos y profesionales del desarrollo parlamentario. Los integrantes del grupo de expertos aportaron una gran cantidad de experiencia y perspectivas en cuanto a género, región geográfica y sistema político.

El informe de esta primera reunión del grupo de expertos se publicó en línea en la página web dedicada al segundo *Informe Parlamentario Mundial*. Los documentos relevantes del proyecto se fueron añadiendo a esta página conforme avanzaba el proyecto.

Se desarrolló una serie de instrumentos de investigación en base a las conclusiones a las que se llegaron en la reunión del grupo de expertos. El corpus principal de trabajos de investigación se realizó entre septiembre de 2015 y abril de 2016.

En la tabla siguiente se pormenorizan los principales instrumentos de investigación y los resultados.

Instrumento de investigación	Resultados
Cuestionario para los parlamentos	Respuestas de 103 cámaras parlamentarias de 85 países
Encuesta a los parlamentarios	Respuestas de 372 parlamentarios (el 62% hombres y el 38% mujeres) de 128 países
Entrevistas con los parlamentarios	Entrevistas con 82 parlamentarios (el 50% hombres y el 50% mujeres) de 58 países
Comunicaciones por escrito	63 aportaciones, de las cuales 34 provinieron de parlamentos y 29 de organizaciones internacionales y no gubernamentales y de expertos
Debates temáticos	Cuatro debates temáticos, entre ellos una consulta en línea y tres reuniones personales, en la Asamblea de la UIP y la Cuarta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento
Grupos de discusión nacionales	Seis grupos de discusión nacionales, que congregaron a representantes de parlamentos, gobiernos, la sociedad civil y medios de comunicación

A lo largo de la investigación, se realizaron esfuerzos por reunir aportaciones de parlamentarios y parlamentarias. Dos debates temáticos se centraron en la supervisión de la igualdad de género. Se trató de lograr el equilibrio de género en los grupos de discusión nacionales.

El análisis de los resultados de la investigación comenzó en enero de 2016. En febrero de 2016 tuvo lugar una segunda reunión del grupo de expertos a fin de proporcionar más asesoramiento acerca de la estructura, el contenido y los mensajes del informe, que se sirvió de un análisis preliminar de la investigación que se había realizado hasta la fecha.

Sobre la base de un posterior análisis de la investigación y el asesoramiento del grupo de expertos, se elaboró un esquema del informe en junio de 2016. Este esquema sirvió de base para la redacción del informe.

## Parlamentos participantes

Un total de 150 parlamentos nacionales contribuyeron de una manera o de otra a la elaboración de este *Informe Parlamentario Mundial*. En la tabla siguiente se indica la participación de los parlamentos en el cuestionario para los parlamentos, en la encuesta a los parlamentarios y en las entrevistas con los parlamentarios.

Cuando en el informe se cita una entrevista con un parlamentario, se indica el cargo que el parlamentario ostentaba en el momento de la entrevista (Presidente, miembro de la Asamblea Nacional, etc.). Puede que algunos parlamentarios hayan cambiado de función o abandonado el cargo desde que la entrevista tuvo lugar.

País	Cuestionario para los parlamentos (Cámara)	Encuesta a los parlamentarios	Entrevistas
AFGANISTÁN	Alta	x	
ALBANIA			
ALEMANIA	Baja y Alta	x	x
ANDORRA	Unicameral	x	
ANGOLA		x	
ANTIGUA Y BARBUDA			
ARABIA SAUDITA		x	
ARGELIA		x	x
ARGENTINA	Baja	x	
ARMENIA			
AUSTRALIA	Baja y Alta	x	x
AUSTRIA	Baja y Alta	x	x
AZERBAIYÁN			
BAHAMAS		x	
BAHREIN	Baja y Alta	x	
BANGLADESH		x	x
BARBADOS			x
BELARÚS			
BÉLGICA	Baja	x	x
BELICE			
BENIN		x	
BHUTÁN	Baja	x	
BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE)		x	
BOSNIA Y HERZEGOVINA		x	
BOTSWANA		x	x
BRASIL		x	
BRUNEI DARUSSALAM			
BULGARIA			
BURKINA FASO		x	x
BURUNDI	Baja y Alta	x	
CABO VERDE	Unicameral	x	
CAMBOYA	Alta	x	x
CAMERÚN	Baja	x	
CANADÁ	Baja y Alta	x	
CHAD		x	x
CHILE	Baja	x	x
CHINA		x	
CHIPRE	Unicameral	x	
COLOMBIA			

País	Cuestionario para los parlamentos (Cámara)	Encuesta a los parlamentarios	Entrevistas
COMORAS			
CONGO	Alta		
COSTA RICA		x	
COTE D'IVOIRE		x	
CROACIA	Unicameral	x	
CUBA		x	
DINAMARCA	Unicameral	x	
DJIBOUTI		x	x
DOMINICA			
ECUADOR		x	
EGIPTO			
EL SALVADOR			
EMIRATOS ÁRABES UNIDOS	Unicameral	x	
ERITREA			
ESLOVAQUIA	Unicameral		
ESLOVENIA		x	x
ESPAÑA	Baja	x	
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA			
ESTONIA	Unicameral	x	
ETIOPÍA		x	x
FEDERACIÓN DE RUSIA		x	
FIJI	Unicameral	x	x
FILIPINAS		x	x
FINLANDIA	Unicameral	x	
FRANCIA	Baja y Alta	x	x
GABÓN	Baja y Alta	x	
GAMBIA	Unicameral		x
GEORGIA		x	x
GHANA	Unicameral	x	
GRANADA			
GRECIA	Unicameral		x
GUATEMALA			
GUINEA		x	x
GUINEA ECUATORIAL		x	
GUINEA-BISSAU			
GUYANA			
HAITÍ		x	
HONDURAS			
HUNGRÍA	Unicameral	x	
INDIA	Baja	x	

País	Cuestionario para los parlamentos (Cámara)	Encuesta a los parlamentarios	Entrevistas
INDONESIA		x	
IRAK		x	
IRÁN (REPÚBLICA ISLÁMICA DEL)		x	
IRLANDA		x	x
ISLANDIA	Unicameral	x	x
ISLAS MARSHALL			
ISLAS SALOMÓN			
ISRAEL	Unicameral		
ITALIA	Baja y Alta	x	x
JAMAICA	Baja y Alta		x
JAPÓN	Baja y Alta	x	x
JORDANIA		x	x
KAZAJSTÁN			
KENYA	Alta	x	x
KIRGUISTÁN			x
KIRIBATI			
KUWAIT		x	
LA EX REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA	Unicameral		
LESOTHO		x	
LETONIA	Unicameral	x	x
LÍBANO	Unicameral		
LIBERIA		x	
LIBIA			
LIECHTENSTEIN		x	
LITUANIA	Unicameral	x	x
LUXEMBURGO	Unicameral		
MADAGASCAR	Baja	x	x
MALASIA	Baja	x	
MALAWI		x	
MALDIVAS			
MALÍ		x	
MALTA			
MARRUECOS		x	x
MAURICIO		x	x
MAURITANIA		x	
MÉXICO		x	
MICRONESIA (ESTADOS FEDERADOS DE)		x	
MÓNACO		x	
MONGOLIA			

País	Cuestionario para los parlamentos (Cámara)	Encuesta a los parlamentarios	Entrevistas
MONTENEGRO	Unicameral		
MOZAMBIQUE	Unicameral		
MYANMAR	Alta	x	
NAMIBIA	Alta	x	x
NAURU			
NEPAL			
NICARAGUA		x	
NÍGER		x	
NIGERIA		x	x
NORUEGA	Unicameral	x	
NUEVA ZELANDIA	Unicameral	x	x
OMÁN			
PAÍSES BAJOS	Baja y Alta	x	
PAKISTÁN	Baja y Alta	x	x
PALAU			
PANAMÁ		x	
PAPUA NUEVA GUINEA		x	
PARAGUAY	Alta		
PERÚ	Unicameral	x	
POLONIA	Baja y Alta	x	x
PORTUGAL	Unicameral	x	
QATAR		x	
REINO UNIDO	Baja y Alta	x	x
REPÚBLICA ÁRABE SIRIA		x	
REPÚBLICA CENTROAFRICANA			
REPÚBLICA CHECA	Baja y Alta	x	
REPÚBLICA DE COREA	Unicameral		
REPÚBLICA DE MOLDOVA	Unicameral	x	
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO	Baja	x	
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR LAO		x	
REPÚBLICA DOMINICANA		x	x
REPÚBLICA POPULAR DEMOCRÁTICA DE COREA			

País	Cuestionario para los parlamentos (Cámara)	Encuesta a los parlamentarios	Entrevistas
REPÚBLICA UNIDA DE TANZANÍA			x
RUMANIA	Alta	x	x
RWANDA		x	x
SAINT KITTS Y NEVIS	Unicameral		
SAMOA			
SAN MARINO		x	
SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS			
SANTA LUCÍA			
SANTO TOMÉ Y PRÍNCIPE	Unicameral	x	
SENEGAL	Unicameral	x	x
SERBIA	Unicameral	x	
SEYCHELLES	Unicameral		x
SIERRA LEONA	Unicameral	x	x
SINGAPUR		x	
SOMALIA	Unicameral		
SRI LANKA		x	
SUDÁFRICA		x	x
SUDÁN	Baja	x	
SUDÁN DEL SUR		x	
SUECIA	Unicameral	x	
SUIZA	Baja y Alta	x	x
SURINAME	Unicameral	x	x
SWAZILANDIA	Baja y Alta		
TAILANDIA	Unicameral	x	x
TAYIKISTÁN			
TIMOR-LESTE	Unicameral	x	
TOGO	Unicameral	x	
TONGA	Unicameral		
TRINIDAD Y TABAGO	Baja y Alta		
TÚNEZ	Unicameral	x	x
TURKMENISTÁN			
TURQUÍA		x	X
TUVALU			
UCRANIA	Unicameral	x	
UGANDA		x	x
URUGUAY	Baja y Alta	x	
UZBEKISTÁN			
VANUATU			



País	Cuestionario para los parlamentos (Cámara)	Encuesta a los parlamentarios	Entrevistas
VENEZUELA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE)		x	x
VIET NAM		x	
YEMEN			
ZAMBIA	Unicameral	x	x
ZIMBABWE	Baja y Alta	x	x

## Agradecimientos

Este informe ha sido elaborado por la UIP y el PNUD, con la contribución de numeroso personal de ambas organizaciones. Andy Richardson y Kareen Jabre, de la UIP, así como Suki Beavers y Mads Hove, del PNUD, bajo la supervisión de Charles Chauvel, desempeñaron importantes funciones en la gestión del proyecto. Jenny Rouse actuó como editora administrativa a lo largo de las fases de investigación y de redacción inicial.

El informe se sirvió de las contribuciones de 20 miembros de un grupo de expertos, en representación de miembros y personal de parlamentos y profesionales del desarrollo parlamentario, que proporcionaron un valioso asesoramiento desde el principio y en el ecuador del proyecto.

Cientos de parlamentarios, personal parlamentario y representantes de la sociedad civil contribuyeron generosamente en las entrevistas, los debates y los grupos de discusión organizados durante la Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos de 2015, la Asamblea de la UIP, las reuniones de la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos, así como los grupos de discusión nacionales convocados por el PNUD en Georgia, Serbia, la República de Moldova, el Pakistán, Túnez y Myanmar. iKNOWpolitics.org tuvo la generosidad de celebrar un debate en línea sobre la supervisión de la igualdad de género. El personal parlamentario facilitó grandes cantidades de datos en respuesta a un cuestionario para los parlamentos, y más de 60 parlamentos, organizaciones internacionales, académicos

y grupos de la sociedad civil aportaron comunicaciones por escrito para conformar el informe.

Rick Stapenhurst, Anthony Staddon, Rasheed Draman, Sonia Palmieri, Karin Riedl, Marilyn Cham, Doris Niragire Nirere y Jiwon Jang trabajaron en las investigaciones y los análisis para el informe.

Sonia Palmieri, John Patterson y Robert Nakamura redactaron los capítulos del informe, con las aportaciones adicionales de Andy Richardson, Tom Mboya, Joy Watson, Ahmed Jazouli, Meg Munn, María Baron de Directorio Legislativo, Hans Born del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Oliver Bennett en nombre del proyecto Hluttaw de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, Julia Keutgen, Rick Stapenhurst, Steve Lee, Sarmite Bulte y personal de las oficinas del PNUD en muchos países.

María Baron, Aleksandra Blagojevic, Alvaro Cabrera, Rogier Huizenga, Anders Johnsson, Dyfan Jones, Dame Carol Kidu, Doina Ghimici, Samuel Mbozo'o, Alessandro Motter, Eloa Prado, Hannah Becker, Hernan Vales, Jake Vaughan, Jason Gluck, John Patterson, Jonathan Murphy, Julia Keutgen, Meg Munn, Moira Fraser, Murumba Werunga, Olivier Pierre-Louveau, Ria Pedersen, Robert Nakamura y Sonia Palmieri revisaron los proyectos de informe.

El H. Dr. Jiko Luveni, Presidente del Parlamento de la República de Fiji, y Jonathan Murphy, Doina Ghimici y John Hyde llevaron a cabo el ejercicio de revisión por pares para el PNUD exigido como parte de su proceso de garantía de calidad.

El editor del informe fue James Hodgson.

La UIP y el PNUD manifiestan su gratitud a las personas anteriormente nombradas y a las tantas personas que no se mencionan aquí que han participado en la elaboración del segundo *Informe Parlamentario Mundial*.




La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) puso a disposición de la UIP generosamente la financiación del informe. El Programa Mundial del PNUD para 2014-2017 y los asociados para el desarrollo que apoyan las iniciativas de consolidación parlamentaria del PNUD en los países antes mencionados respaldaron la asociación del PNUD en el informe.





Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.

 +41 22 919 41 50  
 +41 22 919 41 60  
 [postbox@ipu.org](mailto:postbox@ipu.org)

Chemin du Pommier 5  
Case postale 330  
1218 Le Grand-Saconnex  
Ginebra – Suiza  
[www.ipu.org](http://www.ipu.org)



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*