

*El papel de los parlamentos para obligar al gobierno a rendir cuentas y controlar la corrupción*

*John G. Williams*

*Presidente de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción*

No resulta difícil constatar que los gobiernos democráticos han instaurado condiciones de paz y prosperidad en comparación con los dictadores y los regímenes de partido único a escala mundial. Por lo tanto, la pregunta que debemos plantearnos es ¿por qué? La respuesta es que un gobierno democrático es un gobierno obligado a rendir cuentas de sus acciones no sólo durante el período de elecciones, sino todos los días en el Parlamento. Así pues, ¿cómo funciona esta responsabilización? ¿Cómo podemos entender ese concepto y cómo podemos mejorar el sistema de forma que podamos esperar lo “mejor” de nuestro gobierno?

Primeramente, echemos un vistazo al pasado y pasemos revista a la evolución de los Estados democráticos modernos. Constatamos que, en cada caso, hay un parlamento que ha evolucionado y, si examinamos la cuestión más de cerca, ese parlamento tiene su origen en el sistema parlamentario británico. Salvo por los gobiernos cívicos de la Grecia y Roma antiguas, tenemos que remontarnos a la Carta Magna firmada en Inglaterra en 1215 para encontrar el nacimiento de la democracia en el mundo moderno. Al firmar la Carta Magna, el Rey Juan acordó con los aristócratas del país que obtendría su aprobación antes de imponer impuestos. Éste es el principio de la imposición de límites al Rey con respecto a lo que podía hacer actuando de forma unilateral. De aquí surgirá y evolucionará también el concepto según el cual el gobierno nunca está por encima de la ley.

Aproximadamente un siglo después, se produciría cierto revuelo entre el pueblo llano, que exigía también el derecho a ser consultado sobre cuestiones tales como la obligación de tener que acudir al frente para luchar en defensa de los dominios del Rey, corriendo de ese modo el peligro de sacrificar sus vidas por el reino. Una vez más, el Rey tuvo que abandonar parte de su poder autoritario y aceptó solicitar el acuerdo de su pueblo antes de embarcarse en una nueva política o expedición. Éstos son los inicios rudimentarios a partir de los cuales nacieron y han evolucionado los parlamentos bicamerales tal como los conocemos en la actualidad.

En Inglaterra, el parlamento ha seguido evolucionando como una institución de debate en la que pueden resolverse las diferencias de puntos de vista de forma amigable, o por lo menos sin un baño de sangre. Las elecciones fueron creadas para permitir a la sociedad elegir a sus representantes en el parlamento, mientras que el parlamento sería la institución con la función de vigilar al Rey. La democracia ha evolucionado. Gracias a las elecciones, el pueblo ejercía un control sobre sus representantes, quienes, a su vez, controlaban el gobierno.

Con el tiempo, se establecieron numerosas reglas a fin de que los debates se llevaran a cabo con el debido orden. Los medios de comunicación adquirieron mayor importancia e independencia. El nivel educativo de la sociedad mejoró. Un número cada vez mayor de personas participaban en los debates políticos de la época. Correspondía a los parlamentarios evaluar la opinión pública para debatir las cuestiones en el parlamento. Los partidos políticos evolucionaron y representaban distintas corrientes de pensamiento de tal forma que, con el tiempo, la noción de un gobierno con una mayoría en el parlamento se convirtió en la norma. Conviene señalar que todos estos elementos evolucionaron y ganaron en importancia a medida que aumentaba también la obligación del gobierno de rendir cuentas al pueblo a través de su parlamento.

No obstante, como cualquier otra empresa realizada por el ser humano, con el tiempo la corrupción empezó a apoderarse de los grandes ideales. El poder transferido del monarca al pueblo para que fuera ejercido por sus representantes electos fue perdiéndose a medida que dichos representantes electos apoyaban cada vez más al gobierno en el poder, que tenía los medios de ejercer un control sobre las esperanzas, aspiraciones y carreras de los parlamentarios.

Corremos el riesgo actualmente de perder el poder que debería estar en las manos de la población, ya que el proceso ha sido usurpado cada vez más por los gobiernos que, en nuestro mundo moderno, tienen los recursos para manipular la opinión pública, recaudar fondos para ganar las elecciones, decidir los titulares en los medios de comunicación, mientras consideran al parlamento como un obstáculo sin importancia en el camino para lograr sus objetivos.

¿Qué es lo que ha ocurrido? Creo que se trata de una cuestión de responsabilización o falta de responsabilización por parte del gobierno, y que el parlamento no ha logrado ejercer correctamente su función como institución que debe supervisar al gobierno en un entorno democrático.

Por responsabilización entiendo la existencia de factores de motivación más allá de nuestro control que nos llevan a pensar o actuar de un determinado modo. No hay responsabilización cuando el factor de motivación está controlado por la persona o institución que debe rendir cuentas.

El concepto de responsabilización puede observarse más fácilmente en el sector privado, en el que las empresas deben tener siempre en cuenta a sus competidores y los reglamentos gubernamentales. Una empresa no puede controlar a sus competidores, ya que todos buscan hacerse con su propia parte del mercado. Para triunfar en el mundo empresarial, se necesitan tres elementos simples pero fundamentales, a saber: a) el mejor servicio; b) los mejores precios; c) la mejor relación calidad-precio. No obstante, cualquier empresa sabe que para triunfar debe estar a la altura de su competidor en cuanto al servicio, los precios y la relación calidad-precio. La responsabilización, tal como se ha definido anteriormente, es posible porque ninguna empresa puede controlar a sus competidores y existe un desafío continuo que lleva a la empresa a luchar continuamente para ganar más clientes, siempre mediante el mejor servicio, los mejores precios y la

mejor relación calidad-precio. Al establecer un sector privado competitivo, hemos podido crear un entorno innovador, factores de motivación para comercializar nuevos productos y transformar los procesos de fabricación y distribución; y, sobre todo, es el consumidor el que sale ganando. Hemos creado también mercados financieros y oportunidades de inversión para acumular capitales e invertir en el desarrollo, la fabricación y la distribución, lo que ha dotado a nuestro sector privado de una mayor productividad y eficacia, que de ese modo presta un mejor servicio al consumidor. Hemos creado también leyes sobre la quiebra para permitir la eliminación ordenada de las empresas que no pueden competir con éxito. Con el paso de los años, hemos construido una sociedad sumamente compleja e interrelacionada basada en la noción de la responsabilización, todo ello para beneficio del consumidor. Debemos reconocer que el sector privado competitivo, que, mediante la innovación, la eficacia y la productividad intenta aventajar a sus competidores a los que no puede controlar, ha creado una riqueza inimaginable para el mundo desarrollado.

El otro factor de motivación al que las empresas deben responder porque también está fuera de su control, o debería estar fuera de su control, es la reglamentación gubernamental. Las reglas de seguridad para los automóviles, los reglamentos sanitarios para los restaurantes, los códigos de construcción para los edificios, las leyes laborales para los trabajadores y una miríada de otros reglamentos establecen las reglas del juego que las empresas deben seguir para crear y comercializar sus productos y servicios destinados a los consumidores. Gracias a esos reglamentos, el consumidor puede fiarse de la calidad del producto o servicio que adquiere y tener la certeza de que, a su leal saber y entender, no le causará daño.

Es evidente que la competencia y los reglamentos gubernamentales, que están fuera del control de las empresas individuales, las impulsan a rendir al máximo de sus capacidades. Resulta claro también que cuando el sistema deja de funcionar, se abren las puertas a la corrupción.

El fiasco de Enron es el ejemplo perfecto. El auditor independiente, Arthur Anderson, que debía ser ese factor de motivación libre del control de la compañía y debía impedir numerosas prácticas contables, se dejó embarcar en el proceso y accedió a las políticas de contabilidad de la empresa. Arthur Anderson ya no era el factor de motivación fuera del control de Enron ni el auditor independiente, sino que se convirtió en un participante de pleno grado en las decisiones de la empresa en materia de contabilidad. Así, se estableció entre Enron y su auditor una estrecha relación, de tal modo que Arthur Anderson dejó de ser el verificador independiente, sin vínculos y fuera del control de la empresa que debería ser. Hoy día, los dos están fuera del juego y hemos aprendido la lección. Cuando una institución debe ejercer un control independiente y no cumple con su deber, el caos y la corrupción se imponen.

Es posible que hayamos aprendido algunas lecciones del caso Enron y hayamos hecho más estrictos los reglamentos para el sector privado, pero los parlamentos no se han autoexaminado y no se han dado cuenta de que, en su calidad de vigilantes independientes del gobierno, están perdiendo también su independencia y han establecido

una relación demasiado estrecha con los gobiernos que se supone deben vigilar. Es importante para todos nosotros hoy tomar el concepto de responsabilización, que hemos aplicado con vigor renovado al sector privado, y aplicarlo también al gobierno, ya que la estrecha relación que se ha establecido entre los gobiernos y los parlamentos será, con el tiempo, perjudicial para nuestras sociedades. La corrupción ya se ha instalado y seguirá apoderándose de nuestros gobiernos hasta que no restablezcamos la responsabilización por un parlamento verdaderamente independiente que ejerza una vigilancia y una rendición de cuentas adecuadas.

Todos estamos familiarizados con la pirámide organizacional típica que tiene en su cúspide un Director General, Primer Ministro o Presidente. Pero, ¿quién obliga a las personas situadas en la cúspide de la pirámide a rendir cuentas? A menudo lo ignoramos, pero existe en una democracia, una pirámide invertida que se sitúa por encima de la pirámide organizacional estándar y que se ensancha y contiene el parlamento, cuyo papel fundamental es exigir al gobierno que rinda cuentas. Y por encima del parlamento, en la parte más ancha del triángulo invertido, está la población, que debe obligar al parlamento a rendir cuentas de sus acciones mediante elecciones abiertas y justas. Por supuesto, a fin de que haya elecciones justas y abiertas, la población debe estar debidamente informada del proceso político, lo que se logra dando acceso a la información y garantizando la existencia de medios de comunicación abiertos e independientes.

No obstante, para muchos parlamentarios, ya no se percibe al parlamento como una entidad situada por encima del Primer Ministro, sino que más bien su función sería la de servirlo. Si desglosamos las responsabilidades del parlamento en materia de vigilancia, encontramos que se reparten entre cuatro áreas fundamentales. En este momento podemos preguntarnos en qué medida esa vigilancia es realmente eficaz.

- 1) El parlamento aprueba las solicitudes legislativas del gobierno.

Según el modelo de Westminster, prácticamente toda la legislación emana del gobierno.

El gobierno debe obtener la aprobación del parlamento para promulgar una ley y el gobierno sólo puede gobernar si cuenta con la confianza del parlamento. Sin embargo, la utilización de la confianza como arma para obligar al parlamento a someterse demuestra que la noción de confianza, tal como se concibió originalmente, se ha corrompido. La noción de confianza habla de un parlamento independiente que ejerce su libre arbitrio y que puede destituir a su gobierno si así lo desea. Hoy día, esta noción nos parece, en gran medida, inconcebible, sobre todo cuando se trata de un gobierno mayoritario en el parlamento. Pero el parlamento no está exento de su responsabilidad de examinar y aprobar la legislación. Puede que haya una mayoría en el parlamento que esté de acuerdo con el programa del gobierno y una minoría que se oponga a la filosofía del gobierno, pero el parlamento, como institución, sigue teniendo la responsabilidad, en nombre de sus ciudadanos, de examinar y debatir la legislación en la esfera pública antes de votar. El hecho de que el parlamento sirva al gobierno en bandeja de plata la legislación demuestra que ya no es la institución de

responsabilización independiente y libre del control del gobierno, sino más bien una institución dócil y sumisa controlada por el gobierno.

- 2) El parlamento aprueba el presupuesto y la política fiscal del gobierno que sirven para recaudar los fondos necesarios.

Cuando el gobierno presenta al parlamento su presupuesto y su programa de gastos previstos, éste debería ser el lugar de debate real. Es una afrenta al proceso democrático cuando un gobierno que propone nuevos programas o incrementos de impuestos hace un debate superficial en el parlamento sabiendo perfectamente que obtendrá la aprobación. Se acabó la época en que los parlamentarios temían más deber rendir cuentas a su electorado durante las elecciones que al gobierno. Así pues, aceptan la posición del gobierno en lugar de cumplir con su verdadero papel que consiste en tomar la palabra en nombre de los ciudadanos y votar de acuerdo con sus deseos.

- 3) El Parlamento aprueba los gastos o el presupuesto (la atribución de los créditos), que describe el modo en que el gobierno podrá gastar los impuestos recaudados en las políticas públicas.

En el Parlamento de Canadá, ninguna tarea es tan inútil como la aprobación del Presupuesto de gastos, llamado el Estudio de los Créditos. Los reglamentos son elaborados de tal modo que cualquier moción presentada por un parlamentario para reducir los gastos del gobierno deba estar seguida por una moción presentada por el ministro correspondiente para confirmar el importe pleno inicial de los gastos en cuestión. El voto para confirmar los gastos se realiza en primer lugar y, si tiene éxito, la moción para reducir los gastos es declarada nula. Es imposible en el proceso parlamentario canadiense mantener un debate inteligente sobre el presupuesto ya que dicho debate está limitado ahora a tres horas y media para gastos de 175 000 millones de dólares. Es una farsa, más que una comedia, y una vez más demuestra que el parlamento no es la institución de responsabilización que debería ser, sino que se ha convertido en una institución de aquiescencia en la que las reglas garantizan al gobierno que logrará sus objetivos sin deber rendir cuentas.

- 4) El gobierno presenta informes al parlamento.

Existe todavía una cierta apariencia en este segmento, ya que los informes deben hacerse públicos y son cubiertos por los medios de comunicación. Sin embargo, el gobierno controla (de forma general) la redacción de los informes, aunque la legislación sobre el acceso a la información de las últimas décadas ha obligado mucho más al gobierno a rendir cuentas, ya que no es posible ocultar todo.

Estas cuatro categorías generales de responsabilidades ilustran claramente que el gobierno es responsable ante el parlamento, el cual tiene la obligación, en nombre de los ciudadanos, de exigir al gobierno que rinda cuentas de su desempeño. No obstante, constatamos ahora que todo el sistema parlamentario y la institución del parlamento han

perdido de vista su objetivo y se han corrompido, dejándose atrapar por las prioridades del gobierno. Si el parlamento estuviera libre del control del gobierno, veríamos un gobierno haciendo lo imposible para informar al parlamento y responder a sus deseos. Por el contrario, lo que vemos demasiado a menudo es un perrito faldero en lugar de un perro guardián. El parlamento obedece a lo que el Primer Ministro pide; ahí es donde el sistema ha dejado de funcionar.

¿Cuál es entonces la solución? Para que el parlamento retome su verdadero papel, primeramente debemos educar a los parlamentarios y mostrarles el papel que deberían desempeñar. Se necesitan años para capacitar a los profesionales a fin de que adquieran las competencias necesarias para cumplir tareas y responsabilidades complejas. No obstante, los parlamentarios que elegimos para ejercer sus funciones y exigir cuentas al gobierno, llegan sin ninguna experiencia y ni siquiera están formados para realizar uno de los trabajos más importantes de un país. Un simple diputado del lado del gobierno debería saber que no es un miembro del gobierno. Es posible que esté de acuerdo con el programa del gobierno, pero eso no le exime de su responsabilidad de asegurarse que la legislación es, en su opinión, beneficiosa para la sociedad. La oposición, que por supuesto nunca está de acuerdo con el programa del gobierno, fustiga inútilmente las políticas del gobierno, sabiendo perfectamente que influye poco o nada en el resultado. Si el parlamento es tratado como una organización risible, desgraciadamente acabará convirtiéndose en una organización risible, lo que ocurre con demasiados parlamentos de nuestra época.

Es necesario que los parlamentos asuman el control de su propio programa en lugar de esperar que el gobierno les proporcione un programa. Muchos miembros importantes de gobiernos por todo el mundo trabajan activamente para robar los bienes de su país. ¿Dónde están los parlamentos cuando se pide una convención para luchar contra el lavado de dinero? Dicha convención exigiría llevar ante la justicia a las personas que participan en el robo de los bienes de un país y el lavado de dinero. La convención exigiría la repatriación de los fondos a fin de generar riqueza en las economías de los países de los que proceden. La convención exigiría que los gobiernos rindan cuentas estrictas a los parlamentos de los fondos que controlan. ¿Pero dónde están nuestros parlamentos hoy? Esperan que los gobiernos les propongan ese tipo de iniciativas. Y, ¿qué gobierno, inmerso hasta el cuello en la corrupción, pediría a su parlamento que ratifique una convención así? Como he dicho anteriormente, cuando un parlamento abandona sus responsabilidades, el caos y la corrupción se instalan, lo cual puede observarse perfectamente en Italia, donde el parlamento ha situado al Primer Ministro por encima de la ley y le ha otorgado inmunidad ante juicios por corrupción. Volvamos a la Carta Magna y al concepto fundamental de que el monarca (o gobierno) nunca puede estar por encima de la ley. Esperemos que el ejemplo de Italia sea el peor caso de democracia en el mundo desarrollado.

Los parlamentos pueden nombrar auditores generales con poderes para investigar y elaborar informes independientes para presentar sus conclusiones. Los parlamentos pueden votar para obtener fondos suficientes con los que contratar y formar a personal para gestionar los fondos del gobierno de forma responsable. Los parlamentos pueden

asignar fondos a las autoridades policiales y judiciales para asegurarse de que investiguen debidamente los delitos cometidos y lleven ante la justicia a sus autores. Los parlamentos pueden imponer a los tribunales las más altas normas de integridad. Los parlamentos pueden exigir a los gobiernos que actúen con probidad en todo momento y, en caso de no hacerlo, destituirlos.

Estas medidas parecen sencillas y el contribuyente medio no puede entender por qué no se aplican en la actualidad. Pero los gobiernos han ganado en astucia con el tiempo. Saben cómo comprar a los parlamentarios, ya sea con dinero, compromisos o favoritismo. Los gobiernos saben que las relaciones estrechas que mantienen con el parlamento significa que pueden seguir haciendo lo que quieren, cuando quieren y como quieren. En algunos casos, desgraciadamente, eso significa que las personas incómodas son silenciadas y, en el peor de los casos, asesinadas. ¿Dónde está el parlamento? Se eclipsa, actúa con inmoralidad o sumisión. Pero con toda seguridad, no es el vigilante independiente que obliga al gobierno a reflexionar y actuar con moralidad. Por lo tanto, todo se reduce a una realidad simple: para ser eficaz, el parlamento debe ser el factor de motivación. Y para ser el factor de motivación, el parlamento debe estar libre del control del gobierno. Lograrlo está en las manos de los parlamentarios individuales. A menos que motivemos a los parlamentarios para que cumplan con sus responsabilidades de conformidad con la autoridad que les ha sido dada por la población, la democracia seguirá existiendo rodeada de una cantidad importante de corrupción e incompetencia, y la visión que con tanta claridad tuvieron los parlamentarios que se levantaron en defensa de un parlamento independiente y dotado de autoridad en el pasado se perderá.

La responsabilización que hemos desarrollado y a la que llamamos democracia, ha funcionado y sigue funcionando para aportarnos más paz y prosperidad que cualquier otro sistema de gobierno que conocemos. Pero actualmente, tenemos una actitud complaciente; pensamos que una democracia es realmente una democracia sólo por llamarse así. Cada vez más, avanzamos mediante mociones y ya estamos viendo la reacción negativa de los ciudadanos. El mayor bastión de integridad está en la población, que ve ahora a los gobiernos y parlamentarios con cierta dosis de cinismo, y la opinión que tiene de ellos no deja de empeorar de forma alarmante. Incluso con nuestros fracasos, la democracia es, con mucho, la mejor forma de gobierno existente. Nos ha aportado paz y prosperidad, pero también debe ser protegida. Cuando no hay responsabilización, tampoco hay integridad, lo que abre el camino a la corrupción. Pero la reacción negativa de los ciudadanos favorecerá la toma de medidas correctivas y se restablecerá la responsabilización. ¿Por qué esperar hasta el último minuto? Un parlamento eficaz e independiente, que conoce su papel y sus responsabilidades, integrado por parlamentarios bien informados y capaces de responder al desafío garantizará que la democracia, y con ella también la paz y la prosperidad, seguirán prevaleciendo.

Ésta es la razón por la que los parlamentarios ocupan uno de los cargos de responsabilidad más importantes de un país. La responsabilización aporta integridad. La integridad aporta respeto. El respeto aporta paz y prosperidad. Todos estos elementos están interrelacionados y cuando un eslabón de la cadena falla, toda la cadena fallará a menos que veamos por el parlamento, esa maravillosa institución que ha evolucionado

desde hace cientos de años, que lo protejamos, lo mejoremos y, sobre todo, que sea independiente. Que sea el más alto tribunal del país.