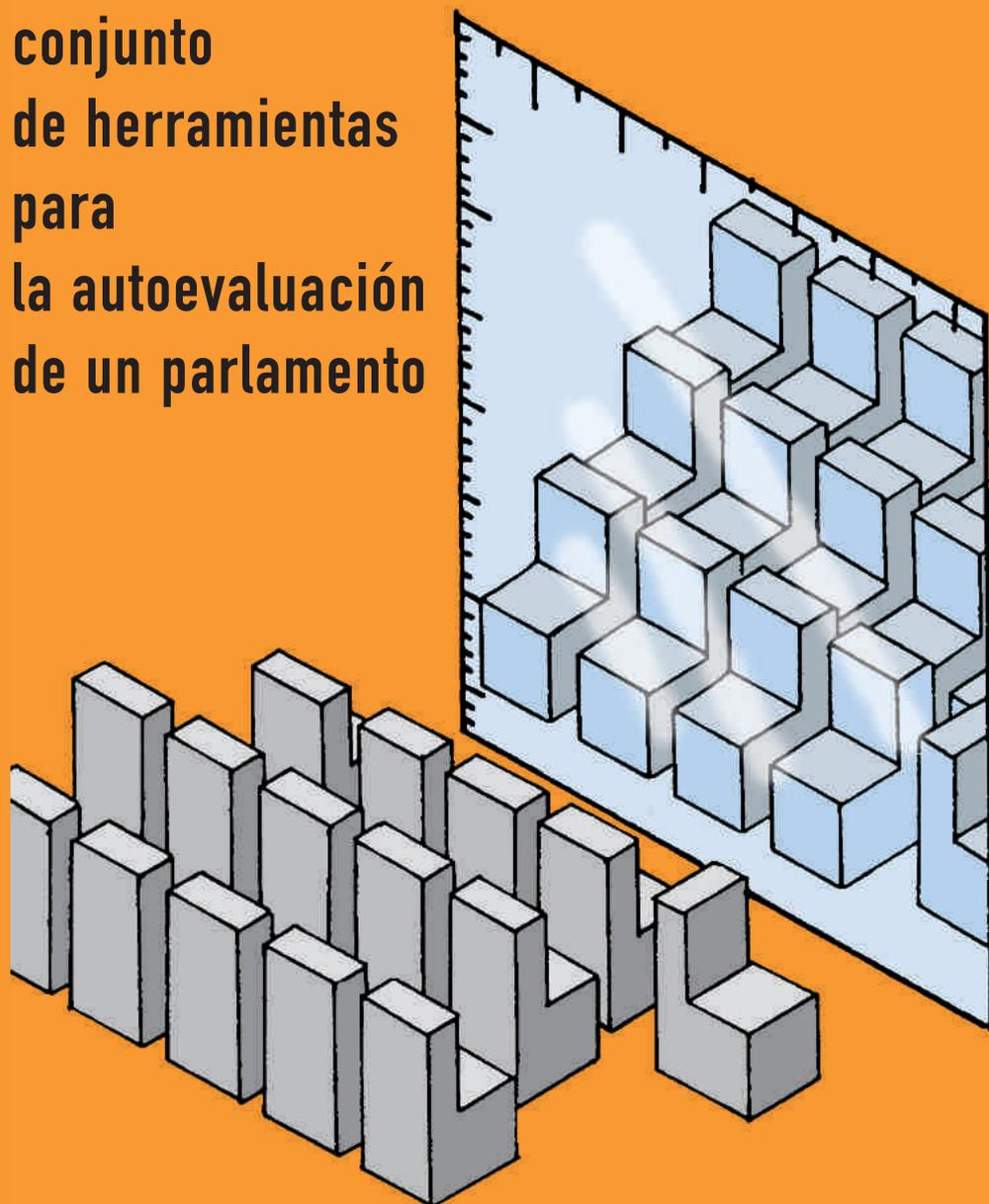


# EVALUAR UN PARLAMENTO

conjunto  
de herramientas  
para  
la autoevaluación  
de un parlamento



# Evaluar un parlamento

Conjunto de herramientas para la autoevaluación de un parlamento

Unión Interparlamentaria, 2008

# Agradecimientos

La formulación del presente conjunto de herramientas estuvo a cargo del Señor David Beetham y de la Unión Interparlamentaria (UIP). Este útil de trabajo se basa principalmente en la publicación del Instituto Internacional IDEA para la evaluación de la democracia, al que varios países han recurrido para que los ciudadanos realicen una valoración de la misma.

Agradecemos a Bruno Baufumé, Nick Bouchet, Ian Harris, Peter Lilienfeld, Friedhelm Maier, Greg Power, Keith Schulz y Patricia Tancred sus valiosos comentarios durante la preparación del presente material.

Marilyn Achiron y Julian Knott se ocuparon de la edición y el formato de esta publicación, y Aloys Robellaz del diseño de la portada.

Copyright © Inter-Parliamentary Union 2008

Todos los derechos reservados

Impreso en Suiza

ISBN: 978-92-9142-386-6

Está prohibido reproducir, almacenar en un sistema de recuperación o transmitir esta publicación parcial o totalmente, de cualquier forma y por cualquier medio – electrónico, mecánico, mediante fotocopiado, grabación o por otros medios cualesquiera – sin autorización previa de la Unión Interparlamentaria.

Esta publicación es difundida a condición de que no sea prestada, vendida, alquilada o difundida de cualquier forma, en el comercio o por otros medios cualesquiera sin el consentimiento previo del editor, con una representación o cubierta distinta de las de la publicación original y a reserva que la misma condición sea impuesta al editor subsiguiente.

Publicado por la Unión Interparlamentaria

Apartado Postal 330

1218 Le Grand Saconnex

Ginebra, Suiza

Tel: +41 22 919 4150

Fax: +41 22 919 4160

Correo-e: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)

Internet: <http://www.ipu.org>

Impreso por SRO-Kundig, Ginebra, Suiza

# Índice

<b>Preámbulo .....</b>	<b>4</b>
<b>I. Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>II. Cómo emplear este conjunto de herramientas .....</b>	<b>8</b>
<b>III. Cuándo utilizar este conjunto de herramientas .....</b>	<b>12</b>
<b>IV. Lista de control previa al ejercicio .....</b>	<b>16</b>
<b>V. Las Preguntas .....</b>	<b>17</b>
1. Representatividad del parlamento .....	18
2. Control del ejecutivo por parte del parlamento .....	19
3. Capacidad legislativa del parlamento .....	20
4. Transparencia y accesibilidad del parlamento .....	21
5. Obligación del parlamento de rendir cuentas .....	22
6. Participación del parlamento en la política internacional .....	23
<b>VI. Anexos .....</b>	<b>25</b>

# Preámbulo

Toda democracia, independientemente del país de que se trate, necesita de un parlamento fuerte. Sin embargo, puesto que el contexto histórico, social y político de cada parlamento es único, las opiniones difieren en cuanto a cuál es el perfil de un parlamento fuerte. No es extraño en consecuencia que no haya una medición estadística o de algún otro tipo válida para evaluar el desempeño de este órgano.

Al definir un parlamento democrático, la Unión Interparlamentaria alude a valores universales a los que todo parlamento debería aspirar y que mantienen su validez cualquiera sea el sistema de gobierno en cuestión. Conforme a esta definición, un parlamento democrático es representativo de la voluntad política y la diversidad social de la población, y es eficaz en su función legislativa y de control, a nivel nacional e internacional. De fundamental importancia es que también sea transparente y accesible, y que rinda cuenta a los ciudadanos a los que representa.

Estos valores fundamentales han sido expuestos en un estudio pionero de la UIP, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, obra en la que se recogen ejemplos facilitados por los propios parlamentos, y que sustentan la idea de que un parlamento es fuerte cuando aplica dichos valores en la práctica.

La UIP se complace en presentar este conjunto de herramientas para la autoevaluación, con el que se invita a los parlamentos a valorar su desempeño democrático, tomando como referencia un conjunto de criterios basados en los valores mencionados anteriormente. No se pretende calificarlos sino ayudarlos a individualizar sus puntos fuertes y sus defectos conforme a criterios internacionales, con ánimo de establecer prioridades para mejorar la institución parlamentaria.

Puesto que el artífice y propietario de las conclusiones que se desprenden del ejercicio es el país, la autoevaluación tiene el potencial de ser un instrumento de cambio sumamente poderoso. La UIP colaborará con agrado en el proceso de autoevaluación, entre otras cosas, en la determinación de las medidas correctivas que sea menester adoptar y la aplicación de las mismas.



**Anders B. Johnsson**  
Secretario General

# I. Introducción

## ELEMENTOS BÁSICOS

---

Este conjunto de herramientas tiene por objeto ayudar a los parlamentos y a sus miembros a evaluar el desempeño de estos órganos de gobierno, tomando como referencia criterios ampliamente aceptados para definir un parlamento democrático. Puede utilizarse de muchas formas, según el contexto y los actores que intervengan. En la sección 3 se exponen algunos ejemplos de las diversas formas de utilizarlo. Ahora bien, en última instancia, todos los escenarios comparten dos objetivos:

- Evaluar el parlamento según criterios internacionales que permitan determinar si es democrático.
- Determinar las prioridades y medios para mejorar un parlamento.

Habida cuenta de que se basa en valores y principios democráticos universales, este instrumento es válido para todos los parlamentos, independientemente del sistema político al que adhieran y el nivel de desarrollo que hayan alcanzado.

La autoevaluación es un ejercicio voluntario. Funcionará mejor cuando los parlamentos, y en particular, sus máximas autoridades, estén convencidos de que realizar este ejercicio en función de criterios internacionales puede ayudar a mejorar este órgano. Este mecanismo es el método óptimo para que cada institución parlamentaria asuma el control y la responsabilidad de toda conclusión dimanante del ejercicio. Una autoevaluación no se utiliza para crear un ranking ni para clasificar a los parlamentos de manera alguna; tampoco se recurre a expertos internacionales para que emitan juicios sobre ellos. Se trata de un ejercicio en el que el propio parlamento es juez y primer actor.

El conjunto de herramientas proporciona un marco para el debate entre los parlamentarios. El procedimiento consiste en responder a preguntas referentes al carácter y la labor del parlamento en cuestión. Estas preguntas se dividen en seis temas:

- la representatividad del parlamento;
- el control del ejecutivo por parte del parlamento;
- la capacidad legislativa del parlamento;
- la transparencia y accesibilidad del parlamento;
- la obligación del parlamento de rendir cuentas;
- la participación del parlamento en la política internacional.

La autoevaluación debe correr por cuenta de un grupo de personas, y nunca de una sola. La diversidad de dicho grupo es la mejor garantía de que el proceso es legítimo y de que se tiene en cuenta la pluralidad de ideas; contar con las diversas opiniones y perspectivas presentes en el parlamento es imprescindible para lograr un resultado constructivo.

Los parlamentos tal vez deseen abrir la autoevaluación a fin de incluir a otros actores, como partidos políticos, grupos de la sociedad civil y medios de comunicación. Es posible que la participación de estos actores aporte perspectivas valiosas que enriquezcan el proceso. Cada parlamento decidirá si incorpora a participantes del exterior y el modo de interactuar con ellos.

Se espera que al responder a las preguntas, los parlamentarios emprendan debates serios y sistemáticos sobre temas relacionados con la labor del órgano al que pertenecen, incluso — y particularmente — si dichos debates suscitan desacuerdo.

La discusión deberá dar lugar a una visión compartida de las prioridades que se plantean para el desarrollo del parlamento y, posteriormente, a medidas para abordarlas. Si bien el debate de los temas es muy valioso per se, la eficacia de la autoevaluación deberá juzgarse en función de los resultados que se obtengan en materia de representatividad, transparencia, responsabilidad y eficacia del parlamento.

La democratización no es un evento puntual, sino un proceso continuo, tanto en las democracias recientes como en las más afianzadas.\*

### **Criterios para definir un parlamento democrático**

Las preguntas planteadas en este conjunto de herramientas se basan en las premisas y principios fundamentales de lo que es un parlamento democrático, y en lo que los propios parlamentos consideran buenos ejemplos de práctica democrática. Estos principios han sido expuestos con amplitud en *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*. En esta obra publicada en 2006 por la UIP se proporciona una explicación general de la función clave que desempeña el parlamento en una democracia.

\*Todas las citas que aparecen en las páginas siguientes proceden de la obra *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas* – Unión Interparlamentaria, 2006.

La Guía toma como referencia la información facilitada por 75 parlamentos nacionales, y de ella se desprende que tanto los parlamentos de democracias recientes como los de democracias bien arraigadas son concientes de la necesidad de participar en un proceso continuo de reforma para lograr una práctica parlamentaria más abierta, responsable y receptiva. En esta obra se establece el perfil de un parlamento democrático, se explica la forma más idónea para llegar a serlo, y se precisan las características que presenta, a saber:

- es representativo,
- es transparente,
- es accesible,
- debe rendir cuentas, y
- es eficaz.

Cada una de las preguntas del conjunto de herramientas para la autoevaluación se ocupa de un aspecto de los parlamentos democráticos, conforme a lo que se explica en El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas.

La autoevaluación se basa en juicios de valor acerca de la forma en que un parlamento se valora a sí mismo según cada uno de los criterios. Es de suponer que ningún parlamento obtendrá el puntaje más elevado en todas las preguntas ya que estos órganos, al igual que la democracia, siempre pueden mejorarse.

Así pues, es posible que al realizar una autoevaluación resulte útil remitirse a la Guía. La obra puede descargarse desde el sitio <http://www.ipu.org/dem-e/guide.htm> o solicitarse a la UIP. El marco de valores fundamentales de la Guía y los medios posibles para hacerlos realidad en los parlamentos figuran en el anexo de la presente publicación.

Si bien la problemática difiere según los países,  
en todos ellos el parlamento ocupa un lugar  
central en el proceso de reforma democrática...

## II. Cómo emplear este conjunto de herramientas

Cada parlamento tiene la prerrogativa de decidir cómo acometer el ejercicio de autoevaluación, no obstante, hay algunos factores importantes que han de tenerse en cuenta.

### INICIO DEL PROCESO

---

Son muchos los actores que pueden poner en marcha el proceso. Una autoevaluación emprendida o respaldada por el/la presidente(a) del parlamento o de la cámara tendrá el peso político máximo y mayores posibilidades de lograr repercusiones inmediatas. Ahora bien, también podrá ser iniciativa de, por ejemplo, una comisión parlamentaria, un grupo de parlamentarios, un parlamentario en concreto o miembros del personal superior del parlamento. Asimismo, puede tratarse de una propuesta de asociados internacionales que se ocupan del fortalecimiento del parlamento, o de grupos de la sociedad civil interesados en que el parlamento realice una valoración de su desempeño. También es posible que otros asociados externos, como una ONG u otro grupo de la sociedad civil, presenten la iniciativa de evaluar el parlamento de su país. Quienquiera sea el promotor de la autoevaluación, es decisivo que al comenzar el proceso se cuente con una comprensión común acerca del propósito y los resultados previstos.

### PARTICIPANTES EN EL PROCESO

---

Los principales participantes en la mayoría de las autoevaluaciones serán los parlamentarios. De ser posible, lo más idóneo sería que para realizar el ejercicio se utilizaran las estructuras existentes en el parlamento. Por ejemplo, si el mandato de una comisión parlamentaria contempla examinar la reforma o modernización del parlamento, sería apropiado que fuera dicha comisión la que dirigiera el ejercicio. De no existir una comisión de este tipo, podría ser una comisión que tuviera responsabilidades ligadas a los procedimientos parlamentarios o actividades similares. El parlamento también podría crear un grupo *ad hoc* que se ocupara de la cuestión. En última instancia, cada parlamento deberá decidir cuál es la estructura más apropiada para realizar el ejercicio.

La composición del grupo a cargo de la autoevaluación debe reflejar el abanico más amplio posible de ideas, e incluir a representantes de partidos del gobierno y partidos de la oposición, mujeres y hombres, parlamentarios y funcionarios superiores del parlamento y, si el parlamento así lo decidiera, a representantes de grupos de la sociedad civil ajenos al ámbito parlamentario. Se deben asignar suficientes recursos a los grupos para que puedan cumplir con su misión.

## LAS PREGUNTAS

---

Las preguntas se dividen en seis secciones. El conjunto de herramientas ha sido concebido para que cada área de responsabilidad de un parlamento pueda ser evaluada por separado o de forma sucesiva. Es posible que un parlamento desee centrarse en sólo uno o dos de los seis conjuntos de preguntas, dependiendo de la finalidad que se haya acordado respecto de la autoevaluación.

Cada sección comprende hasta 10 preguntas. No se trata de preguntas a las que se responderá con un “sí” o con un “no”, sino de preguntas planteadas con fórmulas como “¿cómo calificaría...?” o “¿cuál es el grado de....?”, etc. Se invita a los encuestados a emitir una calificación, valiéndose de una escala de cinco puntos, a saber:

- 5 = muy elevado/muy bueno
- 4 = elevado/bueno
- 3 = regular
- 2 = escaso/deficiente
- 1 = muy escaso/muy deficiente

Tras examinar cada una de las preguntas, el encuestado sólo tiene que ubicar en el recuadro inferior a cada conjunto de preguntas el número de la pregunta en cuestión, y anotar su valoración.

A este grupo inicial de preguntas le siguen otras tres en las que se pide al encuestado que especifique lo que estima es la mayor mejora introducida recientemente en esa área en particular, la deficiencia más grave que existe, y las medidas necesarias para mejorar la actuación. Es posible que estas conclusiones constituyan la base de recomendaciones que se formularán al final del ejercicio de autoevaluación.

El proceso contempla cierto grado de flexibilidad para que los parlamentos puedan añadir preguntas y que los encuestados puedan examinar temas que no se abordaban en las preguntas precedentes. Las preguntas suplementarias deben redactarse con esmero y siguiendo la formulación utilizada en las anteriores (“¿con qué grado de eficiencia...?”, “¿en que medida?”, etc.).

## EL RECURSO A FACILITADORES

La participación de un facilitador independiente ayuda a lograr que todos los miembros del grupo compartan una comprensión común sobre la finalidad del ejercicio y el papel que han de desempeñar. Este tipo de figura procedente del exterior puede ser particularmente útil en situaciones en las que en el parlamento hay un alto grado de polarización política, y puede ayudar a que todos los partidos y facciones participen en el ejercicio en pie de igualdad. La UIP u otras organizaciones pueden ocuparse de organizar la facilitación externa.

## DURACIÓN

El tiempo establecido para realizar la autoevaluación debe decidirse al comienzo del proceso, pero la duración total variará, dependiendo de la finalidad del ejercicio y el contexto del parlamento. Es probable que para esta tarea el grupo nombrado para dirigir la autoevaluación necesite entre un mínimo de una sesión y un máximo de ocho sesiones. La última sesión de trabajo se destinará a terminar de elaborar el documento final.

## FUENTES DE DATOS

En la mayoría de las preguntas fundamentalmente se pide al encuestado que emita un juicio de valor. Al examinar algunas, sin embargo, es posible que haya que consultar datos de fuentes internas y fuentes externas, como datos relativos a la representación de las mujeres o de grupos marginados en el parlamento. Los servicios parlamentarios podrán facilitar datos relacionados, por ejemplo, con el nivel de participación del público en el proceso legislativo. Entre las fuentes de datos externos cabe considerar la comisión electoral nacional y las encuestas de opinión, como las referentes a la relación entre el parlamento y la población.

## DOCUMENTAR EL PROCESO

El formato del conjunto de herramientas fue ideado con la intención de que fuese sencillo, a fin de que por sección sólo se registraran uno o dos temas destacados que surgieran en los debates. No obstante, es posible que las deliberaciones generen un mayor análisis y sugerencias de los que pueden recogerse en este instrumento. Los puntos adicionales deben plasmarse en un resumen escrito de la discusión, que se elaborará al final de cada sección y se distribuirá entre los miembros del grupo. Los sistemas de grabación en vídeo y/o audio también pueden ser de utilidad para llevar un registro de las deliberaciones y de las principales ideas tratadas.

## RESULTADOS

---

Desde el principio, los resultados previstos deben quedar claramente establecidos. En la mayoría de los casos, la autoevaluación dará lugar a la redacción de un informe en el que se incluirá una síntesis de los debates y recomendaciones para la acción. Se recomienda presentar un documento final en el pleno para que todos los parlamentarios conozcan las conclusiones de la autoevaluación.

Como anexo a la presente publicación se incluye un modelo que ayudará a dar cuenta de los resultados del ejercicio.

Los resultados que vayan obteniéndose al final de cada sección de la autoevaluación pueden utilizarse para crear un perfil del parlamento que, a su vez, podrá utilizarse para medir la evolución de este órgano a lo largo del tiempo.

## PUBLICIDAD

---

Toda decisión de dar publicidad a la autoevaluación en cierto modo dependerá de la finalidad del ejercicio. Es posible que cuando los medios de comunicación comiencen a analizar la calidad democrática del parlamento, se produzca un intenso debate, y que parte del mismo sea decisivo. Sin embargo, la transparencia es uno de los valores fundamentales de un parlamento democrático, y el hecho de que el público sea conciente de que el parlamento toma la iniciativa de evaluarse en función de criterios internacionales tal vez tenga un efecto positivo en la percepción que se tiene de este órgano de gobierno.

Si el parlamento prevé difundir las conclusiones de su autoevaluación, debería formularse una estrategia de prensa tan pronto como fuera posible a fin de optimizar las repercusiones.

Informar a los ciudadanos acerca de la labor parlamentaria no es sólo preocupación de los medios independientes, sino responsabilidad de los parlamentos mismos.

# III. Cuándo utilizar este conjunto de herramientas

Compete a cada parlamento decidir cuándo y de qué forma emprender una autoevaluación, sin embargo, hay períodos en los que hacerlo puede ser particularmente oportuno. En esta sección se describen varios escenarios ficticios que ilustran cuándo, porqué y cómo podría utilizarse este material para iniciar este ejercicio. Se trata de situaciones puramente indicativas, que tampoco deberían limitar la aplicación del método para otros fines.

## **ESCENARIO 1**

### **Como ayuda en la formulación del presupuesto y el plan estratégico del parlamento**

Poco después de las elecciones parlamentarias, el/la nuevo(a) Presidente(a) del Parlamento decide examinar el estado del órgano que preside. El ejercicio tiene por objeto obtener información útil para que los parlamentarios elaboren el presupuesto y formulen el plan estratégico encaminado a fortalecer el parlamento en la nueva legislatura.

El/la Presidente(a) crea un grupo especial compuesto por los titulares y adjuntos de todos los grupos parlamentarios. Con el respaldo de la secretaría parlamentaria que se ocupa del plan estratégico, dicho grupo celebra seis sesiones de trabajo en un período de un mes, una por cada sección del conjunto de herramientas.

El grupo elabora un informe en el que se resumen las deliberaciones, los principales puntos de acuerdo y desacuerdo, y se exponen las recomendaciones sobre áreas a las que se dará prioridad de acción. La nueva legislatura se plantea como prioridad mejorar la calidad para legislar. Después de someter a más debates las conclusiones del grupo, muchas de las recomendaciones se incorporan en el presupuesto y el plan estratégico que ulteriormente adopta el pleno del parlamento. Cada año, quien ocupa la presidencia pide al mismo grupo que repita parte del ejercicio de autoevaluación a fin de vigilar el avance de la reforma.

## ESCENARIO 2

### Para estimular el proceso de reforma del parlamento

Tras las acusaciones de corrupción dirigidas recientemente a varios parlamentarios, los líderes parlamentarios están preocupados por el nivel de responsabilización del parlamento ante el público. La comisión parlamentaria cuyo mandato es modernizar el parlamento emprende una evaluación del parlamento con miras a formular recomendaciones concretas sobre la forma de mejorar la rendición de cuentas. Invita a los representantes de la sociedad civil, el mundo académico y los medios de comunicación a participar en el ejercicio en calidad de testigos expertos, y les pide que sometan observaciones por escrito.

Tomando como referencia las preguntas de la autoevaluación relativas a la rendición de cuentas al público, los miembros de la comisión someten a debate lo que perciben como defectos y puntos fuertes de la actuación parlamentaria. Proceden entonces a invitar a expertos externos seleccionados a una audiencia pública para que emitan su opinión y formulen sugerencias.

La comisión elabora un informe en el que se explican las opiniones acerca del nivel vigente de responsabilización y las áreas de preocupación, y en el que se plantean sus recomendaciones para mejorar la situación en la materia. Dicho informe se incorpora al informe final de la comisión a la autoridad parlamentaria máxima. El Parlamento decide revisar el código de conducta de sus miembros, tomando como referencia buenas prácticas aplicadas en otros parlamentos, o que fueron expuestas en el debate celebrado entre los miembros de la comisión y los participantes del exterior involucrados en la autoevaluación.

## ESCENARIO 3

### Para promover la sensibilidad por las consideraciones de género en el parlamento

Entre las integrantes del bloque parlamentario femenino hay descontento porque el porcentaje de mujeres parece estancado en un 12 por ciento. Asimismo, son conscientes de lo difícil que les resulta en el plano personal conciliar las exigencias de su labor como legisladoras, que suele suponer horarios prolongados y semanas de ausencia del hogar familiar, con sus responsabilidades en relación con su pareja y sus hijos. Comprenden la razón por la que muchas mujeres no se presentan como candidatas al parlamento, pero creen que si se introdujeran ciertos cambios en los procedimientos parlamentarios, muchas más estarían dispuestas a presentar su candidatura a un cargo público.

Un grupo del bloque femenino decide acometer una evaluación del parlamento desde una perspectiva de género, centrándose en constatar si las reglas que gobiernan el funcionamiento del parlamento inciden en el nivel de representación y participación de la mujer en el mismo, y de qué manera. Las integrantes

del mismo celebran varias reuniones oficiosas a lo largo de un mes. En la última reunión, formulan propuestas que contemplan ajustes del programa parlamentario, entre otras cosas, mayor flexibilidad para los miembros de uno y otro sexo con miras a que la institución parlamentaria adopte un carácter más favorable a la familia. El grupo presenta sus propuestas a todo el bloque femenino, que a su vez las somete a las autoridades.

#### **ESCENARIO 4**

##### **Para propiciar la participación de los nuevos parlamentarios en los debates de cuestiones clave**

El/la Secretario(a) General del parlamento reserva una semana antes de la apertura de la sesión anual para acoger a los nuevos parlamentarios y familiarizarlos con sus responsabilidades. Este programa de presentación contempla todo, desde una visita al edificio del parlamento hasta seminarios sobre los principios básicos de la redacción de una ley.

Como parte de su iniciativa de modernización del parlamento, el/la Secretario(a) General ha decidido consagrar el último día del programa de presentación a un debate sobre la función y el desempeño del parlamento. Para entonces, los nuevos parlamentarios se habrán familiarizado con las funciones y las competencias del parlamento, y podrán participar en deliberaciones bien fundadas sobre la forma de mejorar la actuación de dicho órgano, en particular, si se tiene en cuenta que en los medios de comunicación se difunde un número cada vez mayor de llamamientos a que el parlamento sea más abierto con respecto a sus deliberaciones.

Utilizando el conjunto de herramientas como guía, las autoridades parlamentarias piden a los nuevos miembros que examinen las preguntas de cada sección y propongan medidas para mejorar la actuación del parlamento. Mediante este ejercicio, las autoridades no sólo pretenden obtener recomendaciones viables, sino también animar a algunos de los nuevos parlamentarios a participar en el proceso de modernización.

#### **ESCENARIO 5**

##### **Para validar las conclusiones de una misión de evaluación de las necesidades**

El parlamento pide asistencia a una organización internacional u organismo donante con el fin de generar la capacidad institucional necesaria para lograr un funcionamiento más productivo. La organización realiza una misión de evaluación de las necesidades de dos meses de duración, en el marco de la cual, los representantes de la organización se reúnen con las autoridades del parlamento y varias comisiones parlamentarias a fin de determinar las áreas que se

habrán de reformar. Elabora un informe sobre sus conclusiones y lo comparte con las autoridades parlamentarias.

Con el informe en la mano, los representantes de la organización y los funcionarios superiores del parlamento vuelven a reunirse para realizar una autoevaluación del parlamento, los participantes en la reunión abordan una sección del conjunto de herramientas a la vez, deciden qué áreas deben reformarse con mayor urgencia y convienen un conjunto de prioridades que, en su momento, conformarán el marco del programa de asistencia al parlamento.

## ESCENARIO 6

### Para que una ONG realice una evaluación del parlamento

---

By the People, una ONG nacional que procura consolidar la democracia, emprende una evaluación del desempeño de un parlamento, tomando como referencia criterios internacionales. El objetivo estipulado es lograr que el parlamento sea más representativo de la población y más receptivo para con la misma. La organización forma un equipo de dirección del ejercicio compuesto por representantes de otros cuatro grupos con ideales similares y tres eruditos especializados en ciencias políticas, y en filosofía y práctica democrática.

Si bien gran parte del análisis del grupo se basa en su propia documentación, en material nuevo y en documentos de los archivos parlamentarios, el equipo invita además a los miembros de todos los partidos a pronunciarse sobre la actuación del parlamento por lo que respecta a las seis áreas del conjunto de herramientas para la autoevaluación. Durante este intercambio de información, se proponen y analizan ideas con miras a la introducción de reformas. Los representantes de By the People registran todas las deliberaciones.

Después de su reunión con los parlamentarios, el equipo examina el contenido de los debates y elige de cada una de las seis secciones, dos aspectos prioritarios de cara a la reforma. Las prioridades se determinan teniendo en cuenta su viabilidad y la urgencia. Se elabora un informe final en el que se recogen las 12 prioridades, y se distribuye entre las autoridades del parlamento y todos los parlamentarios. En los meses siguientes, los representantes de By the People entran en contacto periódicamente con los parlamentarios que colaboraron durante la evaluación a fin de alentarlos a poner en marcha el programa de reformas.

Por supuesto, una evaluación parlamentaria dirigida por una ONG sólo puede lograr los resultados deseados si las autoridades parlamentarias y la ONG interesada comparten una comprensión común acerca de la función del parlamento y lo que se necesita para que éste desempeñe dicha función con eficacia.

## IV. Lista de control previa al ejercicio

Se exponen a continuación varias preguntas clave que han de plantearse antes de realizar la autoevaluación:

- ✓ ¿Cuál es la finalidad de la autoevaluación? ¿Comparten todos los participantes la misma idea?
- ✓ ¿Qué resultados se prevén?
- ✓ ¿Quién participará en la autoevaluación? ¿Representa el grupo la amplia gama de perspectivas que hay en el parlamento?
- ✓ ¿Interactuará el grupo con personas del exterior del parlamento? En ese caso, de qué modo tendrá lugar esa interacción?
- ✓ ¿Qué documentos finales se elaborarán? ¿Cómo se emplearán? ¿De qué forma se procederá a su difusión y entre quiénes?
- ✓ ¿Se han asignado suficientes recursos para la autoevaluación?
- ✓ ¿Se ha establecido un calendario realista para el ejercicio?

# V. Las Preguntas

# 1. Representatividad del parlamento

- 1.1 ¿En que medida la composición del parlamento refleja la diversidad de opiniones políticas en el país (por ej. según lo reflejan los votos obtenidos por los respectivos partidos políticos)?
- 1.2 ¿Qué grado de representatividad del sexo femenino existe en la composición del parlamento?
- 1.3 ¿Qué grado de representatividad de las regiones y de los grupos marginados existe en la composición del parlamento?
- 1.4 ¿Con qué grado de facilidad una persona con un nivel de vida medio puede ser elegida parlamentaria?
- 1.5 ¿En que medida las disposiciones internas de los partidos permiten mejorar los desequilibrios de representación en el parlamento?
- 1.6 ¿Cómo calificaría la idoneidad de las disposiciones para garantizar que la oposición y los partidos o grupos minoritarios y sus miembros contribuyen correctamente a la labor del parlamento?
- 1.7 ¿En qué grado, la infraestructura del parlamento y sus convenciones tácitas propician la participación de las mujeres y los hombres?
- 1.8 ¿En que medida todos los parlamentarios gozan del derecho a expresar sus opiniones libremente, y de qué grado de protección benefician contra las injerencias del Ejecutivo o del Poder Judicial?
- 1.9 ¿Cómo calificaría la eficacia del parlamento como foro de debate sobre cuestiones de preocupación pública?
- 1.10 Preguntas suplementarias: .....

	5	4	3	2	1
Q1.1					
Q1.2					
Q1.3					
Q1.4					
Q1.5					
Q1.6					
Q1.7					
Q1.8					
Q1.9					
Q1.10					

5 = muy elevado/muy bueno;  
 4 = elevado/bueno  
 3 = regular  
 2 = escaso/deficiente  
 1 = muy escaso/muy deficiente

¿Cuál ha sido la mejora reciente más importante en relación con el área expuesta anteriormente?

.....

¿Cuál es la deficiencia actual más grave?

.....

¿Qué medidas serían necesarias para remediar esta deficiencia?

.....

## 2. Control del ejecutivo por parte del parlamento

- 2.1 ¿Qué grado de rigor y regularidad tienen los procedimientos según los cuales los parlamentarios pueden interpelar al ejecutivo y obtener suficiente información del mismo?
- 2.2 ¿Con qué grado de eficacia desempeñan las comisiones especializadas la función de control parlamentario?
- 2.3 ¿En que medida el parlamento puede influir en el presupuesto nacional y examinarlo a lo largo de todas sus fases?
- 2.4 ¿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?
- 2.5 ¿En que medida está el parlamento habilitado a exigir a instancias públicas no elegidas a que les rindan cuentas?
- 2.6 ¿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.?
- 2.7 ¿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?
- 2.8 ¿En que medida los servicios de investigación, de información y otros responden a las necesidades de todos los parlamentarios y de sus grupos?
- 2.9 Preguntas suplementarias: .....

	5	4	3	2	1
Q2.1					
Q2.2					
Q2.3					
Q2.4					
Q2.5					
Q2.6					
Q2.7					
Q2.8					
Q2.9					

5 = muy elevado/muy bueno;  
 4 = elevado/bueno  
 3 = regular  
 2 = escaso/deficiente  
 1 = muy escaso/muy deficiente

¿Cuál ha sido la mejora reciente más importante en relación con el área expuesta anteriormente?

.....

¿Cuál es la deficiencia actual más grave?

.....

¿Qué medidas serían necesarias para remediar esta deficiencia?

.....

### 3. Capacidad legislativa del parlamento

- 3.1 ¿En que medida los procedimientos para someter los proyectos de ley a un debate cabal y abierto en el parlamento son satisfactorios?
- 3.2 ¿Qué grado de eficacia tienen los procedimientos de las comisiones para la inspección y enmienda de los proyectos de ley?
- 3.3 ¿Cómo valoraría la regularidad y transparencia de los procedimientos de consulta con los grupos e intereses concernidos en el transcurso del proceso de legislar?
- 3.4 ¿Cómo calificaría las posibilidades con que cuentan los parlamentarios para presentar proyectos de ley?
- 3.5 ¿Con qué grado de efectividad garantiza el parlamento que la legislación aprobada es clara, concisa e inteligible?
- 3.6 ¿Qué grado de cuidado pone el parlamento para cerciorarse de que las leyes aprobadas se ajustan a la constitución y a los derechos humanos de la población?
- 3.7 ¿Qué grado de cuidado pone el parlamento para que en su labor se contemple la perspectiva de género?
- 3.8 Preguntas suplementarias: .....

	5	4	3	2	1
Q3.1					
Q3.2					
Q3.3					
Q3.4					
Q3.5					
Q3.6					
Q3.7					
Q3.8					

**5 = muy elevado/muy bueno;**  
**4 = elevado/bueno**  
**3 = regular**  
**2 = escaso/deficiente**  
**1 = muy escaso/muy deficiente**

¿Cuál ha sido la mejora reciente más importante en relación con el área expuesta anteriormente?  
 .....

¿Cuál es la deficiencia actual más grave?  
 .....

¿Qué medidas serían necesarias para remediar esta deficiencia?  
 .....

## 4. Transparencia y accesibilidad del parlamento

- 4.1 ¿Cómo calificaría la apertura y accesibilidad de las sesiones del parlamento y sus comisiones a los medios de comunicación y al público?
- 4.2 ¿De qué grado de libertad gozan los periodistas a la hora de informar sobre el parlamento y las actividades de sus miembros?
- 4.3 ¿Cuál es el grado de información, que pasa por diversos canales, que el parlamento ofrece a los ciudadanos respecto de su labor?
- 4.4 ¿Qué alcance y nivel de éxito tienen las iniciativas encaminadas a captar el interés de la gente joven por la labor del parlamento?
- 4.5 ¿En que medida tienen los electores la posibilidad de expresar su opinión y sus preocupaciones directamente a sus representantes, independientemente de su filiación política?
- 4.6 ¿Cómo valoraría en términos de sencillez el procedimiento para que los particulares o grupos presenten informaciones a las comisiones parlamentarias o a una comisión de investigación?
- 4.7 ¿Cómo calificaría el grado en que los ciudadanos pueden participar de forma directa en la legislación (por ej. mediante iniciativas de los ciudadanos, referéndums, etc.)?
- 4.8 Preguntas suplementarias: .....

	5	4	3	2	1
Q4.1					
Q4.2					
Q4.3					
Q4.4					
Q4.5					
Q4.6					
Q4.7					
Q4.8					

5 = muy elevado/muy bueno;  
 4 = elevado/bueno  
 3 = regular  
 2 = escaso/deficiente  
 1 = muy escaso/muy deficiente

¿Cuál ha sido la mejora reciente más importante en relación con el área expuesta anteriormente?

.....

¿Cuál es la deficiencia actual más grave?

.....

¿Qué medidas serían necesarias para remediar esta deficiencia?

.....

## 5. Obligación del parlamento de rendir cuentas

- 5.1. ¿Con qué grado de regularidad funcionan los dispositivos para que los parlamentarios respondan ante los electores por su actuación en el cargo que ocupan?
- 5.2. ¿Cómo calificaría la eficacia del sistema electoral para garantizar la rendición de cuentas del parlamento, de forma individual y colectiva, al electorado?
- 5.3. ¿Cuál es el grado de idoneidad del sistema para garantizar la observancia de códigos de conducta convenidos por los miembros?
- 5.4. ¿Qué grado de transparencia y eficacia tienen los mecanismos para prevenir conflictos de intereses de índole financiero o de otro tipo en el ejercicio de la actividad parlamentaria?
- 5.5. ¿En que medida el control del financiamiento de los partidos y de sus candidatos permite garantizar la independencia de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones?
- 5.6. ¿Qué nivel de aceptación pública tiene el sistema según el cual se determina el salario de los parlamentarios?
- 5.7. ¿Cómo valoraría la regularidad con que se realiza el control y examen de la confianza del público en el parlamento?
- 5.8 Preguntas suplementarias: .....

	5	4	3	2	1
Q5.1					
Q5.2					
Q5.3					
Q5.4					
Q5.5					
Q5.6					
Q5.7					
Q5.8					

**5 = muy elevado/muy bueno;**  
**4 = elevado/bueno**  
**3 = regular**  
**2 = escaso/deficiente**  
**1 = muy escaso/muy deficiente**

¿Cuál ha sido la mejora reciente más importante en relación con el área expuesta anteriormente?

.....

¿Cuál es la deficiencia actual más grave?

.....

¿Qué medidas serían necesarias para remediar esta deficiencia?

.....

## 6. Participación del parlamento en la política internacional

(Véase también el anexo II, página 28, donde encontrarán preguntas adicionales sobre la relación del parlamento con las Naciones Unidas)

- 6.1. ¿Qué grado de eficacia tiene el parlamento para supervisar la política exterior del gobierno y realizar aportaciones a la misma?
- 6.2. ¿Cómo valoraría la disponibilidad y oportunidad de la información de que dispone el parlamento sobre la posición del gobierno en las negociaciones que se celebran en los órganos regionales y mundiales/universales?
- 6.3. ¿Cómo calificaría el grado de influencia que puede ejercer el parlamento en los compromisos legalmente vinculantes o de índole financiero asumidos por el gobierno en foros internacionales como las Naciones Unidas?
- 6.4. ¿Con qué grado de eficacia garantiza el parlamento que los compromisos asumidos en el plano internacional se cumplen en el plano nacional?
- 6.5. ¿En que medida puede el parlamento examinar los informes nacionales elaborados en el marco de los mecanismos internacionales de control, y puede velar por el seguimiento de sus recomendaciones?
- 6.6. ¿Qué grado de efectividad tiene el control parlamentario de la política de desarrollo del gobierno, ya sea que actúe en calidad de “donante” o de “beneficiario” de la ayuda internacional para el desarrollo?
- 6.7. ¿Cuál es el grado de rigor con que el parlamento puede controlar el despliegue de las fuerzas armadas nacionales en el extranjero?
- 6.8. ¿En que medida puede el parlamento impulsar el diálogo político con miras a la resolución de conflictos tanto en el ámbito del país como en el extranjero?
- 6.9. ¿Cómo valoraría la posibilidad del parlamento de tomar parte en la cooperación interparlamentaria a nivel regional y mundial?
- 6.10. ¿En que medida puede el parlamento examinar la política y el rendimiento de organizaciones internacionales a las que el gobierno contribuye con recursos financieros, humanos y materiales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el FMI?
- 6.11 Preguntas suplementarias: .....

	5	4	3	2	1
Q6.1					
Q6.2					
Q6.3					
Q6.4					
Q6.5					
Q6.6					

	5	4	3	2	1
Q6.7					
Q6.8					
Q6.9					
Q6.10					
Q6.11					

¿Cuál ha sido la mejora reciente más importante en relación con el área expuesta anteriormente?

.....

¿Cuál es la deficiencia actual más grave?

.....

¿Qué medidas serían necesarias para remediar esta deficiencia?

.....



# VI. Anexos

## ANEXO I

### Marco: Contribución parlamentaria a la democracia

Objetivos o valores fundamentales. Un parlamento:	Criterios	Posibles medios procesales e institucionales para concretar estos objetivos o valores
<b>Representativo</b>	Parlamento electo; social y políticamente representativo, y empeñado en que sus miembros gocen de iguales oportunidades para desempeñar su mandato.	<p>Sistemas y procedimientos electorales libres y justos; medios para garantizar la representación de/por todos los sectores de la sociedad, y reflejar la diversidad nacional y de género, por ejemplo, recurriendo a otros procedimientos especiales para velar por la representación de grupos marginados o excluidos.</p> <p>Procedimientos, organizaciones y sistemas de partidos abiertos, democráticos e independientes.</p> <p>Mecanismos para garantizar los derechos de la oposición y de otros grupos políticos, y para permitir a todos los miembros desempeñar su mandato con libertad, sin verse sometidos a influencias o presiones indebidas.</p> <p>Libertad de palabra y de asociación; garantías de las inmunidades y derechos parlamentarios, entre otras cosas, la integridad de los presidentes y demás titulares de puestos superiores.</p> <p>Políticas y procedimientos que propicien la igualdad de oportunidades; horas y condiciones de trabajo no discriminatorias; servicios lingüísticos para todos los miembros.</p>
<b>Transparente</b>	Parlamento abierto a la nación y que sea transparente en la realización de sus labores.	<p>Deliberaciones abiertas al público; información previa al público acerca de los temas de debate en el parlamento; documentación disponible en los idiomas concernidos; disponibilidad de instrumentos de fácil utilización, por ejemplo de medios tales como Internet; el parlamento debe tener su propio personal y locales para mantener relación con el público. Legislación sobre la libertad de información y el acceso a la misma.</p>

<b>Objetivos o valores fundamentales.</b> Un parlamento:	<b>Criterios</b>	<b>Posibles medios procesales e institucionales para concretar estos objetivos o valores</b>
<b>Accesible</b>	Participación del público, con inclusión de la sociedad civil y otros movimientos ciudadanos, en la labor del parlamento.	Diversos medios de acceso de los electores a sus representantes.  Modalidades efectivas de participación del público en la etapa prelegislativa; derecho de libre consulta de las partes interesadas; derecho público de petición; procedimientos sistemáticos de presentación de quejas.  Posibilidad de cabildeo, dentro de los límites de las disposiciones legales que garantizan la transparencia.
<b>Responsable de sus actos</b>	Parlamentarios que respondan por su desempeño en el cargo y la integridad de su conducta ante los electores.	Procedimientos eficaces de control y de sanción electoral; procedimientos de información a los electores; normas y códigos de conducta de obligado cumplimiento.  Remuneración adecuada de los parlamentarios; declaración de gastos no profesionales e ingresos; límites máximos obligatorios y transparencia en la recaudación de fondos y gastos electorales.
<b>Eficaz</b>		
A todos los niveles	Organización eficaz de las actividades, de conformidad con estas normas y valores democráticos.	Mecanismos y recursos para garantizar la independencia y autonomía del parlamento, entre otras cosas, en relación con el control de su propio presupuesto.  Disponibilidad de personal profesional independiente que no tenga que ver con la administración pública principal.  Servicios suficientes e imparciales de documentación e información para los parlamentarios; órgano parlamentario de organización de las labores; procedimientos de planificación y programación adecuada de las deliberaciones; sistemas de control del desempeño parlamentario; encuestas de opinión de grupos específicos acerca de su percepción de la eficiencia parlamentaria.

<b>Objetivos o valores fundamentales.</b> Un parlamento:	<b>Criterios</b>	<b>Posibles medios procesales e institucionales para concretar estos objetivos o valores</b>
(a) En el ámbito nacional:	Desempeño eficaz de las funciones legislativas, de control, y de foro de deliberación sobre cuestiones de interés común.	<p>Procedimientos sistemáticos de rendición de cuentas del ejecutivo; facultades y recursos suficientes para las comisiones; rendición de cuentas de órganos públicos no gubernamentales al parlamento.</p> <p>Mecanismos que garanticen una participación parlamentaria eficaz en los procesos relativos al presupuesto nacional en todas sus etapas, incluso de la ulterior auditoría de las cuentas.</p> <p>Capacidad para tratar temas de fundamental interés para la sociedad; para mediar en casos de tensión y evitar enfrentamientos violentos; para moldear instituciones públicas que respondan a las necesidades de toda la población.</p> <p>En el caso de parlamentos que aprueban los nombramientos a altos cargos y/o desempeñan funciones judiciales: mecanismos que garanticen procedimientos justos, equitativos e imparciales.</p>
(b) En el ámbito internacional	Participación activa del parlamento en los asuntos internacionales.	Procedimientos de control y de participación parlamentaria en las negociaciones internacionales, y de supervisión de las posiciones adoptadas por el gobierno; mecanismos de control por parte del parlamento de las actividades de las organizaciones internacionales, y que prevean su aportación a las deliberaciones; mecanismos que garanticen que el país cumple las normas internacionales y respeta el estado de derecho; cooperación interparlamentaria y diplomacia parlamentaria.
(c) En el ámbito local	Relaciones de cooperación con las legislaturas estatales, provinciales y locales	Mecanismos de consulta periódica entre la presidencia de los parlamentos o legislaturas nacionales y subnacionales sobre cuestiones de política nacional, a fin de que las decisiones se adopten tomando en consideración las necesidades locales.

## ANEXO II

### Preguntas suplementarias sobre la participación del Parlamento en la política (exterior) internacional

Al responder las preguntas de la sección 6, los encuestados tal vez deseen examinar las siguientes preguntas sobre la relación del parlamento con las Naciones Unidas:

- ¿Existe en el parlamento alguna comisión o entidad especial con la función específica de seguir de cerca los asuntos relativos a las Naciones Unidas? En caso afirmativo, ¿cuál es ese órgano y cuál es su mandato?
- ¿Conoce el parlamento las instrucciones del gobierno a su Embajador representante permanente (el mandato del mismo) en relación con los temas del orden del día de la Asamblea General de las Naciones Unidas?
- ¿Se incluye de oficio a los parlamentarios en las delegaciones ante la Asamblea General de las Naciones Unidas u otros foros multilaterales?
- ¿Acompañan los parlamentarios a los ministros en las negociaciones y tienen acceso a las salas de negociación (por ejemplo, en el caso de la OMC, donde por lo general las negociaciones tienen lugar en la así llamada “sala verde”, a la que pocas personas tienen acceso)?
- ¿Reciben los ministros instrucciones específicas del parlamento para realizar negociaciones internacionales? En ese caso, ¿existe un mecanismo de control y de rendición de cuentas?
- ¿Dan cuenta los ministros al parlamento de la evolución de las negociaciones internacionales?
- Antes de su presentación, ¿se revisan, someten a debate y aprueban en el parlamento los informes nacionales que se remiten a los mecanismos de control de la aplicación de los convenios y los acuerdos internacionales?
- ¿Se comparten todas las recomendaciones de estos mecanismos internacionales de control al gobierno (por ej. las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas) también con el parlamento?
- ¿Quién controla la adopción de decisiones sobre la participación parlamentaria en las delegaciones ante los foros multilaterales?: ¿la Comisión Permanente/el Comité de gestión de cartera correspondiente al tema objeto de debate (por ejemplo, el comité sobre género en el caso de deliberaciones en el seno de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer), o los partidos políticos y grupos que no responden ante las comisiones competentes?

**ANEXO III**

**Utilice este modelo para registrar las principales recomendaciones dimanantes del ejercicio de autoevaluación.**

Sección	Aspecto que se ha de mejorar	Posibles medios procesales e institucionales para concretar estas mejoras	Posibles obstáculos y formas de superarlos
1. Representatividad del parlamento			
2. Eficacia del control parlamentario al ejecutivo			
3. Capacidad legislativa del parlamento			

Sección	Aspecto que se ha de mejorar	Posibles medios procesales e institucionales para concretar estas mejoras	Posibles obstáculos y formas de superarlos
4. Transparencia y accesibilidad del parlamento			
5. Obligación del parlamento de rendir cuentas			
6. Participación parlamentaria en la política internacional			

Sección	Aspecto que se ha de mejorar	Posibles medios procesales e institucionales para concretar estas mejoras	Posibles obstáculos y formas de superarlos
Otras preguntas planteadas durante la autoevaluación			

**NOTAS**

---

ISBN 978-92-9142-386-6



**S.08.III.Z.1**