



GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION
ORGANIZATION MONDIALE DES PARLEMENTAIRES CONTRE LA CORRUPTION
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE PARLAMENTARIOS CONTRA LA CORRUPCIÓN

FISCALIZACIÓN FINANCIERA

MANUAL PARA PARLAMENTARIOS

Versión preliminar: 4 de junio de 2007

INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL

Promoción del saber y la educación para un mundo mejor

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
LA FISCALIZACIÓN PARLAMENTARIA EN LA	
PRÁCTICA	6
Procedimientos de aprobación del presupuesto anual.....	6
Preguntas parlamentarias	13
Comisiones de Cuentas Públicas	15
Comisiones investigadoras	18
ENTIDADES FISCALIZADORAS AUTÓNOMAS	22
El Interventor General de Cuentas	22
Entidades que combaten la corrupción.....	24
MARCO DE FISCALIZACIÓN FINANCIERA	29
La función pública.....	29
El acceso a la información	30
La sociedad civil.....	30
ORGANISMOS PARLAMENTARIOS	32
Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción..	32
Red Parlamentaria sobre el Banco Mundial	33
Acción Mundial de Parlamentarios.....	34
Unión Interparlamentaria	34
Asociación Parlamentaria del Commonwealth.....	35

INTRODUCCIÓN

Históricamente, los parlamentos han sido creados para representar los intereses y la voz de los ciudadanos; por consiguiente, pueden contribuir a crear las condiciones para una gobernanza más abierta y participativa. En ese contexto, es importante que el parlamento esté en medida de desempeñar las funciones que le asigna la Constitución. El reto que los parlamentarios tienen ante sí es utilizar sus atribuciones de fiscalización financiera para asegurar que las necesidades de la ciudadanía, incluyendo a los pobres, no solamente sean escuchadas sino también atendidas mediante la implantación de programas y servicios gubernamentales adecuados.

Los parlamentos realizan tres funciones: representación, legislación y fiscalización. Realizan una función de representación porque representan la voluntad del pueblo, que es la fuente legítima de autoridad en los países democráticos. Realizan una función legislativa porque además de presentar proyectos de ley por iniciativa propia, están facultados para modificar, aprobar o rechazar proyectos de ley gubernamentales. Asimismo, realizan una función de fiscalización, asegurando que los gobiernos implementen políticas y programas en conformidad con los deseos y objetivos del Legislativo. Llevan a cabo esa función fiscalizadora por dos vías: supervisan la elaboración de una política determinada (supervisión *ex ante*) o bien la ejecución e implementación de una política dada (fiscalización *ex post*).

Aunque la mayoría de los poderes legislativos están habilitados para exigir cuentas del gobierno sobre sus actividades y políticas, hay una diferencia considerable en los recursos legislativos que los parlamentos tienen a su disposición para ejercer su función fiscalizadora. En gran medida, esta variación se explica por las diferencias entre formas de gobierno y otras disposiciones constitucionales. Entre esos recursos pueden estar las comisiones parlamentarias, las interpelaciones al gobierno realizadas ante la Asamblea Legislativa, las interrogaciones, los debates urgentes, el proceso de estimaciones, el escrutinio

de la legislación delegada, los proyectos de ley provenientes de senadores o diputados, los debates previos al levantamiento de la sesión parlamentaria para plantear cuestiones relacionadas con la utilización o utilización prevista de facultades gubernamentales, para exigir al gobierno que explique las medidas que ha tomado y para obligarle a defender y justificar sus políticas o decisiones administrativas¹.

La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción y el Instituto del Banco Mundial han determinado que los parlamentarios pueden contribuir notablemente a la buena gobernanza cuando²:

Expanden su función fiscalizadora para que abarque la totalidad del ciclo presupuestario. Los parlamentos aprueban el presupuesto anual y supervisan los gastos del gobierno. Mediante esas inspecciones *ex ante* y *ex post* del presupuesto hacen que el Ejecutivo rinda cuentas sobre su utilización de los fondos públicos. Esta función puede ser realizada mediante la labor de comisiones parlamentarias o a través de miembros del parlamento. Una mayor participación del parlamento en el ciclo presupuestario puede brindar un sentido de apropiación pública de las estrategias económicas, reestructurar las prioridades gubernamentales y contribuir a la lucha contra la corrupción.

Aseguran que haya mayor transparencia en la toma de decisiones. Ya sea a través de comisiones que cuestionan a los altos responsables de la formulación de políticas o de parlamentarios que interpelan al gobierno durante el período de preguntas y respuestas en la Cámara, el parlamento tiene la facultad y la responsabilidad de poner en entredicho cómo y cuándo se toman las decisiones gubernamentales, asegurando con ello mayor deliberación y debate, lo cual redundará en una mayor transparencia del proceso de formulación de políticas.

Examinan, proponen y promulgan la legislación que sea necesaria para apoyar la reforma y el desarrollo. El escrutinio legislativo de los proyectos de ley y la deliberación de las comisiones – especialmente cuando las comisiones incluyen consultas públicas – son un contrapeso para el poder del Ejecutivo. Eso no sólo refuerza una mayor rendición de cuentas

y transparencia, sino que también permite que la legislación refleje mejor los intereses de la sociedad en su conjunto en vez de los intereses del partido gobernante.

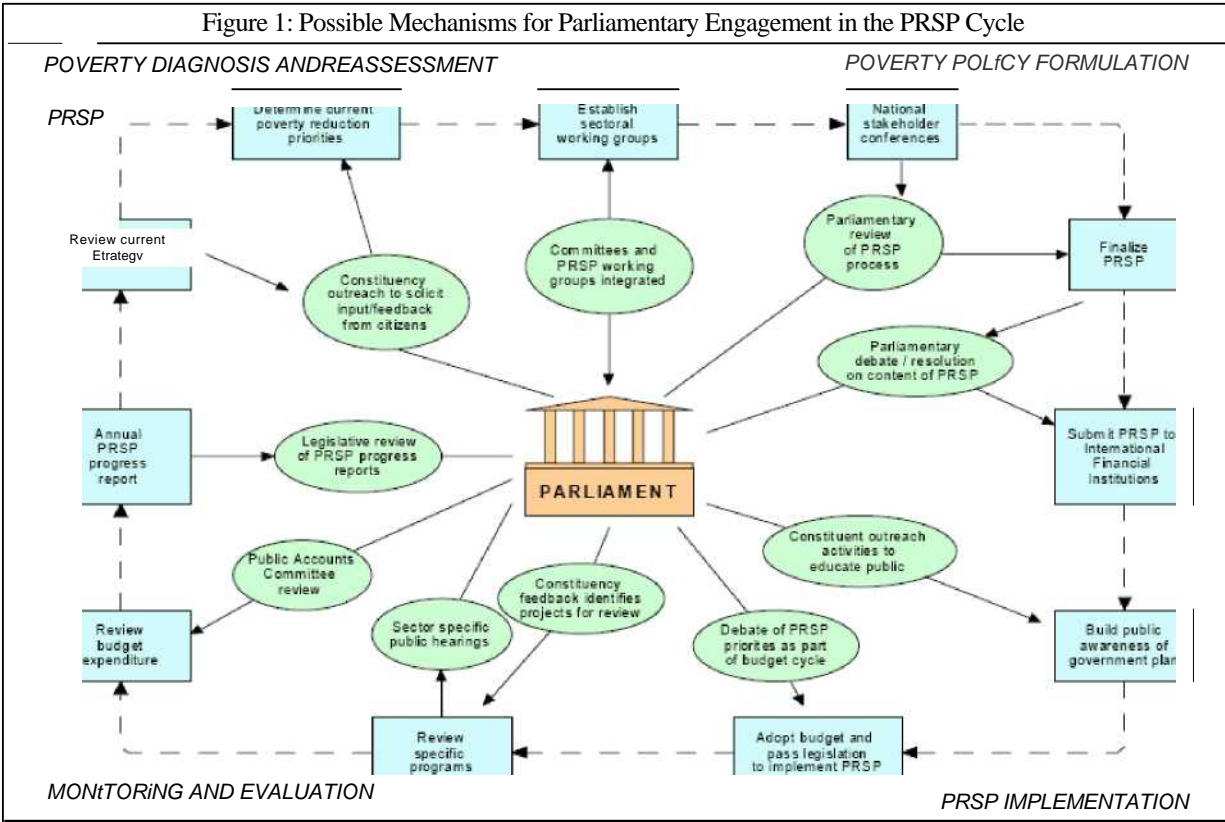
Establecen vínculos más amplios con otros parlamentos para intercambiar información y aprovechar la experiencia de los sistemas legislativos más desarrollados. Esos vínculos pueden ser particularmente útiles en un contexto regional, donde las similitudes de las condiciones básicas facilitan que el intercambio de diversos enfoques sea especialmente significativo para el aprendizaje recíproco.

El objetivo del presente manual es guiar a los parlamentarios sobre la manera en que pueden incrementar la eficacia de su función fiscalizadora. Aunque no es exhaustivo, contiene técnicas y procedimientos que han sido utilizados con éxito por parlamentos en todo el mundo.

Todas las democracias – y especialmente aquéllas en transición – requieren un proceso de gobernanza en el cual los actores estatales no sólo rinden cuentas públicas a la ciudadanía de manera vertical (por ejemplo a través de elecciones periódicas) sino que también están sometidos a las restricciones y fiscalización ejercidas por otras entidades (tanto electas como no electas). Los miembros del parlamento son agentes potenciales de un rendimiento de cuentas horizontal.³

Como ejemplo de la manera en que los parlamentarios pueden ejercer su función fiscalizadora, el diagrama de la próxima página (muy simplificado) destaca algunos de los numerosos puntos en los cuales el Poder Legislativo nacional puede escudriñar el diseño y la implementación de un proceso de *Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* (DELP).⁴

Figure 1: Possible Mechanisms for Parliamentary Engagement in the PRSP Cycle



LA FISCALIZACIÓN PARLAMENTARIA EN LA PRÁCTICA

PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL

El presupuesto anual no es tan sólo un mecanismo para obtener aprobación parlamentaria para los gastos propuestos por el Ejecutivo, sino un instrumento de importancia esencial para asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y la buena gobernanza. El presupuesto es una declaración fundamental de política que describe la postura del Ejecutivo sobre el estado socioeconómico de la Nación. Un presupuesto es una expresión política de las políticas preconizadas por el Ejecutivo, en el cual este último dice lo que ha hecho y lo que se propone hacer⁵.

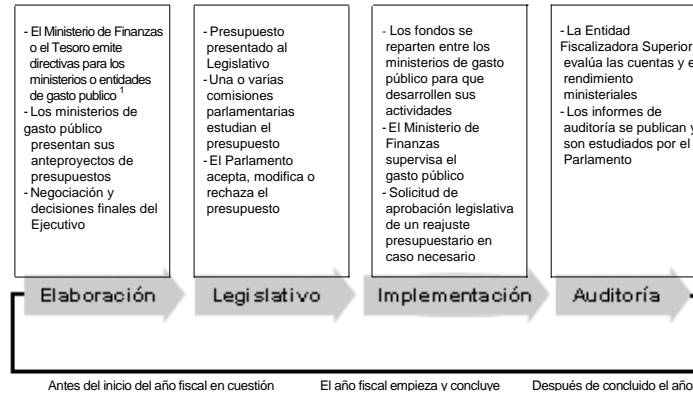
Es responsabilidad del Ejecutivo elaborar el presupuesto y es responsabilidad del parlamento deliberar sobre el presupuesto, aprobarlo y supervisar su implementación. El verdadero papel que desempeña el parlamento en el proceso presupuestario varía ampliamente de un continente a otro: puede ser una mera formalidad en ciertos países, mientras que en otros se llega a una verdadera modificación del presupuesto. El parlamento puede influir sobre las decisiones del Ejecutivo durante la elaboración del presupuesto e incluso puede denegar la aprobación de un gasto planeado.

Es importante destacar que el presupuesto es un proceso y no un evento y que, en términos de estrategia política, ese proceso es continuo de una elección a otra. La secuencia del proceso presupuestario debería ser la siguiente:

- El Ejecutivo elabora el presupuesto.
- El presupuesto es presentado al parlamento.
- El parlamento aprueba el presupuesto.
- El presupuesto entra en vigor.

El diagrama a continuación probablemente ilustra mejor la función que el parlamento debería desempeñar en este proceso.

Etapas del proceso del presupuesto anual



Durante la fase de formulación del presupuesto, el parlamento puede desempeñar una función indirecta, influyendo sobre las decisiones del Ejecutivo a través de debates, interpelaciones e investigaciones realizadas por comisiones parlamentarias. Puede ser de especial interés para las comisiones obtener declaraciones de los ministerios gubernamentales sobre el Marco Fiscal a Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto Público a Mediano Plazo (MGMP).

En muchos países en desarrollo la formulación del presupuesto está monopolizada por el Ejecutivo y el proceso presupuestario no incluye ni la participación del Parlamento ni la consulta. De hecho, en ciertos lugares los funcionarios tratan los documentos sobre el presupuesto y otra información financiera como documentos confidenciales. Con frecuencia es muy poca la información sobre el presupuesto que se revela durante la fase de elaboración del presupuesto. En muchos casos, la información no es retenida por el ejecutivo sino simplemente no divulgada: los diputados no solicitan la información y, cuando lo hacen, no existen procedimientos o precedente sobre la información que debería ser proporcionada⁶.

Para realizar su función fiscalizadora del presupuesto, los diputados deben obtener toda la información posible. Aunque aumenta el número de poderes legislativos que tiene una Oficina Parlamentaria de Análisis del Presupuesto Público, este fenómeno es todavía la excepción y no la regla. Sin embargo, existen ciertos documentos clave que pueden resultar útiles cuando están disponibles⁷:

- *El discurso de presentación del presupuesto del Ministro de Finanzas.* Presenta un panorama general de los resultados financieros logrados el año anterior, junto con los principales rubros de gastos propuestos y los ingresos anticipados provenientes del fisco y de otras fuentes.
- *El examen del presupuesto.* Presenta un panorama general del desarrollo económico y las predicciones presupuestarias a mediano plazo.
- *Estimaciones de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares.* Determinan los planes de gasto público para cada ministerio.
- *Estimaciones reajustadas de gasto público nacional.* Actualizan las estimaciones precitadas durante el proceso presupuestario.
- *Estimación del Ingreso Nacional.* Estimación de los ingresos provenientes del fisco, de las aduanas y de otras fuentes de ingreso.
- *El proyecto de ley de asignación presupuestaria.* Determina el gasto público propuesto en un formato legislativo.
- *Medidas tributarias.* Describen en detalle cada ingreso percibido de la recaudación de impuestos para el año en un formato legislativo.

Tras la presentación del presupuesto, debería haber una oportunidad – antes de que el proyecto de ley de asignación presupuestaria sea aprobado – para que el presupuesto sea sometido a un intenso escrutinio y debate. Asimismo, una vez que el proyecto de ley de asignación presupuestaria ha sido aprobado, el parlamento tiene la obligación y el derecho de examinar el rendimiento del Ejecutivo en la implementación de los programas aprobados en el presupuesto. Es muy importante que ese escrutinio no sea aplazado hasta el final del año fiscal y hasta que el Interventor General de Cuentas haya presentado su informe. En muchos casos, los informes de auditoría sufren largas demoras, con frecuencia hasta restarles utilidad, mientras

hay escaso o ningún escrutinio en tiempo real del gasto público.

Cuando son eficaces, los presupuestos son el medio por el cual el Ejecutivo define lo que realmente proporcionará a los ciudadanos y cómo lo financiará – respondiendo a sus obligaciones legislativas, políticas, promesas políticas y su situación financiera. Los parlamentos deben autorizar los fondos al igual que su asignación y aplicación, tarea que por lo general llevan a cabo anualmente. Por lo tanto, la participación parlamentaria en el proceso presupuestario puede ser utilizada para asegurar lo siguiente:

- Que el parlamento esté informado sobre todas las fuentes de ingresos y la magnitud prevista de estos últimos, cuáles serán los resultados de cada programa o actividad y cuál será su costo.
- Que el parlamento reciba información oportuna sobre los recursos que han sido captados, cuáles han sido los gastos reales y qué resultados se han logrado.
- La disciplina, proporcionando sólo autoridad anual para la mayoría de los programas, creando entidades especializadas de fiscalización – tales como auditores – que examinen la información proporcionada por el Ejecutivo para que determinen si es exacta.
- Prácticas y comisiones de fiscalización interna para asegurar que tanto los parlamentarios como el público comprendan la información, puedan verificar que los resultados logrados son reales y determinar si los fondos han sido malgastados por prácticas ineficientes o corruptas⁸.

Este escrutinio permanente reviste dos aspectos. A nivel macro, el escrutinio se concentra en lo siguiente:

- El grado en que las estimaciones de ingresos y gastos realizadas por el Ministerio de Finanzas están haciendo logradadas.
 - La repercusión del presupuesto sobre el crecimiento económico, la inflación y los objetivos de nivel de empleo.
-

CASO DE ESTUDIO: ALEMANIA

La segunda cámara o *Bundesrat*, que representa a los 16 estados federados de Alemania, desempeña una función de asesoría en el proceso presupuestario. Una vez que el presupuesto ha sido anunciado, el *Bundesrat* tiene seis semanas para presentar sus recomendaciones al gobierno.

La comisión de finanzas de dicha cámara remite el presupuesto a los 16 ministros de los estados federados para que lo evalúen. Los ministros preparan breves declaraciones y la comisión vota sobre las modificaciones que hayan sido propuestas. Las modificaciones aprobadas se compilan en un informe que es enviado al gobierno. Este último puede agregar sus comentarios y remitirlo al parlamento federal (o *Bundestag*). Este proceso permite atender las inquietudes en materia presupuestaria que tengan los estados federados.

Mientras la segunda cámara prepara sus recomendaciones, el *Bundestag* remite el documento a su comisión presupuestaria. Esta última examina las estimaciones y puede proponer modificaciones ante la Cámara misma. La comisión asigna a algunos de sus miembros, denominados relatores, la tarea de responsabilizarse por la solicitud presupuestaria de una entidad o ministerio. Esos relatores por lo general permanecen asignados al mismo ministerio durante varios años, lo cual les permite familiarizarse con las operaciones y objetivos estratégicos del mismo. Sus recomendaciones tienen un gran peso en las deliberaciones de la comisión. Después de que las recomendaciones del *Bundesrat* han sido remitidas al *Bundestag*, los relatores presentan sus recomendaciones.

El *Bundestag* modificar los presupuestos ministeriales, aprueba el presupuesto en la tercera lectura y los remite nuevamente al *Bundesrat* para su aprobación. Si el *Bundesrat* no está de acuerdo, se inicia un proceso para llegar a un consenso, aunque el *Bundestag* puede, en última instancia, dejar sin efecto esas objeciones y aprobar el presupuesto.

-
- En determinar si el Ministro de Finanzas está cumpliendo con sus responsabilidades financieras de manera efectiva.

A nivel micro, el escrutinio se concentra en lo siguiente:

- La manera en que los ministerios gubernamentales están gestionando los fondos que les fueron asignados en el presupuesto.
- El grado de eficiencia con que cada ministerio está gestionando sus programas.
- Determinar si se están alcanzando los objetivos en el suministro de servicios.

Una vez que se ha decidido si los poderes de la comisión se van a concentrar en el proceso presupuestario en la comisión de finanzas o bien en una comisión presupuestaria, la siguiente cuestión es determinar si se va a institucionalizar la participación en las comisiones de políticas, que pueden tener un profundo conocimiento de los ministerios y programas dentro de su jurisdicción. Los parlamentos han adoptado diversos enfoques para esta cuestión.

Dinamarca, Alemania, Grecia, Japón, España y Turquía han creado una comisión presupuestaria central que se responsabiliza de todas las cuestiones presupuestarias y que en esencia no deja ninguna función presupuestaria a otras comisiones. Por otra parte, la República Checa, Hungría, Nueva Zelanda, Polonia y Suecia encomiendan a una comisión presupuestaria la tarea general de asignar el gasto total para los diversos sectores, pero dependen de otras comisiones para determinar los detalles al interior de sus áreas de jurisdicción. El parlamento australiano no recurre a una comisión presupuestaria central, sino que remite la sección pertinente del presupuesto directamente a comisiones correspondientes a determinadas carteras.

Otros países han desarrollado sistemas híbridos. En México, por ejemplo, aunque la comisión de presupuesto es la principal responsable para cuestiones presupuestarias, los integrantes de las comisiones especiales de cartera

participan en las reuniones de la comisión de presupuesto cuando se delibera sobre el gasto en su área de jurisdicción. En Nigeria, comisiones de cartera de ambas cámaras se convierten en subcomisiones de las comisiones de asignación presupuestaria para examinar las porciones del presupuesto bajo su jurisdicción.

Un factor decisivo de la eficacia de una comisión es su capacidad para modificar el presupuesto o sugerir modificaciones para consideración de la Cámara en pleno. En el Reino Unido y en otros países con fuerte influencia del sistema parlamentario de Westminster, las comisiones son relativamente débiles y su capacidad para modificar proyectos de ley es limitada o nula. Otros sistemas permiten que las comisiones puedan preparar un informe recomendando modificaciones. En India, las comisiones sectoriales no pueden hacer ninguna recomendación de modificación presupuestaria. La responsabilidad de proponer modificaciones corresponde únicamente a los miembros individuales del parlamento, que las proponen ante la plenaria.

Aunque la existencia de una comisión dedicada a evaluar el presupuesto puede ser un indicador de la capacidad de la instancia legislativa de desempeñar una función de peso en el proceso presupuestario, una serie de otros factores también deben estar presentes para que la comisión sea dinámica. Un ejemplo es México, donde la legislación exige que el presupuesto del Presidente sea enviado directamente a la comisión del presupuesto en cuando es recibido por el Congreso. La comisión del presupuesto tiene entonces 30 días para evaluar el presupuesto y comunicar sus recomendaciones a la Cámara en pleno. Sin embargo, como el Presidente presenta el presupuesto tan sólo 30 días antes del nuevo año fiscal (15 días después del inicio del año electoral), si la comisión del presupuesto utilizara todo el plazo que le está permitido, no quedaría tiempo suficiente para debatir el presupuesto en la plenaria. En la práctica, esta limitación de tiempo significa que la comisión del presupuesto tiene un plazo muy breve para elaborar un análisis independiente y significativo que pueda ser de utilidad para el Congreso.

El Parlamento de Hungría modificó los reglamentos de sus sistema de comisiones e instauró que el presidente de la comisión del presupuesto sea un miembro del partido opositor. En la práctica, sin embargo, el gobierno ha simplemente dejado de lado al presidente de la comisión del presupuesto y pasado a trabajar en estrecha colaboración con miembros clave de la comisión que forman parte de la coalición gobernante¹⁰.

CASO DE ESTUDIO: BANGLADESH

En Bangladesh, una vez que el Ministro de Finanzas ha presentado el presupuesto propuesto ante el Legislativo, los parlamentarios deliberan sobre el mismo, aunque la calidad de los debates tiende a ser mediocre porque el artículo 70 prohíbe a los parlamentarios expresar desacuerdo con su propio partido. Los diputados del partido gobernante ensalzan el presupuesto, la oposición lo critica y luego – a menos que haya críticas de fondo – el presupuesto es aprobado.

PREGUNTAS PARLAMENTARIAS

Las preguntas planteadas al Ejecutivo suelen concentrarse en cuestiones específicas y probablemente sean el elemento de fiscalización con el que el público en general está más familiarizado. Las preguntas pueden formularse oralmente o por escrito y pueden ser respondidas de manera oral o por escrito.

Dependiendo del sistema adoptado por el Legislativo, en algunos sistemas el Ejecutivo puede estar informado por adelantado sobre el contenido de las preguntas orales que le serán planteadas. Las preguntas pueden estar dirigidas a un determinado ministro en un momento específico, a cualquier ministro, en una sesión plenaria o en una comisión. También es posible que las preguntas orales, cuando han sido presentadas por adelantado, reciban una respuesta por escrito si no hubo tiempo para responderlas oralmente en un día determinado.

En el caso de las preguntas formuladas por escrito, es posible que el Ejecutivo esté en posibilidad de elegir cuáles preguntas desea responder. En general, cuando la pregunta es muy específica o requiere una respuesta técnica y detallada, se formula como pregunta para respuesta por escrito. La gran ventaja de las respuestas por escrito es que proporcionan información detallada que puede ser consolidada y analizada para un escrutinio más efectivo.

Los presupuestos son muy complejos e incluso cuando diversas comisiones parlamentarias se concentran en diversas secciones del mismo, el Ejecutivo – si así lo decide – podrá ocultar información y ejercer ciertas facultades de manera diferente a la prevista por los parlamentarios. El objetivo de la fiscalización parlamentaria puede describirse mejor como una reducción de la probabilidad de que el Ejecutivo se comporte de esa manera. Las preguntas e interpelaciones que contribuyen a una fiscalización eficaz incluyen lo siguiente: ^u

- Hacer un seguimiento de cuestiones específicas en mayor profundidad, en vez de buscar una comprensión equilibrada de todas las cuestiones.
- Hacer un seguimiento a largo plazo de los patrones de gasto y de los resultados a fin de comprender mejor los cambios.
- Pedir puntos de comparación con programas similares implantados en otros países que parecen similares, cuestionar las diferencias y fomentar la utilización de normas globales o regionales para la notificación de resultados a fin de facilitar las comparaciones.
- Describir claramente los resultados y gastos por subregión o distrito para que los ciudadanos interesados ayuden a fiscalizarlos.
- Organizar audiencias públicas con el fin de alentar a los ciudadanos a analizar la información presupuestaria y a que asuman como más suyos los compromisos contraídos por el Ejecutivo.

COMISIONES DE CUENTAS PÚBLICAS

La Comisión de Cuentas Públicas (CCP), que puede llamarse así o de otra manera, es la comisión más antigua del sistema parlamentario que sigue el modelo Westminster.

En términos generales, la función de la CCP es asistir al Legislativo a exigir que el Ejecutivo rinda cuentas sobre su utilización de fondos y recursos públicos mediante el examen de las cuentas públicas. En ese sentido, la CCP desempeña una función esencial para asegurar la responsabilidad del sector público y la gobernanza eficaz. En términos simplificados, la CCP se asemeja a una comisión de auditoría en una entidad corporativa o del sector público¹².

No todas las CCP se limitan a tratar cuestiones de auditoría: algunas también tienen la responsabilidad de examinar las estimaciones presupuestarias. Dichas comisiones combinan la función de una CCP con una comisión de finanzas; algunas incluso llegan más lejos y subsumen las atribuciones financieras de otras comisiones. Una restricción importante de las CCP que operan según el modelo parlamentario de Westminster es que no se ocupan de cuestiones de políticas sino más bien de la eficiencia y de la eficacia de las vías utilizadas para implementar las políticas.

El tamaño y composición de una comisión son aspectos fundamentales para su eficacia operacional y autonomía. Una CCP necesita ser lo suficientemente grande como para poder continuar operando incluso en caso de vacantes o ausencias temporales, aunque sin llegar a un tamaño que le impida maniobrar con flexibilidad. Por lo general, se ha considerado importante que la composición refleje el equilibrio de partidos en el Legislativo. La CCP necesita tener un tamaño suficiente para responder a esta necesidad. El tamaño de la CCP debe ser suficiente para incluir una representación adecuada de ambos géneros, al igual que de todas las minorías étnicas y demás minorías representadas en el parlamento¹³.

CASO DE ESTUDIO: NIGERIA

Se han producido grandes mejoras en las respuestas otorgadas por los ministros y las empresas paraestatales a las preguntas formuladas por las comisiones de cuentas públicas de la Cámara y del Senado desde que el Presidente incluyera el rendimiento de cuentas públicas y la probidad como elementos centrales de la plataforma política de su gobierno. Tanto el Interventor General de Cuentas como el Contador General de la Nación fueron criticados por sus informes inadecuados y amenazados con ser arrestados si no mejoraban sus informes.

La Comisión de Cuentas Públicas del Senado ha despachado las cuestiones atrasadas que se habían acumulado durante cinco años y actualmente está analizando informes de auditoría recientes. Aunque las comisiones de cuentas públicas del Senado y de la Cámara de los Comunes todavía continúan realizando sus investigaciones por separado tal como lo ordena la Constitución nigeriana, sí se reúnen para conciliar sus respectivos informes. Además, ahora los informes de cada comisión son enviados a ambas cámaras.

Nueva legislación relativa al Interventor General de Cuentas fue aprobada hace algún tiempo por el Senado y en fecha reciente por la Cámara. La nueva legislación establece fuertes sanciones contra el incumplimiento, para casos tales como los siguientes: si un ministerio o paraestatal no envía su informe al Contador General de la Nación (que es quien prepara los informes para el Interventor General de Cuentas) antes del fin del tercer mes del año financiero, el resto de los fondos para el resto del año son suspendidos.

Desde 2004 ha recibido cada año financiamiento directo e independiente del Tesoro, además de financiamiento de la Cámara. Ello le ha permitido realizar audiencias, inspeccionar programas presupuestarios y contratar consultores.

La presidencia de la CCP es un puesto de especial importancia y los parlamentos eligen de diversas maneras a quien la ocupará. En el modelo de Westminster, es frecuente (aunque no universal) que la presidencia de la CCP sea desempeñada por un miembro de un partido de la oposición.

En algunos países, ese puesto es ocupado por el miembro de la CCP con mayor número de años de servicio¹⁵.

CASO DE ESTUDIO: AUSTRALIA

Desde principios de la década de 1950, la labor de la Comisión Mixta de Cuentas Públicas ha recibido el apoyo de observadores de la Oficina Nacional de Auditoría de Australia y del Ministerio de Finanzas. Los observadores desempeñan una función importante para la labor de la Comisión: contribuyen a asegurar que la Comisión cuenta para su análisis con toda la información y la asesoría que necesita. Al inicio de una investigación, se nombran observadores que asistirán a la Comisión durante toda la duración de su trabajo. Los observadores nominados suelen ser altos funcionarios con experiencia pertinente en las cuestiones que están siendo estudiadas. Los observadores participan en todas las audiencias públicas y a veces se solicita su participación en reuniones privadas y sesiones de información.

La función del observador es asistir a la Comisión en sus labores proporcionando información sobre los antecedentes de una cuestión y comentarios competentes sobre el tema bajo análisis. Durante el transcurso de las audiencias públicas, se espera que los observadores proporcionen información y comentarios tanto al Secretario de la Comisión como a los miembros de esta última. Un observador puede, por ejemplo, sugerir una orientación para las preguntas o bien ofrecer información de fondo sobre cualquiera de los asuntos que están siendo examinados.

La verdadera prueba de la influencia de una CCP no está simplemente en que sus recomendaciones sean aceptadas por el Ejecutivo, sino en que sean efectiva y completamente implementadas y, lo que es todavía más importante, en que sus recomendaciones logren hacer una diferencia positiva en la eficiencia financiera y en la calidad de los servicios¹⁶. Esto con frecuencia puede incluir que el Interventor General de Cuentas notifique de vuelta a la CCP sobre el proceso de implementación. En ciertas jurisdicciones, el Interventor General de Cuentas publica un anexo que se adjunta al informe anual, en el cual se describe en detalle los avances logrados o bien las recomendaciones de la CCP¹⁷.

CASO DE ESTUDIO: COLOMBIA BRITÁNICA

Unos 12 meses después de la comparecencia de un organismo auditado ante la comisión, representantes de la Oficina del Interventor General de Cuentas (denominado Contralor General en otros países) solicitan a representantes del organismo auditado la presentación de una actualización sobre los avances a la Oficina del Interventor General de Cuentas en un plazo determinado (que por lo general es de un mes). Los organismos auditados deben preparar una respuesta por escrito que va dirigida a la Oficina del Interventor General de Cuentas.

Todas las respuestas escritas presentadas por los organismos auditados son examinadas por la Oficina del Interventor General de Cuentas para confirmar la exactitud de la información sobre los avances logrados en la implementación de las recomendaciones contenidas en el informe del Interventor General de Cuentas. Una vez concluido su examen, el Interventor General de Cuentas prepara un informe para la Asamblea Legislativa en el cual incluye su opinión sobre los avances notificados por el organismo auditado. El informe es luego remitido a la Comisión Permanente de Cuentas Públicas.

Tras estudiar el informe del Interventor General de Cuentas, la Comisión puede exigir la comparecencia de los representantes del organismo auditado para que proporcionen información adicional o que se le envíe información adicional por escrito.

COMISIONES INVESTIGADORAS

Las deficiencias en la legislación y el predominio del Ejecutivo son dos razones fundamentales de la creciente preponderancia de comisiones parlamentarias en todo el mundo. Las comisiones parlamentarias forman parte integral de un sistema democrático porque son herramientas fundamentales tanto para fiscalizar al Ejecutivo como para lograr un proceso de toma de decisiones participativo.

En general las comisiones son vehículos más adecuados para fiscalizar o vetar proyectos de ley incoherentes y sesgados que el parlamento en conjunto; además, sus actividades especializadas pueden ayudar a superar los intereses personales y las lealtades partidistas¹⁸. En efecto, se supone que las comisiones parlamentarias fiscalizadoras deben brindar a los diputados una plataforma colectiva para asegurar la responsabilidad pública del Ejecutivo.

La manifestación más clara de la solidez y dinamismo de una estructura democrática es la existencia de estructuras eficaces para un sistema de comisiones vigoroso. Los parlamentarios deberían esforzarse por desarrollar sistemas que difundan los objetivos y resultados de los programas gubernamentales y que aseguren que el sistema financiero cuenta con una elaboración de presupuestos, gestión y rendición de cuentas adecuados. Lo anterior deberá incluir la existencia de comisiones vigorosas y activas, tales como comisiones de finanzas u otras comisiones fiscalizadoras similares, capaces de escudriñar los acuerdos celebrados con instituciones financieras internacionales, de supervisar que el Ejecutivo implemente la legislación de combate a la corrupción y de asegurar que la implantación de políticas – por ejemplo, de privatización – se lleve a cabo de manera transparente, oportuna y eficaz.

Las comisiones pueden crearse como comisiones permanentes que perduran durante todo un ciclo parlamentario o como comisiones *ad hoc* para un objetivo determinado y(o) de duración específica. Las comisiones permanentes pueden estar facultadas para fiscalizar ministerios específicos o bien tener atribuciones más amplias que las habilitan para estudiar cuestiones tales como el presupuesto, el gasto público en general, la reducción de la pobreza o las iniciativas contra la corrupción. La legislación puede ser objeto de comisiones especiales establecidas para ese fin o bien un proyecto de ley puede ser remitido a la comisión de estudio pertinente que se ocupe del ministerio en cuestión.

Varios parlamentos de África cuentan con “comisiones de verificación” que se encargan de supervisar que los ministros cumplan con las declaraciones y las promesas que han hecho ante

el parlamento. Esas comisiones pueden ser útiles para denunciar casos de corrupción. Las comisiones parlamentarias que examinan los informes y les dan seguimiento también deberían respaldar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Por ejemplo, las comisiones de finanzas deberían asegurar que los gobiernos presenten, de manera oportuna, presupuestos anuales exhaustivos. Estos últimos deberían incluir la revelación de los montos que se gastarán en cada ministerio y programa, además de un informe sobre los fondos recaudados y gastados¹⁹. Las comisiones permanentes son idóneas para supervisar el avance logrado respecto a las recomendaciones de la Comisión de Cuentas Públicas dentro de sus áreas de especialización.

Las comisiones deben estar investidas de facultades investigadoras que les permitan tener acceso a las cuentas, registros y demás documentos gubernamentales para asegurar una rendición de cuentas sobre los gastos gubernamentales y sobre la gestión de programas y servicios. Los parlamentos deben esforzarse por asegurar que los gobiernos respondan a las recomendaciones de sus comisiones y pongan en práctica las recomendaciones de estas últimas. El éxito o fracaso de las comisiones está, por lo tanto, relacionado con las atribuciones que tengan y con el grado en que los intereses de los partidos políticos controlen la operación del sistema de comisiones. El sistema de comisiones no podrá ser eficaz si las comisiones no pueden convocar la comparecencia de testigos clave (incluyendo funcionarios públicos) para que respondan a preguntas, si no están facultadas para exigir documentos específicos del Ejecutivo o si el partido mayoritario controla todas las decisiones.

La mayoría de las democracias desarrolladas, tales como las imperantes en Estados Unidos, el Reino Unido y Australia, permiten la celebración de audiencias públicas y la difusión por televisión de las reuniones de las comisiones. Aunque la teledifusión de las reuniones en general es una prerrogativa de los medios de comunicación que depende del grado de interés periodístico de las cuestiones debatidas, la mayoría de las reuniones de las comisiones incluye audiencias públicas que se anuncian por adelantado en los sitios web parlamentarios, lo cual facilita el acceso del público en general a las mismas. Por lo tanto, en principio general las reuniones de las comisiones deberían abrirse al público y a los medios de comunicación para lograr la mayor difusión posible.

Las comisiones deberían decidir celebrar sesiones a puerta cerrada sólo cuando sus deliberaciones siguen en torno a un tema especialmente delicado²⁰.

CASO DE ESTUDIO: UGANDA

El Parlamento ugandés se ha servido de sus comisiones para realizar una serie de prominentes investigaciones contra funcionarios de gobierno acusados de corrupción, algunas de las cuales culminaron con la censura o renuncia de ministros.

Tras una investigación parlamentaria de la Vicepresidenta en su función secundaria de Ministra de Agricultura, el presidente se vio forzado a retirarla de su portafolio ministerial y a reorganizar su Gabinete.

ENTIDADES FISCALIZADORAS AUTÓNOMAS

Como complemento y refuerzo de la labor de las comisiones parlamentarias existen otras entidades fiscalizadoras autónomas, tales como las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los defensores del pueblo, que rinden cuentas al parlamento. Los parlamentos deberían cultivar relaciones de cooperación con esas entidades. En efecto, sin auditorías independientes o autoridades encargadas de combatir la corrupción, los parlamentarios pueden quedar imposibilitados de investigar eficazmente las finanzas del gobierno. A su vez, las conclusiones de las autoridades encargadas de combatir la corrupción pueden provocar una menor respuesta por parte del gobierno si no van acompañadas de un escrutinio parlamentario y de cobertura en los medios de comunicación.

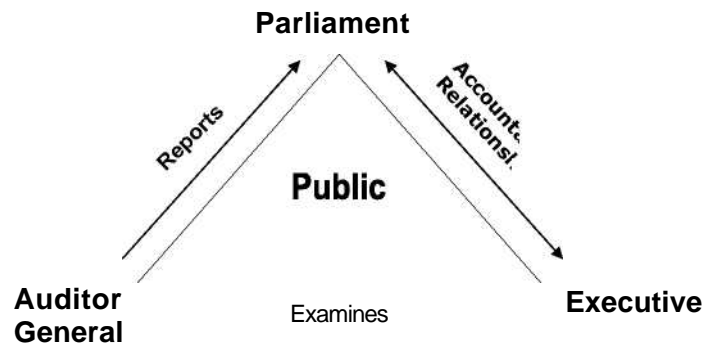
Para asegurar la eficacia de las entidades fiscalizadoras, los parlamentarios deben realizar un seguimiento efectivo estudiando los informes sobre los gastos y programas gubernamentales. Asimismo, los parlamentarios deberían solicitar a las entidades fiscalizadoras que investiguen las situaciones en que se sospeche la existencia de corrupción o prevaricato²².

EL INTERVENTOR GENERAL DE CUENTAS

Aunque a menudo es visto como un rival de los diputados, el Interventor General de Cuentas debe ser considerado una fuente de apoyo e información para la función parlamentaria de fiscalización, ya que proporciona a la Comisión de Cuentas Públicas la información que ésta requiere.

La función del Interventor General de Cuentas depende de su grado de autonomía frente al gobierno como una de las principales oficinas del Estado. Está casi universalmente aceptado que la función del Interventor General de Cuentas debe

tener su base en la rama legislativa del gobierno y que, por lo tanto, esté supeditado al Parlamento. La relación entre el Interventor General de Cuentas y la CCP varía mucho de un país a otro y ha evolucionado de manera diferente según el contexto y la jurisdicción. Esa independencia se ha expresado de varias maneras: nombramiento, duración en el cargo, métodos de censura y destitución del cargo, financiamiento e inmunidades.



En Nigeria, el nombramiento del Interventor General de Cuentas es efectuado por el Presidente con la recomendación de la Comisión Federal de la Función Pública y está supeditado a confirmación por el Senado. La CCP evalúa al candidato y hace su recomendación al Senado. La duración en el cargo de Interventor General de Cuentas se prolonga hasta la edad de la jubilación o hasta cuando el titular ha acumulado 35 años de servicio, según el plazo que venza primero. Para acusarlo de delitos cometidos en el desempeño de sus funciones se requiere una mayoría de dos tercios en el Senado y la alegación de razones específicas. En Sri Lanka, el Interventor General de Cuentas es nombrado por el Presidente con la recomendación del Consejo Constitucional. El Interventor General de Cuentas puede mantenerse en el ejercicio de su cargo hasta llegar a la edad de jubilación. Para acusarlo de delitos cometidos en el desempeño de sus funciones se requiere que el Parlamento haga una solicitud al Presidente. Los cambios propuestos modificarían la duración del mandato hasta la edad de 65 años o un mínimo de 10 años en el cargo.

El grado en que las comisiones fuera de la Comisión de Cuentas Públicas pueden recurrir a los conocimientos especializados y recursos del Interventor General de Cuentas es una cuestión delicada, pero no cabe duda que una explicación de las cuestiones financieras clave específicas de determinados ministerios puede ser útil para las comisiones fiscalizadoras, siempre que ello no socave la relación fundamental que existe entre la CCP y el Interventor General de Cuentas²³.

ENTIDADES QUE COMBATEN LA CORRUPCIÓN

En muchos países, las entidades establecidas específicamente para combatir la corrupción son un recurso importante del Parlamento para supervisar el gasto público. Las comisiones independientes contra la corrupción investidas de facultades para investigar e imponer la ley y que rinden cuentas al parlamento refuerzan la labor del Interventor General de Cuentas y de la Comisión de Cuentas Públicas²⁴.

Las entidades que combaten la corrupción pueden tener diversas estructuras, funciones y atribuciones. Aunque en la mayoría de los países se las ha establecido como entidades autónomas (adoptando el modelo más común de comisiones anti-corrupción independientes, o de “oficinas”, “directorios” y “autoridades”, entre otros) cuya función exclusiva es combatir la corrupción, en otros países se ha preferido integrar a las comisiones anti-corrupción con otros órganos fiscalizadores – tales como el defensor del pueblo – como por ejemplo en Uganda y Papúa Nueva Guinea.

Aunque existen varios modelos de comisiones anti-corrupción, el modelo parlamentario se basa en comisiones que están supeditadas a comisiones parlamentarias y que son independientes tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial del Estado. Un ejemplo notable del modelo parlamentario es la Comisión Independiente Contra la Corrupción creada por el Parlamento de Nueva Gales del Sur en Australia, que ha adoptado un enfoque preventivo para combatir la corrupción.

CASO DE ESTUDIO: NUEVA GALES DEL SUR

La Comisión Independiente Contra la Corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés) fue creada en virtud de una ley del Parlamento de Nueva Gales del Sur en 1988. Entre sus objetivos está proteger el interés público, impedir abusos de la confianza pública y guiar la conducta de los funcionarios públicos. La *Ley sobre la Comisión Independiente Contra la Corrupción* busca principalmente promover la integridad y responsabilidad pública del gobierno, mediante la creación de una ICAC facultada para:

- Investigar, denunciar e impedir los casos de corrupción en los que participen o se vean involucrados autoridades o funcionarios públicos.
- Educar a las autoridades públicas, funcionarios públicos y ciudadanía en general sobre la corrupción y sus efectos nocivos para la administración pública y la comunidad.

Aunque la ICAC es una autoridad pública, es independiente del gobierno de turno. Rinde cuentas al pueblo de Nueva Gales del Sur a través del Parlamento de dicho estado. La Comisión está supeditada a una Comisión Parlamentaria Mixta cuyas funciones son, entre otras:

- Supervisar y examinar el ejercicio realizado por la Comisión de sus funciones.
- Notificar sobre las cuestiones relacionadas con la Comisión que, en opinión de la Comisión Mixta, ameriten ser remitidas a la atención del Parlamento.
- Examinar cada informe anual y demás informes de la Comisión, notificando sobre cualquier asunto contenido en los mismos o derivados de dichos informes.
- Investigar toda cuestión relacionada con sus funciones que le sea remitida por ambas cámaras del Parlamento y presentar un informe a ambas cámaras sobre dicha cuestión.

El modelo parlamentario presupone la operación de un Parlamento habilitado y con atribuciones presupuestarias para financiar comisiones que proporcionan verificaciones de importancia fundamental sobre el Poder Ejecutivo. En los países que han adoptado el modelo parlamentario de comisiones anti-corrupción, estas últimas rinden cuentas al Legislativo, que recibe informes y provee fiscalización. Sin embargo, cuando no tiene independencia, una comisión parlamentaria enfrenta graves dificultades. Por ejemplo, el Parlamento tailandés creó a fines de la década de 1970 la Comisión Nacional Contra la Corrupción (CNCC) para que denunciara los casos de corrupción. Sin embargo, la proliferación de establecimientos operados por compinches del gobierno distribuían parte de sus ganancias a intereses comerciales que tenían acceso al Ejecutivo. La dependencia de ese tipo de establecimientos socavó la viabilidad de la CNCC y creó una vulnerabilidad económica sin precedentes entre los gobiernos del sudeste asiático. En los años previos a la crisis financiera de febrero de 1997, esos establecimientos corruptos causaron una alza de los precios de los bienes inmuebles en Bangkok cuando obtuvieron enormes préstamos de entidades que operaban en la creencia de que el Banco Central de Tailandia cubriría cualquier demora grave en los pagos. Sin embargo, cuando los bancos extranjeros revirtieron el flujo de \$1,9 mil millones de dólares que entraban a Tailandia durante el primer trimestre de 1997 y se creó un flujo de salida de fondos equivalente a \$6,2 mil millones de dólares en el segundo trimestre, el Banco Central fue incapaz de capear la crisis.

Después de ese desastre financiero, Tailandia adoptó una nueva constitución en virtud de la cual se estableció un Poder Legislativo bicameral que cuenta con una Cámara de Representantes y un Senado. Este Legislativo también ha resultado ser bastante débil debido a la continua influencia de compinches tan cercanos al gobierno en el poder que la corrupción en Tailandia necesariamente implica a los grupos privilegiados que buscan aprovecharse financieramente del gobierno. Probablemente el mayor obstáculo para resolver el capitalismo corrupto en Tailandia es que el Senado esté supeditado a un Ejecutivo que ejerce una influencia decisiva sobre la composición de la comisión. Esta jerarquía de notificación impide cualquier independencia de la CNCC frente al Ejecutivo y pone en

entredicho la eficacia de las iniciativas tailandesas contra la corrupción. Aunque la fiscalización parlamentaria controla en principio a la CNCC, la debilidad constitucional del Parlamento tailandés hace que sea muy dudoso que alguna vez llegue a ejercer alguna influencia de peso.

Otra variante del modelo parlamentario es la que recurre a comisiones que difunden informes sobre casos de corrupción como una estrategia para promover la prevención y la educación sobre el tema. Un ejemplo del enfoque concentrado en la denuncia de casos de corrupción es el Informe de la Comisión Warioba en Tanzania. El descontento público con la corrupción de la policía explotó a principios de la década de 1990 cuando incluso los vendedores ambulantes se veían obligados a pagar sobornos a los militares presentes en Dar es Salaam, algo que infringía las normas sociales de justicia económica que preconizan que los pobres deben pagar lo menos posible por las mercancías o servicios que necesitan. La respuesta fue la adopción en 1995 de una ley sobre ética para los líderes de la función pública, en virtud de la cual se creó una comisión presidencial de investigación contra la corrupción, también denominada Comisión Warioba. Con financiamiento y apoyo del Banco Mundial, el gobierno tanzano publicó el Informe de la Comisión Warioba, que implicó a numerosos funcionarios, incluyendo al ex presidente Ali Hassa Mwinyi, varios ministros y funcionarios públicos de alto nivel. Desde entonces, sin embargo, el gobierno tanzano no ha tenido mucho éxito con sus iniciativas para reducir la corrupción, a juzgar por el lugar que ocupa en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que elabora Transparencia Internacional.

En una tercera variante del modelo parlamentario, los gobiernos tienen comisiones establecidas para supervisar a las comisiones investigadoras del Ejecutivo. En Bulgaria, por ejemplo, el Parlamento ha establecido una comisión anti-corrupción para supervisar a una segunda comisión que notifica sus resultados al Consejo de Ministros. Estas iniciativas corresponden a presiones que el Ejecutivo se ha autoimpuesto para demostrar que el gobierno está adoptando medidas sólidas para combatir la corrupción como parte de su estrategia para lograr ser admitido por la Unión Europea.

Ese compromiso ha dado frutos, según puede comprobarse con la constante mejora de Bulgaria en el IPC: de ocupar el puesto 65 en 1998, ha pasado al puesto 53 en 2000, al puesto 47 en 2001 y al puesto 46 en 2002.

El evidente éxito de Bulgaria en reducir la corrupción no está al alcance de todo país. La duplicación de funciones plantea un problema considerable en los países donde la escasez del presupuesto limita las operaciones parlamentarias y donde el Ejecutivo ejerce el poder sin rendir cuentas a nadie. La evolución que pueden darse en ese contexto es una comisión parlamentaria anti-corrupción que opera como instancia secundaria de pocos recursos y de manera paralela a la comisión investigadora del Ejecutivo. Esa duplicación de responsabilidades se ha visto con creciente frecuencia en Europa oriental, a medida que las asambleas nacionales han ido asumiendo funciones fiscalizadoras normalmente realizadas por las cortes de contabilidad pública, entidades fiscalizadoras y entes de inspección financiera que en la estructura organizacional del gobierno están supeditadas al Ejecutivo²⁶.

MARCO DE FISCALIZACIÓN FINANCIERA

LA FUNCIÓN PÚBLICA

Para el ejercicio del proceso de gobierno, es fundamental la existencia de una planta profesional de funcionarios públicos no afiliados a partidos políticos. Este elemento es tan necesario para el Parlamento como para el Ejecutivo. Globalmente, la situación de los funcionarios públicos varía. En algunos países, la totalidad o la mayoría del personal de la función pública se contrata sin participación del Ejecutivo, salvo cuando se trata de los más altos funcionarios, en cuyo caso su nombramiento es aprobado por ministros o por el parlamento.

Las mejores prácticas recomiendan la existencia de un servicio parlamentario independiente que haya sido contratado por sus méritos²⁷. La ventaja de ese enfoque es que permite obtener una plantilla de profesionales calificados, competentes y leales que tienen experiencia en procedimientos gubernamentales.

Dadas las limitadas oportunidades de avance profesional que pueden existir en la función pública y la creciente competencia del mercado laboral, la retención del personal siempre será un desafío. Aunque la contratación de funcionarios públicos debe basarse en el principio del mérito, también se necesita instaurar ciertas estrategias para lograr que la función pública sea representativa de la diversidad de comunidades que conforman la población en general.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

La gobernanza transparente es reconocida actualmente como la piedra angular de la democracia y como una obligación básica que deben observar los parlamentos, el Ejecutivo, los órganos públicos y demás entidades con funciones oficiales. La falta de transparencia puede obstaculizar la participación plena, la buena gobernanza y la rendición de cuentas, creando un ambiente favorable para la corrupción y la ineficiencia. El acceso a la información también es importante para los parlamentarios. La importancia de esta afirmación es evidente para los parlamentarios de la oposición. Ante el cambiante papel del Parlamento en muchos países y las tendencias de mayor desplazamiento del centro de poder hacia el Ejecutivo, el acceso a la información también está ganando importancia entre los parlamentarios de los partidos gobernantes. Los parlamentarios pueden anticipar que serán usuarios importantes de una ley de acceso a la información, y ello puede contribuir a aumentar el apoyo para promulgar una ley semejante. En Colombia Británica, por ejemplo, el principal grupo de usuarios de la legislación de acceso a la información es el partido de oposición, lo cual refleja tendencias observadas en otras jurisdicciones. Sin embargo, los parlamentarios del partido mayoritario también se han convertido en un importante grupo de usuarios en numerosas jurisdicciones. Como se señaló anteriormente, dados los cambios en el equilibrio de poder ocurridos en los últimos años y especialmente debido a la decreciente importancia del Parlamento, esta tendencia probablemente irá en aumento²⁸.

LA SOCIEDAD CIVIL

Aunque los mecanismos informales para la defensa de los intereses de la sociedad civil son beneficiosos, uno de los principales desafíos políticos que deben enfrentar muchos países es la improductividad que aqueja a muchas interacciones entre el parlamento y la sociedad civil. Los diputados y los representantes de la sociedad civil por lo general están en desacuerdo. Aunque no se puede esperar que los diputados y la sociedad civil lleguen a un acuerdo sobre todas las cuestiones, se debería hacer más por aprovechar los conocimientos especializados de los representantes de la comunidad y despertar su interés en actuar como supervisores del Ejecutivo.

En su calidad de participantes privilegiados del proceso de toma de decisiones, los parlamentarios necesitan tener un dominio de las opciones disponibles para reducir la pobreza y mejorar la gobernanza política. Dado que con frecuencia se vinculan con redes internacionales de defensa de intereses y de apoyo, las organizaciones de la sociedad civil pueden proporcionar acceso a redes de información muy útiles para los parlamentarios, permitiéndoles mantenerse actualizados sobre acontecimientos internacionales, obtener información comparativa de otros países y observar otras experiencias regionales o locales en materia de suministro de servicios²⁹.

ORGANISMOS PARLAMENTARIOS

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE PARLAMENTARIOS CONTRA LA CORRUPCIÓN

La Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción³⁰ (OMPCC o GOPAC por sus siglas en inglés) fue creada en 2002 en una conferencia celebrada en Ottawa, Canadá. La conferencia fue patronada por el Parlamento de Canadá, el Instituto del Banco Mundial y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Participaron cerca de 170 parlamentarios provenientes de más de 60 países. La OMPCC, constituida en virtud de la legislación canadiense como un organismo sin fines de lucro, está dirigida por una Junta Directiva seleccionada por secciones regionales.

Las secciones regionales de la OMPCC trabajan en un contexto local con el objetivo de fortalecer la capacidad parlamentaria para solucionar los problemas de corrupción y promover el buen gobierno. Las secciones regionales identifican las oportunidades para implementar acuerdos y tratado internacionales y regionales en su área geográfica y para fortalecer la capacidad parlamentaria de ejercer su función fiscalizadora en el Legislativo. La Secretaría de la OMPCC sirve como punto de contacto global tanto para la OMPCC como para sus secciones regionales y nacionales.

Además de haber instaurado secciones regionales, servicios de información a sus miembros y alianzas con otros organismos, los miembros de la OMPCC han establecido una serie de actividades específicas en las cuales se concentrará la organización. Dichas actividades son:

- Acceso a la información
- Lucha contra el lavado de dinero
- Convenciones internacionales contra la corrupción

-
- Ética parlamentaria
 - Inmunidad parlamentaria
 - Fiscalización parlamentaria
 - Transparencia sobre los ingresos procedentes de los recursos naturales

RED PARLAMENTARIA SOBRE EL BANCO MUNDIAL

La Red Parlamentaria sobre el Banco Mundial³¹ (PNoWB) fue creada en mayo de 2000 como una red informal de parlamentarios individuales, con el objetivo de fortalecer la responsabilidad pública y la transparencia en las instituciones financieras internacionales en general y especialmente en el Banco Mundial, el mayor donante de programas de desarrollo del mundo. Actualmente la PNoWB – una organización no gubernamental independiente regida por el derecho francés de 1901 – congrega a más de mil parlamentarios provenientes de 110 países.

La PNoWB, que moviliza a los parlamentarios a abordar los problemas globales de gobernanza y pobreza, promover la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito del desarrollo internacional, ofrece un foro único para el diálogo entre los parlamentarios y el Banco Mundial. La PNoWB trabaja en estrecha colaboración con el Banco Mundial y muchas de sus actividades se realizan en asociación con este último.

La PNoWB también tiene capítulos locales y regionales en India, Japón, África Oriental, África Occidental, el Oriente Medio, el Norte de África y los Balcanes. Tiene previsto instaurar un capítulo para América Latina y el Caribe, al igual que para África del Sur y el Sudeste Asiático. La PNoWB está abierta a los parlamentarios de los estados miembros del Banco Mundial.

Los miembros de la PNoWB se representan a sí mismos y a los miembros de su circunscripción, no a sus países, parlamentos o gobiernos.

ACCIÓN MUNDIAL DE PARLAMENTARIOS

La Acción Mundial de Parlamentarios³² (PGA, por sus siglas en inglés) es una red dinámica de más de 1.300 legisladores provenientes de 117 parlamentos que se ocupan de una amplia gama de iniciativas orientadas a actividades que promueven la democracia, la paz, la justicia y el desarrollo en todo el mundo. La red PGA está dirigida por sus miembros y estos últimos proponen los temas de los que se ocupará. Este mecanismo permite asegurar que las cuestiones abordadas sean de interés directo para sus afiliados y tengan resonancia en el ámbito internacional.

Las actividades de la red PGA se concentran en tres programas principales:

- Paz y Democracia
- Derecho Internacional y Derechos Humanos
- Desarrollo Sostenible y Población

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA

La Unión Interparlamentaria³³ es la organización internacional de parlamentos de los estados soberanos. Fundada en 1889, es un foro central para el diálogo parlamentario mundial. Trabaja por la paz y la cooperación entre los pueblos, al igual que por la firme implantación de la democracia representativa. Más de 140 parlamentos nacionales son miembros de la Unión Parlamentaria. Siete asambleas parlamentarias regionales están afiliados en calidad de miembros asociados.

Los principales objetivos de la Unión Parlamentaria son:

-
- Fomentar el establecimiento de contactos, la coordinación y el intercambio de experiencias entre parlamentos y entre parlamentarios de todos los países.
 - Estudiar las cuestiones de interés e inquietud internacional y expresar sus puntos de vista sobre las mismas para instar a los parlamentos y parlamentarios a tomar medidas al respecto.
 - Contribuir a la defensa y a la promoción de los derechos humanos.
 - Contribuir a un mejor conocimiento de la manera en que operan las entidades representativas y al fortalecimiento y desarrollo de sus vías de intervención.

La Unión Interparlamentaria apoya las iniciativas de las Naciones Unidas, cuyos objetivos comparte y con la cual trabaja en estrecha cooperación. También coopera con organismos interparlamentarios regionales, al igual que con organismos internacionales intergubernamentales y no gubernamentales que se inspiran en los mismos ideales.

ASOCIACIÓN PARLAMENTARIA DEL COMMONWEALTH

La Asociación Parlamentaria del Commonwealth³⁴ (CPA, por sus siglas en inglés) está integrada por los parlamentos y poderes legislativos nacionales, provinciales, estatales y territoriales de los países que pertenecen a la Mancomunidad Británica. Los miembros de la CPA, sin distinción de género, raza, religión o cultura, comparten la misión de la Asociación de promover el conocimiento y la comprensión de la democracia parlamentaria, el respeto del imperio de la ley y los derechos humanos.

La CPA busca crear una comunidad parlamentaria informada e impulsar la cooperación entre sus parlamentos y poderes legislativos afiliados. La CPA cuenta con sucursales activas en

169 parlamentos nacionales, estatales, provinciales y territoriales, al igual que con una afiliación total de aproximadamente 16.000 parlamentarios.

Secretaría Global de la OMPCC

Suite 802

255 Albert Street

Ottawa

Ontario

K1P 6A9

Canadá

Tel : (+1) 613-237-0143

Fax: (+1) 613-235-8237

Correo-E: secretariat@gopacnetwork.org

NOTAS

- 1 Pelizzo, R & Stapenhurst, F, Tools of Legislative Oversight Policy Research Working Paper 3388, 2005 3388, The World Bank, September 2004
- 2 World Bank Institute Parliamentary Strengthening Program
- 3 BRAC University, The State of Governance in Bangladesh 2006, 2006
- 4 Hubli, K.S & Mandaville, A, Parliaments and the PRSP Process. World Bank Institute, 2004
- 5 IPU, The Parliament of Timor Leste and the Budgetary Process, 2003
- 6 Asia Foundation, A Guide to Applied Budget Analysis, 2006
- 7 IPU, The Parliament of Timor Leste and the Budgetary Process, 2003
- 8 GOP AC, Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook, 2005
- 9 NDI, Legislatures and the Budget Process, 2003
- 10 BRAC University, The State of Governance in Bangladesh 2006, 2006
- 11 GOP AC, Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook, 2005
- 12 KPMG, The Parliamentary Public Accounts Committee: an Australian and New Zealand Perspective
- 13 The Constitution Unit, Parliamentary Audit Scrutiny. 2003
- 14
- 15 [http://www.cpahq.org/uploadedFiles/Programmes and Activities/Professional Development/Tighter%20financial%20scrutiny%20in%20Nigeria.pdf](http://www.cpahq.org/uploadedFiles/Programmes%20and%20Activities/Professional%20Development/Tighter%20financial%20scrutiny%20in%20Nigeria.pdf)
- 16
- 17 <http://www.aph.gov.au/house/committee/ipaa/observer.htm>
- 18 Hansard Society, The Fiscal Maze, 2006
- 19
- 20 <http://www.leg.bc.ca/cmt/38thparl/session-3/pac/PACFollowUpProcess.pdf>
- 21 BRAC University, The State of Governance in Bangladesh 2006, 2006
- 22 GOP AC, Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook, 2005
- 23 PILDAT, The Parliamentary Committee System in Pakistan. 2004
- 24 SADC Parliamentary Forum, MP's Orientation Handbook. 2004
- 25 GOP AC, Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook, 2005
- 26 The Constitution Unit, Parliamentary Audit Scrutiny. 2003
- 27 <http://www.icac.nsw.gov.au>
- 28 IPU, Parliament and Democracy in the 21- Century, 2006
- 29 World Bank, Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?. 2004

http://www.cpahq.org/uploadedFiles/Information_Services/Publications/CPA_Electronic_Publications/AdministrationandFinancingofParliamentStudyGroupReport.pdf

- 28 WBI, Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance, 2005
- 29 UNDP, Building Political Governance Frameworks, 2005
- 30 www.gopacnetwork.org
- 31 www.pnowb.org
- 32 www.pgaction.org
- 33 www.ipu.org
- 34 www.cpahq.org