

La supervisión parlamentaria en el contexto político

K. Scott Hubli

*II Conferencia Internacional de Parlamentarios Contra la Corrupción
Arusha, Tanzania*

19 al 23 de septiembre de 2006

Todos están de acuerdo con que se debe fortalecer la supervisión parlamentaria...

- Anticorrupción (revelar actos de fraude u otros abusos por parte del gobierno).
- Promover la rendición de cuentas/representación en el período entre elecciones.
- Asegurar el cumplimiento con los propósitos legislativos.
- Evaluar la relación calidad-precio y la efectividad del programa.
- Evitar el cercenamiento de las prerrogativas legislativas por parte del Ejecutivo/gobierno.
- Informar sobre la futura formulación de políticas.
- Proteger los derechos/libertades individuales.
- Equilibrar las prioridades de políticas contrapuestas.

Como resultado, tanto los parlamentos como los parlamentarios han realizado esfuerzos para hacer frente a las debilidades existentes en la capacidad de supervisión.

Debilidades en la capacidad institucional para realizar la supervisión

- Capacidad limitada para obtener información
 - Aspectos del marco legal (leyes sobre la libertad de información (FOI), procedimientos formales que rigen las preguntas y respuestas, interpelación, incapacidad para usar eficazmente el proceso legal para compeler a alguien a declarar, etc.).
 - Aspectos prácticos (respuestas superficiales a preguntas, respuestas demoradas, falta de respuesta, mecanismos de aplicación limitados para compeler a alguien a brindar información).
- Capacidad limitada para procesar información
 - Falta de personal especializado que brinde apoyo a la supervisión financiera y política.
 - Falta de capacitación/experiencia en técnicas y enfoques de supervisión.
 - Número limitado de personas responsables de tomar decisiones y falta de descentralización del poder y de la toma de decisiones en el parlamento.

Si bien la mayoría de mecanismos de asistencia a nivel parlamentario buscan fortalecer la supervisión resolviendo las debilidades institucionales, dicha asistencia a menudo es insuficiente – los problemas con la supervisión no sólo son de índole técnica sino también política...

Limitaciones políticas sobre la supervisión

- Éstas varían, obviamente, según el sistema de gobierno – pero en los sistemas estrictamente parlamentarios, la falta de “gobierno dividido” o “cohabitación” limita los incentivos para la supervisión.
- Tradiciones de sistemas ejecutivos/gobiernos fuertes; dominio de un solo partido o competencia política limitada, falta de alternancia política.
- Cuando la corrupción del gobierno es dominante, existe un fuerte incentivo económico para preservar estos ingresos (y recursos para garantizar la continuidad del flujo de ingresos).
- Trayectoria profesional de los políticos dirigida a través del Poder Ejecutivo; limitada lealtad institucional al parlamento, y la importancia de la lealtad al liderazgo del partido, y no a la ideología/electores del partido.
- Falta de “manos limpias” entre los parlamentarios – si el sistema requiere que los miembros “cooperen” para ser elegidos, posiblemente sea difícil para ellos tirar la primera piedra.
- Gama limitada de sanciones de supervisión que carecen de censura (particularmente cuando el rol presupuestario del parlamento es limitado).

Por lo tanto, dada la naturaleza política del problema, ¿cuáles son las estrategias políticas para resolver las debilidades de la supervisión?

Estrategia 1: Recordar que la supervisión no siempre debe ser confrontacional

- Cuando la supervisión se considera sólo en función de exponer las debilidades del gobierno, inmediatamente se proyecta como un juego de suma cero entre el gobierno/poder ejecutivo y el parlamento/poder legislativo.
- A menudo es mejor tratar los aspectos de la supervisión dentro del contexto de las relaciones entre el gobierno y el parlamento; p.e. las cuestiones sobre acceso a la información se pueden resolver al mejorar la comunicación bidireccional entre el parlamento y el gobierno.
- Es en beneficio del parlamento (tanto el gobierno como la oposición) usar ocasionalmente mecanismos de supervisión para destacar y reconocer los éxitos del gobierno, cada vez que los programas gubernamentales hayan sido exitosos (la supervisión puede fortalecer el apoyo multipartidista a iniciativas exitosas).
- Usar la supervisión para reconocer los éxitos, cuando lo ameriten, puede sentar precedente para la supervisión incluso cuando los programas resulten menos exitosos.

Estrategia 2: Fortalecer las alianzas entre el parlamento y la sociedad civil

- Desde el punto de vista político, puede ayudar si es que el parlamento “no tiene otra opción” más que realizar la supervisión de un asunto en particular, debido a la presión ejercida por grupos civiles fuera del parlamento.
- La cooperación con grupos apropiados de la sociedad civil puede también remediar algunas debilidades en la capacidad institucional para obtener y procesar información.
- Muchos donantes están abocados a mejorar la cooperación entre las organizaciones nacionales de la sociedad civil y el parlamento (proyectos de monitoreo del presupuesto, calificaciones que asignan los ciudadanos, etc.).
- Existen buenos recursos asignados a este tema (particularmente en monitoreo del presupuesto).
- El parlamento puede ayudar a facilitar su propia supervisión creando un entorno favorable para los aliados de la sociedad civil (apoyo a los comités de expertos en políticas o a la investigación académica).

Estrategia 3: Usar a la comunidad internacional cuando resulte útil

- Desde el punto de vista político, se interpreta de manera distinta en diferentes países dependiendo de cómo se perciba a la comunidad internacional.
- Si la comunidad internacional ha expresado interés por un asunto en particular, podría resultar políticamente útil para el parlamento si éste es “presionado” para realizar la supervisión (p.e. evaluaciones externas de transparencia financiera o cuestiones relacionadas con la adhesión a la UE).
- Si el acceso a la información es limitado, la comunidad internacional algunas veces puede ser una fuente de información útil (política de las IFI sobre prestar declaración ante el parlamento).
- Muchas organizaciones internacionales están siendo presionadas para involucrar más a los parlamentarios en sus programas – Banco Mundial, OMC, Naciones Unidas, etc. - utilizar esto para su propio beneficio.
- UTILIZAR LA OMPCC – considerar la creación de un grupo de trabajo de la OMPCC para fijar estándares mínimos respecto a las facultades del parlamento en cuestiones de supervisión o anticorrupción. ¿Evaluación por expertos?

Estrategia 4: Fortalecer las relaciones y el apoyo a las instituciones de auditoría

- Las instituciones de auditoría a menudo son subutilizadas por el parlamento, incluso cuando éstas rindan informe formalmente al parlamento.
- Las instituciones de auditoría suprema a menudo están en mejor capacidad de brindar cobertura política a los parlamentarios que desean realizar la supervisión.
- Las instituciones de auditoría son cruciales para iniciar una supervisión beneficiosa. Por sí mismo, el parlamento se inclinará a iniciar investigaciones/supervisiones basadas en escándalos y centradas en cuestiones políticas. Por lo general, las instituciones de auditoría no partidistas son las más idóneas para iniciar un control cotidiano menos sensacionalista pero crítico de las operaciones del gobierno.
- Existe un cambio progresivo de las auditorías reactivas y financieras hacia una auditoría más proactiva y basada en el desempeño.
- Se deben crear mejores vínculos entre las instituciones de auditoría y un comité de auditoría activo que brinde todo su apoyo.

Estrategia 5: Centrarse en crear una capacidad institucional de largo plazo

- El parlamento puede ser debilitado al perder batallas importantes en el campo de la supervisión, ya que establece precedentes adversos que pueden ser difíciles de revertir.
- Establecer precedentes institucionales en temas en los que se pueda ganar, incluso si el tema pudiera ser menos importante a corto plazo (p.e. establecer un precedente para exigir una declaración del Ejecutivo sobre un tema que no sea crítico para el gobierno).
- Hacer concesiones en peleas de corto plazo que no se puedan ganar, “intercambiar” estas pérdidas de corto plazo por elementos que refuercen la institución a largo plazo (personal, recursos, precedentes institucionales, facultades parlamentarias, derechos). Por ejemplo, aprobar un proyecto de ley presupuestario a cambio de un rol más activo en el presupuesto en el futuro, o más tiempo para revisar los proyectos de ley presupuestarios, etc.
- Conferir poderes a los comités es esencial a largo plazo para realizar una supervisión eficaz a largo plazo – debido a que se requiere cierta especialización para realizar la supervisión de manera efectiva. Esto incluye fortalecer el personal del comité pero también conceder mayor deferencia al comité en la plenaria a medida que los comités reciben más facultades.

Estrategia 6: Crear lealtad institucional y mecanismos para el diálogo entre todos los partidos

- En los sistemas parlamentarios, la supervisión efectiva puede requerir que los diputados del gobierno sean capaces de amenazar de manera creíble con sublevarse y con ponerse del lado de los partidos de la oposición respecto a un tema.
- Promover el orgullo y la lealtad a la institución del parlamento a lo largo del tiempo (por ejemplo, tercer mandato en Nigeria):
 - Niveles salariales
 - Ceremonias de iniciación
 - Honores parlamentarios
- Hacer que sea posible lograr una carrera permanente en el parlamento (en lugar de que el parlamento sea simplemente un peldaño para un puesto ejecutivo).
- Fortalecer las oportunidades de discusión informal entre los partidos – comités de mujeres, alianzas de negocios, agrupamientos regionales, incluso una cafetería o gimnasio para los parlamentarios.

Estrategia 7: Incorporar factores catalizadores para la supervisión en el futuro ("previsión")

- Cuando se inicie un programa nuevo y controvertido, redactar una enmienda muy fácil y sencilla que exija la evaluación o revisión del programa después de cierto período de tiempo para examinar los impactos del programa (desde el punto de vista político, dichas enmiendas a menudo no son tan controvertidas).
- Asegurarse de que exista personal disponible o un sistema establecido para hacer un seguimiento de los requerimientos de la revisión o de reporte al parlamento, así como un procedimiento sobre los roles que establezca un proceso para revisar dichos informes.
- Utilizar "cláusulas con fechas de expiración" para poner término a las facultades/poderes de gasto en casos limitados en los que los programas son particularmente controvertidos.
- Si fuese constitucionalmente permisible, considerar un procedimiento para la revisión de las reglas administrativas.

Estrategia 8: Incrementar el rol en el proceso presupuestario

- La supervisión presupuestaria es a menudo la herramienta más importante de la supervisión. Uno de los retos políticos con la supervisión es la falta de sanciones intermedias, que carecen de votos de censura. Limitar la autoridad presupuestaria en programas que son importantes para el gobierno es una de las mejores fuentes de sanciones “intermedias”.
- El parlamento necesita tener su propia capacidad para analizar el presupuesto (creación de NABRO en Nigeria).
- El parlamento DEBE obtener control sobre su propio presupuesto – mientras el parlamento tenga que seguir pidiéndole al Poder Ejecutivo que le asigne sus propios recursos, la supervisión será extremadamente difícil desde el punto de vista político.
- El parlamento necesita tiempo para revisar el presupuesto – las agendas para la elaboración del presupuesto son importantes, como lo son las disposiciones legales que rigen lo que sucede cuando el presupuesto no es aprobado antes de iniciar el año fiscal.
- Obtener información presupuestaria a nivel del programa en la que se comparen los objetivos del gobierno con los aportes al presupuesto.
- Considerar un proceso de estimación fiscal para la legislación no presupuestaria.

Estrategia 9: Afianzar la reputación y autoridad moral del parlamento

- Mientras que exista “corrupción” dentro del parlamento, será políticamente difícil tratar la corrupción en el gobierno (sin temor a sufrir represalias).
- La mayoría de los problemas de supervisión serios estarán expuestos a la opinión pública y pueden ser condicionados por ésta – a menudo ello depende de quien promueva más la “confianza” pública.
- Es importante que el parlamento afiance su reputación y autoridad moral mostrando que tiene las “manos limpias” – elaborar códigos de conducta, crear comités de ética, imponer sanciones sobre miembros corruptos, etc. – y asegurarse de que el parlamento sea reconocido públicamente en los medios de comunicación por estas acciones.
- Utilizar los medios de comunicación – tener un plan establecido con los medios para que el parlamento sea reconocido por las acciones positivas que ha realizado en cuanto a la supervisión – incluyendo, por ejemplo, visitas de campo a proyectos que sean objeto de supervisión.
- La base de la autoridad del parlamento es su naturaleza representativa – valerse de ello para salir del capitolio; es decir, además del trabajo en el distrito electoral, realizar audiencias por todo el país.

Estrategia 10: Fortalecer la democracia interna dentro de los grupos parlamentarios

- La supervisión es difícil en tanto los grupos parlamentarios se utilicen principalmente como un medio para recibir instrucciones de votación de los líderes.
- Los grupos o bloques parlamentarios necesitan dar prioridad a la elaboración de métodos “internamente democráticos” para la toma de decisiones sobre temas de política y supervisión.
- Una diferencia de opinión en el grupo parlamentario es menos problemática para el gobierno que una disputa que se ventile públicamente; esto contribuye a fomentar un rol más activo en el grupo parlamentario.
- Los diputados necesitan hacer causa común para tener una voz cada vez más fuerte en las reuniones del partido.