



Evitando la tragedia de los comunes

El economista Garrett Hardin acuñó el término “Tragedia de los comunes” para describir una situación en la cual los grupos de interés privados consumen demasiado de un recurso que es a la vez limitado y de libre disponibilidad o de acceso público. Cuando los intereses privados pesan más que los intereses públicos, el recurso tiende a agotarse.

En la política, los legisladores constituyen el “común institucional” en el sentido que su función y su posición dentro del parlamento –una institución pública– equivale a un recurso público limitado. Su tiempo y su atención son limitados y la sobre explotación por parte de intereses privados puede menoscabar el interés público general.

La responsabilidad principal de los legisladores es la de representar a los electores en el cuerpo colegiado. También pueden participar en comisiones y otros asuntos parlamentarios mediante lo cual se amplía su papel, incluyendo los intereses de los ciudadanos a una mayor escala; básicamente, deben rendir cuentas por la salvaguarda del bienestar común. En algunas jurisdicciones, los legisladores son designados y por ende no representan directamente al electorado local pero son igualmente responsables por rendir cuentas en pro del bienestar común. Independientemente de la forma como hayan accedido a sus cargos, de todas maneras, su deber es propender por el bienestar común, reconocerlo y defenderlo, aunque no siempre sea evidente o se halle claramente definido.

El bien común se ve amenazado cuando existen individuos o grupos de interés que desvían la atención de los legisladores lejos de su papel principal. Combinar sus deberes legislativos con los deberes fiduciarios remunerados y con fines de lucro de la dirección empresarial amenaza el bien común y es incompatible. Combinar estos papeles menoscaba la confianza pública en las instituciones democráticas y dificulta la lucha contra la corrupción. Para evitar que ocurra la tragedia de los comunes en el parlamento, es imprescindible que los regímenes de ética y conducta parlamentarias cuenten con reglas claras sobre el conflicto de intereses.

GOPAC insta a los parlamentarios a tomar el sistema parlamentario como un sistema de “comunes” y considerar su función dentro de los comunes en términos de la promoción y la preservación del “bien común”, elevándolo por encima de los intereses privados. Los parlamentarios están llamados a cumplir un papel activo en el desarrollo de los regímenes de ética y conducta y honrarlos de manera tal que se refleje esta percepción.

Conflictos de intereses y separación de poderes

La rendición de cuentas no se limita únicamente a la transparencia. Implica la integridad de actuar de manera tal que a la postre, las decisiones que se tomen beneficien al electorado representado por el parlamento. Indirectamente, las entidades públicas y privadas representan los intereses de los ciudadanos y por ende no deben ser consideradas como las electoras directas de los legisladores. No obstante lo anterior, indirectamente, los parlamentarios deberían tener en cuenta la fortaleza de las empresas y de algunos sectores de la economía, en particular en lo que corresponde al papel que juegan como motores de la prosperidad y generadores de niveles de vida más elevados. Sin embargo, la participación de los legisladores directamente en los asuntos de las empresas con fines de lucro, en calidad de miembros de sus juntas tanto a nivel ejecutivo como no ejecutivo, plantea un riesgo de conflictos de intereses demasiado grande. El problema se desprende del hecho de que ser miembro del consejo directivo implica la obligación de tomar decisiones que defiendan los intereses de la empresa, lo cual da lugar a conflictos con las obligaciones que tienen los legisladores frente a su electorado.

La separación de poderes es un aspecto fundamental para la prevención de los conflictos de intereses, especialmente en las democracias en las cuales el estado continúa jugando un papel importante dentro de la economía. Esta situación se presenta, primordialmente, cuando los legisladores son nombrados hipotéticamente como miembros de los consejos directivos de las empresas estatales o de las empresas de la corona.

Las funciones de los legisladores incluyen establecer los hechos, fijar políticas públicas y apropiarse de fondos¹. Estas funciones son independientes y diferenciadas de la función del poder ejecutivo la cual está ligada a la ejecución misma. Cuando los parlamentarios u otros legisladores forman parte de los consejos directivos de empresas estatales o de la corona, la delineación de sus funciones pierde claridad y surge el riesgo de que se presente una concentración de poder en manos de la entidad empresarial involucrada y que el parlamentario en cuestión deje de ser un instrumento eficaz de fiscalización.

Abierto a interpretación: se aplican principios

No debiera permitirse que los legisladores tengan la posibilidad de aceptar cargos de dirección remunerados o cargos de dirección en los consejos directivos de organizaciones con fines de lucro. Empero, debe permitírseles formar parte de los consejos de las organizaciones sin fines de lucro cuando la participación en ellas no implique pago y es de carácter consultivo o de asesoramiento. Bajo las anteriores circunstancias, deben aplicarse los siguientes principios o reglas: transparencia, examen permanente, y sin carácter comercial. El último protege en contra de la participación de los legisladores en consejos de asociaciones de la industria. Es deber de los legisladores hacer lo que esté a su alcance para evitar cualquier conflicto de intereses, tanto percibido como real, en todo momento.

La transparencia se hace posible cuando existen informes públicos sobre la afiliación o los compromisos formales que puedan tener los legisladores con grupos ajenos al parlamento. Es deber del parlamento velar por el acceso público a esta información. La revisión continua se refiere a la costumbre de consultar con un comisionado de ética para determinar si ciertas actividades llevadas a cabo con el fin de apoyar a una organización sin fines de lucro y no comercial puedan plantear un conflicto de intereses para un miembro del parlamento. Con estos principios en mente, un legislador puede continuar apoyando directamente la labor de las organizaciones sin fines de lucro dentro o fuera de su distrito electoral. Al hacer esto un parlamentario cumple un deber cívico.

Este informe de situación se refiere al tema de membresías a los consejos directivos. El tema del empleo fuera del parlamento de parte de parlamentarios a tiempo parcial es un tema que va más allá del alcance de este documento. Sin embargo, es nuestra opinión actual que los parlamentarios a tiempo parcial pueden continuar con sus profesiones u ocupaciones en las que se sean empleados de una empresa o propietarios de una empresa unipersonal o de una sociedad limitada. Sin embargo los parlamentarios no debieran ser directores u ocupar un puesto directivo en empresas con fines de lucro que tengan un consejo directivo con deberes fiduciarios como una parte central de su estructura de gobierno corporativo. Los parlamentarios a tiempo parcial pueden, por tanto, poseer y dirigir una empresa pequeña, siempre y cuando un comisionado de ética los exonere de cualquier conflicto de intereses potencial o percibido. Es también nuestro pensamiento actual que tener parlamentarios a tiempo parcial en la oficina no es el sistema ideal de gobernabilidad democrática.

Más aun, con las nuevas leyes que se están aprobando en varias jurisdicciones afín de asegurar que los funcionarios de empresas, como ser directores, sean responsables por prácticas de corrupción dentro de las organizaciones que representan, por ejemplo, la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (EE.UU.) y la Ley de Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros (Canadá), los legisladores deberían tratar de distanciarse de una potencial culpabilidad indirecta.

Ex parlamentarios en los consejos directivos

Así como es importante tener consciencia de la amenaza que representa para la democracia permitir la participación de los legisladores en los consejos directivos de empresas cuando ocupan a la vez curules en el cuerpo colegiado, es necesario reconocer, por otra parte, que existen grandes ventajas en promover la valiosa función que podrían desempeñar los ex parlamentarios al fungir como miembros de consejos directivos de empresas con fines de lucro y de organizaciones sin fines de lucro. Los beneficios principales se derivan de la continuidad en el papel de direccionamiento y la aplicación de su conocimiento y capacidades de “fiscalización” adquiridos de manera única. Los parlamentarios gozan de una singular posición para adquirir competencias relacionadas con la fiscalización y la debida diligencia. Los consejos directivos buscan miembros que cuenten con este abanico de competencias, por lo que, los beneficios que se desprenden al emplear ex parlamentarios, son mutuos.

En varias jurisdicciones, los regímenes de ética y conducta estipulan que durante un periodo específico, los ex parlamentarios no pueden desempeñar actividades directamente relacionadas con sus cargos oficiales mientras ocupaban un curul en el parlamento. No obstante, a pesar de existir estas reglas, en algunas jurisdicciones existen excepciones para los nombramientos a los consejos directivos. El punto importante a recordar es que una vez cesen sus funciones legislativas, los parlamentarios no únicamente deben tener la libertad necesaria para poder ofrecer sus conocimientos sobre fiscalización al sector privado y al sector no lucrativo, sino debe también debe alentárseles a que lo hagan. La participación de ex parlamentarios en la gobernabilidad de las empresas brinda la posibilidad de fortalecer la gobernabilidad en sectores ajenos a las instituciones públicas y el parlamento.

Recuento personal de un ex parlamentario

En mi calidad de ex parlamentario, mi participación en diversos consejos directivos me ha permitido tener la oportunidad de aportar diferentes competencias a la mesa que oscilan desde la importancia de la fiscalización presupuestaria hasta el desarrollo de políticas.

Como parlamentarios, nuestro papel más importante es la fiscalización presupuestaria. Velar porque los gastos propuestos sean evaluados y se formulen las interrogantes clave a los Ministros pertinentes es una función importante que deben cumplir los encargados del diseño de políticas. De manera semejante, en los consejos directivos es crítico y esencial que los Directores Ejecutivos rindan cuentas de los gastos y que se evalúen los planes estratégicos, tanto a largo como a corto plazo, con referentes mensurables.

Los parlamentarios pueden aprovechar la experiencia vivida en su trabajo en las comisiones, evaluando la legislación e interactuando con diversas asociaciones y grupos de interés que les permita aportar un enfoque integral a las relaciones con el personal y con otros Miembros del Consejo.

Los parlamentarios están en la capacidad de aportar una gran riqueza de conocimientos en lo que se refiere a los procedimientos parlamentarios y a las reglas de orden de las reuniones lo cual es, a menudo, de gran ayuda para determinar el tratamiento que se dará a las mociones y a los temas de la agenda. Fortalecer el modelo de gobernabilidad es crítico tanto para la institución como para los diversos actores y grupos de interés. La buena gobernabilidad es esencial para cualquier organización y los parlamentarios pueden desempeñar un papel único y positivo al contribuir a la construcción de cimientos sólidos para la organización.

En mi desempeño en calidad de miembro de diversos consejos de organizaciones sin fines de lucro, los colegas han mostrado gran interés en las experiencias que apporto para ayudar a ilustrar puntos o en la provisión de ejemplos útiles respecto al tratamiento de un tema en particular.

Recomendaciones

- Todos los legisladores deberían abstenerse de buscar y aceptar cargos en consejos directivos de empresas con fines de lucro durante el ejercicio de sus funciones legislativas.
- Los parlamentarios deberían impulsar reformas en los regímenes de ética y conducta con miras a que la participación de legisladores en los consejos de organizaciones con fines de lucro durante su ejercicio como legisladores sea considerada como una violación del espíritu y la carta de dichas normas.
- Los parlamentarios de países en los que actualmente no hay un comisionado de ética, o un órgano análogo independiente dentro del parlamento, deberían tender a aprobar una legislación que cree una oficina de estas características en el parlamento.
- Conceder al público, acceso a los datos parlamentarios de manera tal que se impongan normas de rendición de cuentas y transparencia más elevadas y que los parlamentarios mantengan la confidencialidad que implica la integridad tanto de los ciudadanos en general como de los constituyentes.
- Los parlamentarios y otros legisladores deberían evitar tanto los conflictos de intereses “reales” como los “percibidos” como norma para proteger la confianza de los ciudadanos en el proceso democrático y en las instituciones públicas.
- Los ex parlamentarios deberían considerar las capacidades de buena gobernanza obtenidas durante su ejercicio en el parlamento como competencias transferibles que pueden ser aplicadas a los miembros de los consejos directivos una vez concluya su desempeño en el cuerpo colegiado.
- Todos los legisladores deberían impulsar reformas democráticas que eliminen situaciones en las que los legisladores a tiempo parcial se vean obligados a asumir otro trabajo remunerado mientras que se encuentran asumiendo sus funciones públicas.

El autor del presente informe de situación es Jean Pierre Chabot, Asesor Programático del Grupo Mundial de Trabajo sobre Ética y Conducta Parlamentarias (GMT-ECP), con la colaboración de los miembros del GMT-ECP.

Agradecimientos especiales para el Honorable Bryon Wilfert P.C., ICD.D por su contribución.

Para mayores detalles sobre este Informe de Situación del GMT-ECP le invitamos a comunicarse con:
lesley.burns@gopacnetwork.org.

A continuación aparece una lista de los integrantes del GMT-ECP:

Yousif Zainal

Presidente del GMT-ECP
Miembro del Parlamento, Baréin

Ghassan Moukheiber

Miembro del Parlamento, Líbano

Dan Ogalo

Miembro del Parlamento, Uganda

Hernan Larrain

Senador, Chile

Fatima Moustaghfir

Diputada, Marruecos

Brigadier General Sk Abu Bakr

Diputado, Bangladés

Qué quiere decir conflicto de intereses?

Un conflicto de intereses significa que alguna de las partes se halla comprometida en razón de intereses personales u obligaciones que entran en conflicto con las responsabilidades propias de su cargo o posición. Lo anterior quiere decir que la independencia, objetividad o imparcialidad de la persona podrían ponerse en tela de juicio. Un conflicto de intereses puede darse bajo las siguientes circunstancias:

- Real: cuando ya existe el conflicto de intereses
- Potencial: cuando el conflicto está a punto de presentarse o podría presentarse o
- Percibido: cuando, otras personas podrían pensar de manera razonable, que la persona se halla comprometida.

Un conflicto de intereses ‘percibido’ cuyo manejo sea inadecuado puede resultar siendo a la postre, tan prejudicial como un conflicto de intereses ‘real’ mal manejado.

<https://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/suppliers/quick-guide-conflicts-of-interest.pdf>

(únicamente en inglés)

GOPAC, Secretariado Mundial
904-255 Albert Street
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6A9
Tel: +1-613-336-3164
Fax: +1-613-421-7061

GOPAC es una alianza mundial de parlamentarios que trabajan mancomunadamente para combatir la corrupción, fortalecer la buena gobernabilidad y propender por el estado de derecho, cuya sede está ubicada en Ottawa, Canadá. GOPAC cuenta con 53 capítulos nacionales en 6 continentes y apoya a sus miembros a través de investigación propia, la creación y fortalecimiento de capacidades contra la corrupción a nivel mundial y el apoyo internacional entre pares.

gopacnetwork.org/es

facebook.com/gopacnetwork

twitter.com/GOPAC_Esp

