



Ayuda legislativa

Antecedentes

La ayuda a las legislaturas es una esfera de actividad de los donantes relativamente nueva, pero en rápido crecimiento. Hasta fecha reciente muchos donantes se mostraban renuentes a la idea de prestar ayuda a las legislaturas ya que se las consideraba como instituciones altamente políticas bajo control soberano. Esta percepción cambió con el aumento del número de países que experimentaban cambios sociales, políticos y económicos radicales y reformas democráticas.

Las actividades legislativas tienen un impacto directo sobre el entorno político que apoyan y favorecen un desarrollo humano sostenible. Las legislaturas fuertes ayudan a asegurar la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y un mercado eficiente.

Concepto: ¿Qué es la ayuda legislativa?

La ayuda legislativa se refiere a aquellas actividades que ayudan a las legislaturas, tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios, a convertirse en instituciones más eficientes, efectivas y democráticas. Las actividades se centran en las tres funciones básicas de una

legislatura: a) representación del pueblo; b) supervisión del sector público, y c) promulgación de leyes.

Para hacer frente a la función representativa, la ayuda legislativa debe incluir mecanismos para realzar las relaciones entre los legisladores y sus electores y apoyar a agentes externos que influyen sobre la legislatura y supervisan sus actividades. Este grupo incluye a otras ramas de gobierno y a los partidos políticos, además de a las organizaciones no gubernamentales, grupos de ciudadanos y medios de comunicación.

Las actividades de apoyo a las funciones de supervisión y legislación se centran a menudo en tratar de corregir el desequilibrio existente entre las ramas ejecutiva y legislativa de gobierno, fortaleciendo la función de supervisión y mejorando la capacidad de los órganos legislativos, y otros asociados, para preparar y revisar la legislación.

Dicha asistencia puede también dirigirse a la capacidad técnica interna de la legislatura, mediante una mejora de sus procedimientos administrativos y sistemas de gestión de la información, además de proporcionar programas de capacitación tanto para los legisladores como para el personal de apoyo. *(Para información sobre*

tipos específicos de ayuda legislativa, véase el anexo I de este número en <http://intra.undp.org/eo> o en *Experiencia adquirida* <http://www.undp.org/eo>, *Nociones esenciales*).

Experiencia adquirida

1. Comprender y anticipar los cambios en el contexto sociopolítico son las claves del éxito de la ayuda legislativa.

Los esfuerzos de desarrollo legislativo a menudo tienen lugar en un contexto sociopolítico en extremo complejo. Frecuentemente la asistencia legislativa se facilita con posterioridad a un periodo de agitación social, o en el marco de un intento de introducir tradiciones democráticas en el país. Pero los esfuerzos de ayuda pueden verse debilitados o incluso anulados, a consecuencia de consultas electorales, de un cambio de los equipos dirigentes o de modificaciones sociales o culturales repentinas. Por otra parte, la oportunidad y la naturaleza de los cambios pueden ser ventajosos para los programas de ayuda legislativa.

¿Qué hay que hacer?

Los asociados a un programa deben realizar un análisis cuidadoso del contexto socio político antes de elaborar proyectos de asistencia. Una comprensión a fondo del contexto político ayudará a los planificadores a identificar a los actores clave y los riesgos asociados al proyecto. El factor más importante para determinar el éxito potencial es la voluntad política de alto nivel para el desarrollo legislativo.

La ayuda tendrá más posibilidades de éxito cuando el gobierno quiere la democracia pero carece de la pericia necesaria. Si los dirigentes tienen escaso interés en compartir el poder, es improbable que los esfuerzos tradicionales para promover la

democracia rindan fruto alguno. Un cambio del poder político también puede tener un efecto negativo para la asistencia en curso.

El papel desempeñado por la oficina del donante en el país puede ser importante para impulsar programas de asistencia legislativa. En la medida de lo posible, la oficina debería contar entre su personal con alguien que conozca personalmente a los principales actores políticos y que pueda funcionar en un ambiente político muy tenso. A menudo se requiere la iniciativa y la intervención personal del jefe de una misión de donantes o de una oficina exterior para tratar con el parlamento, los partidos políticos y el gobierno. Las misiones de donantes deben elaborar su propia capacidad analítica, especialmente si el programa de desarrollo legislativo tiene un carácter amplio.

Los directores del proyecto deberían también supervisar constantemente la situación, tratando de anticiparse a los cambios que se produzcan en el contexto político, y actuar en consecuencia.

Ejemplos

Tras el golpe militar en 1996, el Gobierno de Gambia indicó que iniciaría un proceso de democratización. El PNUD adoptó entonces la iniciativa de reorganizar una serie de cursillos nacionales en seis esferas clave antes de que se evaluaran las necesidades parlamentarias. Estas consultas resultaron en la inclusión de asistencia técnica a tales efectos en el nuevo marco para la cooperación con el país. (Fuente: PNUD, División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública y el marco para la cooperación con Gambia).

Algunos Estados de partido único, tales como Uganda, todavía reciben un volumen considerable de asistencia de donantes debido a las oportunidades que se perciben en el deseo expreso de la Presidencia de conceder al pueblo una participación mayor

en el gobierno del país. (Fuente: División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública y marco para la cooperación con Uganda)

2. Evaluar cuidadosamente las necesidades de ayuda legislativa del país.

Es crucial evaluar el papel y las funciones de la legislatura y el interés y el compromiso real de los principales actores, incluida la voluntad política de desarrollo parlamentario. Esto ayuda a identificar las actividades de programa adecuadas y las medidas necesarias para minimizar los riesgos consiguientes antes de elaborar el programa. Hasta la fecha, se ha proporcionado ayuda a menudo para fortalecer la capacidad técnica interna de los parlamentos, pero las necesidades son igualmente cuantiosas con respecto a las otras funciones de representación y de supervisión.

¿Qué hay que hacer?

No precipitarse en proporcionar ayuda, incluso cuando existe presión de los gobiernos para obtener una respuesta. En muchos casos, la asistencia técnica no es lo que se necesita con mayor urgencia; la situación puede requerir más apoyo, consultas y diálogo antes que nada.

Hay que ser selectivo en la ayuda aportada. Hay que considerar una amplia gama de necesidades, incluida la capacidad del parlamento de legislar, de estar verdaderamente en relación con sus electores y de controlar las fuerzas externas que influyen sobre el entorno legislativo. La evaluación de necesidades puede hacerse por conducto de estudios a fondo de la situación de los países, al igual que mediante entrevistas y cursillos específicos con los principales actores. En condiciones ideales, la evaluación se emprende durante las actividades preparatorias.

Hay que tener cuidado de la tendencia a simplemente reproducir prácticas (sesiones parlamentarias, por ejemplo) que muchas veces se consideran como forma deseable de democracia, ya que estos mecanismos pueden ser manipulados fácilmente en entornos desfavorables. En vez de ello, los planificadores deben centrarse en analizar la sustancia y la raíz del problema y aplicar enfoques innovadores.

Los directores del programa deben también llevar a cabo un análisis continuo del contexto político y parlamentario durante el transcurso del programa de ayuda, tanto para determinar los progresos efectuados como para evaluar los cambios que hayan podido producirse como resultado de elecciones y otros acontecimientos.

Ejemplo

En Polonia, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) proporcionó apoyo a la legislatura en forma de equipo automatizado de oficina, capacitación y apoyo técnico. La evaluación concluyó que “la ayuda debería ir más allá de las necesidades de infraestructura e información. Como una actividad única este enfoque no es suficiente para subvenir a las diversas necesidades de una legislatura recientemente democrática.” (Fuente: Lippman, H. y J. Jutkowitz, CDIE Impact Evaluation nº 6, USAID, junio 1996).

3. Mejorar la comunicación entre los legisladores y sus electores para que la legislatura tenga un carácter genuinamente representativo.

En muchos países, los legisladores no tienen la costumbre de comunicarse con sus electores y no creen que sea importante hacerlo. A menudo no tienen personal auxiliar en sus distritos; no tienen tradición de servicio al elector, y muchos consideran los servicios a los electores simplemente como un patronazgo. Además, los legisladores a menudo le temen a las

exigencias de los electores, no pueden atenderlas porque no entran en la esfera del mandato de la legislatura, o por otras razones, y por consiguiente tratan de evitar el contacto con el público. Sin un contacto estrecho con los electores, los miembros del parlamento no pueden representar genuinamente al pueblo y pueden llegar a conclusiones erróneas sobre las necesidades y deseos de sus electores.

¿Qué hay que hacer?

Los foros públicos, la información a los legisladores sobre los medios de comunicación y el establecimiento de oficinas de relaciones públicas son algunas maneras de desarrollar la relación entre los legisladores y los electores. Es igualmente importante abrir la legislatura al público y dar a los medios de información acceso a los debates legislativos.

Es importante no sólo organizar reuniones públicas sino también ayudar a desarrollar la relación entre los legisladores y el público. Se recomienda una planificación cuidadosa de los eventos y las reuniones para evitar encuentros embarazosos o desagradables. Debería evitarse el reembolso de los gastos de viaje a tal efecto, ya que a menudo se utilizan para otros fines.

Las campañas en los medios de información deberían señalar a la atención pública la importancia de la participación y representación equilibradas de hombres y mujeres. Los medios de información también pueden utilizarse para promover ideas políticas, educar a los votantes y movilizar apoyo, especialmente en las zonas rurales.

Ejemplos

En Ghana, el Instituto Democrático Nacional alienta a los legisladores a reunirse con el público a la vez que protege a los parlamentarios de una sesión de quejas del

público, centrándose en destacar lo que la legislatura está llevando a cabo efectivamente.

En Georgia, el Instituto Democrático Nacional trabajó para ayudar a crear una oficina de relaciones públicas que actualmente organiza giras para estudiantes e invita regularmente a periodistas a asistir a sesiones parlamentarias (Fuente: Summary: NDI Workshop on Best Practices and Lessons Learned in Legislative Development, 21 a 24 de octubre, 1998, Jerusalén.)

4. Buscar y mantener un apoyo amplio de los principales dirigentes políticos

Un cambio institucional amplio requiere no sólo el compromiso temprano de los dirigentes gubernamentales sino también el continuo apoyo de los principales legisladores, su personal auxiliar y los movimientos políticos. El apoyo de los principales agentes políticos ayudará a reducir la vulnerabilidad de los esfuerzos de ayuda legislativa que se hagan para propiciar los cambios sociopolíticos. Mantener el apoyo en presencia de cambios en el liderazgo puede requerir ajustes en el enfoque del programa de ayuda.

¿Qué hay que hacer?

La propiedad del proceso de desarrollo legislativo debe permanecer en manos de las instituciones nacionales; de otro modo, los principales actores políticos no mantendrán los esfuerzos que iniciaron. Esto puede conseguirse estableciendo el control de la reforma por un comité multipartidista o mediante iniciativas de reforma gubernamentales que identifiquen los problemas, establezcan prioridades y propongan direcciones futuras. Estos grupos deben continuar desempeñando un papel útil después de que haya concluido el programa de ayuda.

Tanto la legislatura como los principales actores gubernamentales deben tener interés en el programa. Si el gobierno ha solicitado apoyo, los donantes necesitan tener la seguridad de que la legislatura, en calidad de beneficiaria, presta también apoyo, y viceversa.

El apoyo puede también crearse mediante cursillos sobre desarrollo legislativo antes de que se inicie el programa. Cuando varios donantes apoyan la reforma legislativa o democrática, necesitan coordinar sus esfuerzos para crear un acuerdo sobre la totalidad del programa de ayuda, y apoyarlo.

Es importante también trabajar con el Presidente del parlamento, o un miembro de la Mesa, y otras personalidades mediante entrevistas personales, sin proporcionarles poder de decisión o capacidad de vetar el programa.

Ejemplo

El proyecto de USAID sobre refuerzo legislativo en Bolivia (1992-1998) ayudó a establecer la Comisión parlamentaria de modernización legislativa, presidida por el Presidente del Congreso. La Comisión, que estaba integrada por dirigentes políticos de ambas cámaras del Congreso, obtuvo un estatuto permanente e inició las reformas electorales en 1997. Este esfuerzo ayudó a obtener la adhesión al desarrollo legislativo de los partidos políticos y las cámaras. (Fuente: Jonson, John K. Y Robert T. Nakamura, Legislatures and Good Governance, PNUD, 1999 (disponible en la División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública)

5. Los proyectos y actividades experimentales pueden ser beneficiosos

La ayuda a pequeña escala a las legislaturas puede resultar útil como un medio de aprender cómo funciona la

legislatura, establecer la confianza con los principales actores y determinar la viabilidad de actividades de asistencia más amplias. Un programa puede ser limitado y estar dotado de un enfoque más bien estrecho hasta que se establece la confianza con los asociados y los principales actores legislativos se declaran interesados y se comprometen con una reforma institucional más amplia. Habida cuenta de que pueden pasar meses hasta que los legisladores asimilen la experiencia obtenida de las actividades, y estén dispuestos a considerar la posible realización de actividades complementarias, es conveniente planificar el proyecto en distintas fases y programar algunos intervalos entre estas fases.

¿Qué hay que hacer?

Actividades iniciales, como por ejemplo una orientación para nuevos miembros, una capacitación a corto plazo, seminarios, giras de observación, pasantías y publicación de boletines pueden ser intervenciones poco costosas al principio del programa. Las intervenciones que tengan éxito deberían repetirse como parte de un proceso de reforma legislativa más amplio.

La organización eficaz de las elecciones puede ser un punto de entrada de la ayuda parlamentaria y resultar decisiva para establecer la confianza. En países como Malasia y Mozambique, el papel desempeñado por el PNUD y el sistema de las Naciones Unidas en la organización de elecciones democráticas allanó el camino para las peticiones de ayuda a la legislatura. Los efectos positivos de este apoyo electoral no duran indefinidamente y el donante debería poder aprovechar la oportunidad que se le presenta.

Las visitas de estudio de los legisladores en la fase de identificación o de formulación del proyecto pueden permitirles identificar qué experiencias de los asociados del país anfitrión les pueden ser más útiles. Ello

contribuiría a la formulación de mejores proyectos. Las misiones de observación y las visitas de estudio tienen más eficacia cuando están bien centradas, tratan sobre una cuestión específica y forman parte de un programa de trabajo en curso con personal sobre el terreno. Ello incrementa la posibilidad de que lo que se observe en el extranjero se adaptará y se aplicará una vez que se regresa. Al organizar visitas de estudio, hay que seleccionar los países cuidadosamente para asegurar que verdaderamente proporcionen a los participantes un ejemplo bueno y pertinente.

Hay que tener cuidado en no crear una expectativa de ayuda continua. La actividad experimental puede revelar que se necesita más labor preparatoria o que el entorno político no es actualmente propicio para emprender un programa de ayuda legislativa más amplio.

Ejemplos

En Bolivia, el USAID comenzó una labor de apoyo oficioso para fortalecer el poder legislativo, mediante visitas de estudio y una evaluación de prioridades, mucho antes de que se iniciara un programa bilateral oficial (Fuente: Modernizing Bolivia's Legislature, CDIE Impact Evaluation N°1, USAID, junio 1996).

En Guyana, el NDI comenzó por establecer la biblioteca del Parlamento, a fin de crear una presencia en la legislatura que condujera a la realización de otros proyectos. El personal del programa trabajó en este proyecto estrechamente con los servicios administrativos del Parlamento, muy respetados por su independencia. (Fuente: Summary: NDI Workshop on Best Practices and Lessons Learned in Legislative Development, 21 a 24 de octubre, 1998, Jerusalén.)

6. El fortalecimiento de las legislaturas requiere un enfoque multidimensional.

Muchos programas de ayuda legislativa sólo prestan apoyo en *una* esfera de la legislatura. Sin embargo, las actividades aisladas no bastan para subvenir a las necesidades de la legislatura como institución. Para que sea efectiva, la ayuda debería considerar el marco institucional en su conjunto, incluidas las relaciones de la legislatura con el público y las fuerzas externas que influyen sobre ella. Además, la ayuda debería ir más allá del desarrollo organizacional de la legislatura y examinar el papel y la capacidad de los principales agentes sociopolíticos para desempeñar sus responsabilidades de representación.

¿Qué hay que hacer?

Los planificadores del programa deberían asegurar que las tres funciones básicas de la legislatura (representación, supervisión y promulgación de leyes) se consideran durante la formulación del programa. Es preciso evitar centrarse simplemente en la capacidad técnica interna para elaborar leyes; los objetivos últimos se refieren más a la *eficacia* de la legislatura que a su *eficiencia*.

A fin de obtener un compromiso con la creación de instituciones democráticas, los programas pueden tener que incluir actividades esenciales que se centren en elementos ajenos a la legislatura, tales como la sociedad civil y los medios de información. Dicho apoyo puede incluir la creación de centros de investigación sobre cuestiones legislativas, el análisis y el apoyo a la capacitación del personal parlamentario, la creación de capacidad de organizaciones locales que fomenten la conciencia pública o propugnen por una legislación determinada, y la capacitación de periodistas en la cobertura de las actividades de la legislatura y en la manera de llevar a cabo sondeos de opinión, por

ejemplo.

El personal del programa de ayuda legislativa puede también trabajar con los partidos políticos a fin de ayudarles a organizar reuniones ejecutivas, definir el papel de los parlamentarios encargados de asegurar la disciplina de partido y desarrollar la posición y la disciplina de partido, entre otras cosas. De modo análogo, los programas pueden también incluir actividades que impliquen actividades con otras ramas del gobierno, a fin de fortalecer las relaciones entre la rama legislativa y la rama ejecutiva.

Cuando un donante está interesado en apoyar únicamente una esfera de actividad, los mecanismos interinstitucionales deberían asegurar que otros donantes complementen esta ayuda centrándose en las demás necesidades. La ayuda puede adoptar la forma de programas separados. También puede ser parte de un proyecto específico de desarrollo legislativo o de una iniciativa de administración pública más amplia.

Ejemplo

El PNUD apoya al Parlamento de Moldova a fin de permitirle cumplir su función después de la independencia. Se llevaron a cabo actividades a muchos niveles, incluido el aumento de la toma de conciencia mediante seminarios, mejorando las operaciones parlamentarias y ayudando al poder judicial a examinar las leyes constitucionales. Esto resultó en el desarrollo de un programa más ambicioso de buena administración pública (Fuente: UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned, División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública; véase <http://magnet.org>)

7. Programas de ayuda deberían reforzar el papel de control parlamentario del ejecutivo.

Una esfera importante de la ayuda legislativa es la creación de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, manteniendo al mismo tiempo la independencia del Parlamento. La supervisión del ejecutivo requiere autoridad constitucional, recursos humanos y financieros para investigar los programas del gobierno y el grado necesario de voluntad política. Deberían desplegarse esfuerzos especiales para que la rama ejecutiva interviniera en los programas de ayuda, de manera que la supervisión se convirtiera en un proceso de cooperación y no una función de policía. Como la supervisión está estrechamente relacionada con la utilización de los fondos públicos, los trabajos sobre el presupuesto nacional constituyen un punto de inicio útil.

¿Qué hay que hacer?

El presupuesto nacional es un instrumento poderoso de control. Muchos programas se centran en fortalecer la función supervisora de la legislatura mediante un aumento de su capacidad de revisar y analizar el presupuesto nacional y controlar los gastos presupuestarios que realiza el ejecutivo. Esto se hace a menudo trabajando con la Comisión de Presupuestos, la Comisión de Cuentas Públicas, el Auditor General o su equivalente mediante, por ejemplo, la capacitación en el análisis del presupuesto.

Otros programas se centran en la capacidad de la legislatura para realizar ciertas tareas, tales como la investigación, el análisis y la redacción de proyectos de ley, que le pueden hacer más independiente del poder ejecutivo. En muchos países el ejecutivo redacta los proyectos de ley. Cuando existe una transferencia de esta responsabilidad a la legislatura, puede ser de utilidad organizar una capacitación conjunta de ambos poderes. Del mismo modo, el poder

judicial debería intervenir desde una perspectiva legal y técnica.

Algunos proyectos han trabajado directamente con el poder ejecutivo sobre cuestiones de política y proyectos de legislación. Estos proyectos han intentado establecer relaciones entre las comisiones parlamentarias y los ministerios pertinentes mediante la organización de reuniones de trabajo comunes. El fortalecimiento de las comisiones parlamentarias y del sistema de sesiones públicas pueden ayudar a mejorar la labor de supervisión, en particular por lo que hace a la aplicación de las leyes por el poder ejecutivo.

Ejemplo

En Georgia, el NDI concluyó que una estrategia exitosa había sido invitar a ministros para que asistieran a las reuniones de trabajo y se reunieran con los distintos ministros para mantenerles informados de los acontecimientos y las cuestiones relativas a la preparación del presupuesto o de proyectos de ley específicos. (Fuente: Summary: NDI Workshop on Best Practices and Lessons Learned in Legislative Development, 21 a 24 de octubre, 1998, Jerusalén.)

En Bolivia, un programa de USAID ayudó al personal a aumentar su capacidad de análisis del presupuesto y aumentó la participación de la legislatura en una esfera que anteriormente había sido de dominio exclusivo del poder ejecutivo (Fuente: Modernizing Bolivia's Legislature, CDIE Impact Evaluation N°.1, junio 1996).

8. Utilizar enfoques discretos, no partidistas, para minimizar los riesgos en situaciones de gran sensibilidad política.

Para reducir los riesgos políticos, la ayuda debería tener un carácter no partidista, es decir, que no favorezca a ningún partido político. Al seleccionar a los posibles

asociados, debería prestarse atención a los sesgos políticos que podrían poner en peligro la percepción de la neutralidad del programa de ayuda. La ayuda debería centrarse en las necesidades del parlamento, y *no* en los partidos políticos representados.

¿Qué hay que hacer?

Algunos programas que han tenido éxito han incorporado la participación de un comité directivo o un consejo asesor en el que todos los grupos parlamentarios estaban representados de manera proporcional.

Otro enfoque consiste en trabajar con las comisiones parlamentarias existentes que están compuestas de miembros de diferentes partidos. La capacitación, el viaje y el material deberían distribuirse equitativamente entre todos los partidos o sus facciones, por ejemplo mediante la reunión cuidadosa de grupos de legisladores o de sus auxiliares, a fin de que incluyan una representación de los distintos partidos e intereses. La dirección del programa también puede desempeñar un papel importante.

Las actividades del programa pueden tener que suspenderse si surgen dificultades debida a la actitud de uno o más de los grupos participantes.

Otro enfoque no partidista es establecer comités de mujeres parlamentarias y otros mecanismos que rindan cuentas a la legislatura. De esta manera se brinda oportunidades a las diputadas para obtener experiencia y para que las cuestiones y perspectivas de la mujer sean objeto de debate y de publicidad. *Para información sobre intereses de género en la ayuda legislativa, véase el anexo II de esta publicación que figura en <http://intra.undp.org/eo>, Experiencia adquirida, o en <http://www.undp.org>, Nociones esenciales).*

Ejemplos

A fin de evitar la parcialidad, el NDI consulta no solamente con el Presidente del Parlamento sino con todos los parlamentarios encargados de la disciplina de partido en Sudáfrica; en Nepal trabaja con un grupo multipartidista establecido como enlace para los proyectos del NDI. (Fuente: Summary: NDI Workshop on Best Practices and Lessons Learned in Legislative Development, 21 a 24 de octubre, 1998, Jerusalén).

La oficina exterior del PNUD en Mozambique proporcionó apoyo al Parlamento después de las elecciones. En un programa de capacitación que incluía a miembros de diferentes partidos, el aspecto partidista fue minimizado al no referirse nunca a los diferentes partidos políticos. En vez de ello, se asignó a cada partido el nombre de un color, por ejemplo, "el grupo azul", "el grupo rojo", etc. (Fuente: División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública)

En Honduras, el USAID interrumpió un pequeño programa de ayuda legislativa después de que el líder de la legislatura sustituyera al personal profesional independiente de la dependencia de política por miembros del partido que carecían de los conocimientos requeridos.

9. I diseño y la gestión del programa deben ser flexibles.

La experiencia obtenida en la ayuda a las legislaturas ha demostrado que, especialmente en las esferas de política, cuanto más ambicioso y específico sea un objetivo menos probabilidades hay de que ese objetivo se materialice, especialmente dentro de un plazo determinado. Esto se debe a que la información necesaria en la planificación del proyecto y los factores políticos escapan al control de los planificadores. En consecuencia, la flexibilidad en el diseño del programa es

importante para responder efectivamente a cambios no previstos, aprovechar las oportunidades que se presenten y modificar las estrategias de programa para incorporar la reacción de los participantes y el personal, las sugerencias y las lecciones aprendidas en las evaluaciones periódicas. La flexibilidad puede significar un aumento o disminución del ritmo y de la dirección de las actividades, o incluso poner fin al programa.

¿Qué hay que hacer?

Los planificadores del programa deben acordar una gama de objetivos deseables y tratar de precisar en la medida de lo posible esos objetivos. Los planificadores también pueden llevar a cabo una evaluación de riesgos para los objetivos concretos, a fin de facilitar un diseño realista. Deben preverse desde el principio mecanismos de revisión del documento del proyecto y medios para modificar los objetivos y las actividades.

Al evaluar los progresos obtenidos, se debe tener en cuenta que los resultados de la ayuda legislativa no siempre son tangibles. Una de las principales contribuciones puede consistir en aumentar la confianza de los participantes y convencerles de su capacidad para hacer frente a sus funciones. Psicológicamente, el efecto puede considerarse como una forma de potenciación.

La vigilancia y evaluación deben formar parte del diseño del programa y deben elaborarse las herramientas necesarias a tales efectos. Por ejemplo, es importante identificar con cierta precisión las clases de indicadores que deberían reunirse para evaluar el grado de eficacia con que se están consiguiendo los objetivos. *(Para más información sobre los posibles indicadores de medidas de ayuda legislativa, véase el anexo III de la presente publicación que figura en <http://intra.undp.org/eo>, en*

Experiencia adquirida o en <http://www.undp.org>, Nociónes esenciales.

Ejemplo

En Rusia, el Centro parlamentario llegó a la conclusión de que una de las ventajas de las actividades del programa parlamentario Canadá-Rusia provenía del aprovechamiento de oportunidades no previstas resultantes

del establecimiento de buenas relaciones de trabajo. El Centro sigue cuidadosamente las impresiones de los participantes en cada visita y seminario, mantiene contacto con los participantes anteriores, que pueden sugerir esferas productivas para actividades futuras, y despliega continuos esfuerzos por utilizar la experiencia obtenida para tratar de resolver los problemas con que se enfrenta el Parlamento de la Federación de Rusia.

Referencias

- Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), Political and Social Policies Division, Policy Branch. Indicators for Programming in Human Rights and Democratic Development: A Preliminary Study, Ilian Kapoor, Ottawa, julio 1996.
<http://www.acdi-cida.gc.ca>
- Instituto Internacional para la Democracia y la Ayuda Electoral (IDEA). Women in Parliament: Beyond Numbers. The International IDEA Handbook Series. Estocolmo, International IDEA.
<http://www.idea.int>
- Jonson, John K y Robert T. Nakamura. Legislatures and Good Governance. PNUD, 1999. (puede obtenerse en la División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública)
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Summary: NDI Workshop on Best Practices and Lessons Learned in Legislative Development, 21 a 24 de octubre, 1998.
- Parliamentary Centre. Case Study for Governance Cooperative on Canada-Russia Parliamentary Programme. Enero 1988.
- PNUD. El PNUD y la buena administración Pública: experiencias y lecciones aprendidas. División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública, octubre 1998.
<http://magnet.undp.org>
- USAID Center for Development Information and Evaluation (CDIE). Assisting Legislatures in Developing Countries: A Framework for Program Planning and Implementation. Washington. Febrero 1998.

Instituciones para consulta

Asia Foundation

San Francisco, California
Tel: (415) 982-4640
Fax: (415) 392-8863
E-mail: webmaster@asiafound.org
<http://www.asiafoundation.org>

Development Alternatives, Inc. (DAI)

Bethesda, Maryland
Tel: (301) 718-8699
Fax: (301) 718-7968
E-mail: info@dai.com
<http://www.dai.com>

Instituto Internacional para la Democracia y la Ayuda Electoral (IDEA)

Estocolmo, Suecia
Tel: (46-8) 698-370
Fax: (46-8) 20-24-22
E-mail: info@idea.int
<http://www.idea.int>

National Democratic Institute for International Affairs (NDI)

Washington, D.C.
Tel: (202) 328-3136
Fax: (202) 939-3166
E-mail: demos@ndi.com
<http://www.ndi.org>

National Endowment for Democracy

Washington, D.C.
Tel: (202) 293-9072
Fax: (202) 223-6042
E-mail: info@ned.org
<http://www.ned.org>

Unión Interparlamentaria (UIP)

Programa para el estudio y la promoción de instituciones representativas

Ginebra, Suiza

Tel: (41-22) 919-4130

Fax: (41-22) 733-3141

E-mail: mch@mail.ipu.org

<http://www.ipu.org>

and

821 UN Plaza, 9th floor

Tel: (212) 557-5880

E-mail: ny-office@mail.ipu.org

USAID Center for Development Information and Evaluation (CDIE)**USAID Development Experience Clearinghouse (DEC)**

1611 N. Kent St.

Arlington, VA 22209

Tel : (703) 351-4006

Fax : (703) 351-4039

http://www.dec.org/usaaid_eval

La serie de "Nociones esenciales" sintetiza los principales casos de experiencia adquirida y de recomendaciones formuladas por el PNUD y otros organismos del desarrollo acerca de determinadas cuestiones. Su finalidad es proporcionar a las oficinas exteriores del PNUD y a la Sede un acceso fácil a la experiencia adquirida con las evaluaciones..

Oficina de Evaluación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
(PNUD)
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, Estados Unidos de América

Teléfono: +1 (212) 906 5095
Fax : +1 (212) 906 6008
Intranet : <http://intra.undp.org/eo>
Internet : <http://www.undp.org/eo>

Anexo I

Tipos específicos de ayuda legislativa

Desarrollo institucional y técnico

- Mejora de la calidad de redacción de las leyes, decretos y reglamentos económicos;
- Asistencia técnica en análisis y examen presupuestarios;
- Asistencia a partidos políticos;
- Establecimiento o fortalecimiento de un sistema de comités.
- Facilitación de equipo, computadoras e infraestructura física;
- Desarrollo de colecciones en las bibliotecas, sistemas de clasificación electrónicos;
- Establecimiento de institutos de investigación y de análisis;
- Pasantías para graduados universitarios;
- Iniciativas de género (tales como el establecimiento de una organización interparlamentaria de mujeres o una junta ejecutiva de mujeres);
- Apoyo material y operacional a programas diseñados para mejorar la comprensión ciudadana del papel y la función de la legislatura en una sociedad democrática;
- Preparación de directorios de miembros;
- Examen de las normas internas de funcionamiento, composición de comités, procedimientos para divulgar información y códigos de conducta.

Capacitación de legisladores y del personal auxiliar

- Viajes de estudio para exponer a los miembros y al personal de apoyo a la experiencia de otros sistemas legislativos y su modo de funcionamiento;
- Cursos y seminarios para aumentar los conocimientos de los miembros y del personal del apoyo sobre sus tareas, el proceso legislativo, la relación de la legislatura con los poderes ejecutivo y judicial;
- Orientación para los nuevos parlamentarios;
- Capacitación en análisis de política para el personal de apoyo y auxiliar;
- Capacitación y creación de conocimientos en análisis de política, examen presupuestario, redacción de proyectos de ley e investigación;
- Publicación para los miembros del parlamento, la prensa y el público acerca de los debates, las cuestiones tratadas en el parlamento e información sobre las legislaturas en otros países;
- Redacción de un código ético para los legisladores y altos funcionarios del ejecutivo.

Programación dirigida a las fuerzas externas

- Apoyo a grupos extraparlamentarios (por ejemplo la sociedad civil y los medios de información) que interactúan con la legislatura y el proceso legislativo, y tienen un impacto sobre ellos;
- Establecimiento de vínculos entre las mujeres parlamentarias y las organizaciones de la sociedad civil para fomentar un programa particular en la legislatura;
- Desarrollo de centros independientes para proporcionar servicios de investigación, análisis y capacitación para legisladores y personal auxiliar;
- Creación de capacidad en las organizaciones locales o regionales que fomentan la sensibilización del público respecto de la importancia de la función parlamentaria o siguen los debates legislativos;
- Capacitación de los medios de información en la cobertura de los debates parlamentarios y sobre el modo de llevar a cabo un sondeo de opinión.

Relaciones con el electorado

- Mejorar la interacción del legislador con su electorado y el público en general, además de mejorar la imagen de la legislatura;
- Ayuda al establecimiento de oficinas que aseguren un enlace con el electorado (dotados de personal competente) dentro y fuera de la legislatura;

- Capacitación a los miembros sobre la importancia de contactos regulares entre los parlamentarios y su electorado, tales como viajes a las circunscripciones y reuniones periódicas;
- Desarrollo de normas y procedimientos que proporcionan al público y a los medios de información el acceso a los edificios del parlamento y a los legisladores.

Trabajo legislativo

- Elaboración de proyectos de ley sobre cuestiones de buena administración pública, tales como la ética política, elecciones, las consultas electorales y la Constitución, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, los medios de información y las relaciones intergubernamentales.

Anexo II

Preocupaciones de género y la ayuda legislativa

Los procesos democráticos no siempre aseguran a la mujer oportunidades para representar o ser representadas. Las mujeres están insuficientemente representadas en los parlamentos en todo el mundo, especialmente en posiciones de liderazgo. Sin embargo, la experiencia de la India muestra que el aumento de la representación de la mujer no se traduce necesariamente en una mejora de la representación de los intereses de la mujer. También hay pruebas de que incluso cuando existen iniciativas para asegurar la representación de la mujer en las legislaturas, la representación femenina puede disminuir. La existencia de cuotas puede hacer aumentar la participación política de las mujeres y fortalecer la posición de la mujer en el parlamento.

¿Qué hay que hacer?

1. Dar a conocer el problema con ayuda de los medios de información, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones femeninas. Las campañas en los medios de información deben centrar la atención del público en la importancia de la participación y representación equilibradas de mujeres y hombres... Un ejemplo de ello es el movimiento en pro de igualdad de derechos – igualdad de responsabilidades en Chipre, cuyo objetivo es promover la conciencia pública de que las mujeres pueden desempeñar una función política. Los medios de información también pueden utilizarse para promover ideas políticas, educar a los votantes y movilizar apoyos, especialmente en las zonas rurales.

2. Trabajo en asociación con hombres. Presupone diseñar programas... que toman en cuenta las preocupaciones y perspectivas de los hombres con respecto a la solidaridad con las mujeres políticas. Existe una conciencia cada vez más acusada de que las mujeres necesitan el apoyo de sus colegas, asociados y electores masculinos para realzar la eficacia de sus estrategias y aumentar el valor de su mensaje social y político.

3. Ampliar el número de mujeres susceptibles de ser elegidas. Realzar el interés de las mujeres en dedicarse a la política y aumentar su participación en la política... son en parte una cuestión de acceso a recursos generales tales como la educación, los ingresos, el tiempo y, en parte, un asunto de recursos específicos, tales como los conocimientos y la información sobre política y experiencia política. Las políticas para aumentar el acceso de la mujer a la educación superior, al empleo remunerado y a varias organizaciones sociales y económicas, proporcionan un contexto para la participación política que cada vez es más propicia para las mujeres.

4. Adoptar una acción positiva, exigir una discriminación positiva. La fijación de cuotas ha sido particularmente efectiva para aumentar la presencia de la mujer en la legislatura aunque dichas prácticas han sido raras en la política. Medidas tales como recomendaciones, argumentos, y la amenaza de presionar en pro del establecimiento de cuotas pueden tener éxito en la fijación de objetivos para establecer un nivel de representación femenina. En Suecia, las mujeres proponen con éxito nombres de mujeres, promocionan a candidatos femeninos, ... emiten propuestas para que las mujeres ocupen mejores posiciones en las listas de partidos... ejercen una función de control y protestan cuando se produce algún revés. Los gobiernos también utilizan incentivos. Por ejemplo, el gobierno holandés, que financia a los partidos políticos, pudo subordinar el apoyo financiero a los esfuerzos de los partidos por aumentar la proporción de mujeres representadas en sus órganos electorales.

5. Federaciones y redes. Esto permite a las mujeres parlamentarias compartir información, ideas, recursos y apoyo. Las redes pueden tener una base de partido, ser interpartidistas (muy raro), locales, regionales o internacionales. Las reuniones, conferencias, seminarios, boletines y vínculos de correo electrónico son instrumentos muy útiles para establecer una red. El establecimiento de vínculos y la celebración de consultas con las organizaciones femeninas... permiten a las mujeres parlamentarias orientar sus esfuerzos hacia actividades que tendrán la mayor utilidad y eficacia. Por otra parte, en la India ha habido una interacción limitada entre representantes de mujeres y el movimiento femenino, y se han conseguido escasos éxitos en unir a las mujeres por encima de las diferencias de partido. Algunos sostienen que estos obstáculos se oponen al aumento de la eficacia de las mujeres en el parlamento.

6. Establecimiento de comités de mujeres y otros mecanismos responsables ante el parlamento.

Esto proporciona a las diputadas oportunidades de obtener experiencia y se crea un ambiente propicio para que las cuestiones y perspectivas femeninas sean debatidas y reciban publicidad. Por ejemplo, en Sudáfrica, el Vicepresidente estableció en su despacho una Oficina sobre la condición jurídica y social de la mujer para supervisar y coordinar las políticas relativas a la mujer en los planos nacional y provincial. Estos y otros esfuerzos han propiciado un mayor acceso a servicios tales como la atención médica.

7. Reunir, examinar y difundir estadísticas y hechos sobre la participación y representación política de la mujer.

Se permite así a los defensores de la mujer en el parlamento analizar la posición de la mujer en el proceso de toma de decisiones y definir problemas, arbitrar soluciones apropiadas y buscar apoyo político para sus soluciones preferidas. En particular, el establecimiento de datos sobre el modo en que las mujeres parlamentarias han conseguido hacer progresar la condición de la mujer mediante la acción parlamentaria sigue siendo una necesidad.

8. Examen sistemático de las cuestiones de género. Asegurar que las cuestiones de género se integran en el contexto de distintas preocupaciones políticas, sociales y económicas, a fin de establecer la interdependencia y la vinculación de la condición de la mujer con otros grandes problemas.

Anexo III

Posibles indicadores para la evaluación de los programas de ayuda legislativa

- “Fortalecimiento de las medidas de democratización de las asambleas federales, provinciales o locales
 - Aumentar el número de asambleas legislativas y comisiones parlamentarias en funcionamiento
 - Mejora de los plazos de elaboración de las leyes
 - Un mayor control legislativo sobre las decisiones del poder, los presupuestos y designaciones de los gobiernos, etc.
- Un mayor número de leyes redactadas o promulgadas por las legislaturas (número de proyectos de ley, sesiones legislativas, etc.) en relación con los derechos civiles y políticos y los derechos socioeconómicos y culturales
- Aumento de la ratificación y de la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos
- Evaluaciones oficiales regulares (en colaboración con organizaciones no gubernamentales) de la situación del país en materia de derechos humanos, presentación de informes a los órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de tratados de derechos humanos [incluida la] Comisión de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etc.)
- Mejora de las relaciones entre los parlamentarios y los electores:
 - Número de comisiones parlamentarias
 - Número de ciudadanos consultados
 - Encuesta de las opiniones de los electores y las organizaciones no gubernamentales sobre los proyectos de ley
 - Porcentaje de ciudadanos y de organizaciones no gubernamentales que creen que están siendo correctamente representados por los parlamentarios elegidos
- Aumento del poder y de la independencia del partido de oposición en la legislatura:
 - Amplitud de los debates
 - Examen de la legislación
 - Participación en las comisiones parlamentarias.