

PARLAMENTO Y ÉTICA PÚBLICA

*Por María Dolores Llop Ribalta
Interventora de las Cortes de Aragón,
y del Justicia de Aragón. Miembro del Comité Ejecutivo
de la Fundación "Manuel Giménez Abad"*

1. INTRODUCCIÓN

En estos momentos en que estamos viviendo unos cambios profundos en todo el mundo con una crisis que no conoce fronteras (crisis económica en los países desarrollados, crisis de alimentos y de materias primas como consecuencia del crecimiento de los países emergentes y crisis políticas en los países del norte de África y Oriente Medio), es fundamental que las Instituciones democráticas vean reforzada su legitimidad para hacer frente a los retos que se les presentan. Pero es justo ahora cuando el cinismo político, el desinterés, la desconfianza, es decir, la desafección de los ciudadanos hacia lo público es mayor, llegando a considerar la política y los políticos como parte del problema y no como los agentes de posibles soluciones (en el barómetro del CIS de 2009 y 2010 la clase política y los partidos políticos aparecen como el tercer problema de los ciudadanos españoles. El 18 % de los ciudadanos españoles considera que la política y los partidos políticos son el primer problema para España).

Este deterioro de la relación entre los políticos y la ciudadanía se produce prácticamente en todo el mundo, es un fenómeno global en aumento que además no distingue entre opciones políticas, y por tanto no es sancionado en las urnas, sino que provoca un alejamiento, un distanciamiento, entre los ciudadanos y sus líderes políticos. El fenómeno de la desafección alcanza tanto a las viejas como a las nuevas democracias. Los orígenes y consecuencias de la pérdida de confianza serán distintos en unas u otras: en las nuevas democracias es fundamental el peso del pasado político al partir de situaciones

muy deterioradas que a veces impiden la consolidación de las democracias nacientes y sin embargo en las viejas democracias es consecuencia de una ciudadanía más informada que pide nuevos cauces de participación y cambios en el sistema de representación tradicional, como señalan los profesores Torcal y Villoria.

En las democracias representativas la participación política es el mecanismo con el que cuentan los ciudadanos para transmitir información sobre sus intereses, preferencias y necesidades. La quiebra de estos mecanismos incide claramente en la calidad de la democracia.

Se está produciendo una contradicción, como señalan algunos expertos, por la cual la mayoría de los ciudadanos prefiere la democracia como sistema de gobierno y sin embargo desconfía de la política como forma de llevar adelante la democracia (estas demandas de democracia las podemos ver en las actuales revueltas ciudadanas del norte de África). Las causas de esta desconfianza se pueden encontrar en la hegemonía de las ideologías anti-políticas (neoliberalismo, marxismo), en el papel de la economía como principal instrumento de regulación social, o en los políticos deshonestos o corruptos. Pero no puede haber democracia sin política, sino se corre el riesgo de dejar en manos de expertos económicos o tecnológicos o de gobiernos populistas la solución de los problemas de los ciudadanos. Las consecuencias de esta crisis de la política puede suponer la incapacidad de canalizar la participación política de todos esos ciudadanos que demandan más democracia, más participación, menos corrupción y la emergencia de movimientos radicales autoritarios que rentabilicen el descontento ciudadano hacia sistemas no democráticos (en el caso del Norte de África podrían ser los movimientos islámicos radicales).

Si los ciudadanos no confían en las instituciones democráticas, si no creen que son necesarias para solucionar eficazmente los problemas a los que se enfrentan, nos encontraremos frente a una crisis mucho más profunda que afecta a la misma esencia de la democracia y la institución que debe contar con mayor legitimidad es el Parlamento. El Parlamento es la representación de la democracia, es el escenario donde se desarrolla el juego de mayorías y

minorías y donde se controla y pide cuentas al gobierno, y sin embargo el Parlamento está en el centro de esa crisis de confianza.

Así por ejemplo en América Latina la confianza en el Parlamento es la más baja y en el barómetro global de la corrupción 2004 los partidos políticos aparecen como las instituciones más corruptas seguidas inmediatamente a continuación por el poder legislativo. En Europa todas las encuestas demuestran que hay una correlación directa entre satisfacción con la democracia y confianza en el Parlamento.

Las causas del desprestigio de la institución parlamentaria se pueden encontrar en la percepción por parte de los ciudadanos de que estas Instituciones son ineficientes, lentas, ajenas a las necesidades de la sociedad y del mundo globalizado y además son corruptas. El Parlamento debe recuperar su prestigio y ejercer el papel de liderazgo en la recuperación de la confianza ciudadana hacia la política y sus instituciones. Para ello debe reforzar los mecanismos de rendición de cuentas en todas sus dimensiones, debe promover la transparencia y facilitar el acceso de los ciudadanos a las instituciones utilizando las nuevas tecnologías y los medios de comunicación como elemento de difusión del papel del Parlamento, tiene que promulgar unos códigos de conducta o de ética que transmitan a la ciudadanía la honorabilidad en el comportamiento de sus representantes, y todo ello tiene que servir para recuperar nuevas formas de participación porque establecer nuevos cauces de participación entre los ciudadanos y las instituciones fortalecerá a la propia Institución Parlamentaria.

El Parlamento tiene que ser capaz de establecer éstos mecanismos de participación ciudadana y no puede ceder ese papel a otros órganos del Estado o a la propia Administración. Como señala Edgar Morín: “La no participación ciudadana, a pesar del carácter democrático de las Instituciones conlleva un debilitamiento de la democracia y un debilitamiento del civismo”, “la democracia crea un bucle recursivo: la democracia produce ciudadanos que producen democracia”.

2. RENDICIÓN DE CUENTAS.

Aunque poder político y control han estado siempre unidos, la aparición del concepto de rendición de cuentas, *accountability*, en el sentido de responsabilización de los comportamientos políticos y de la administración, surge con la democracia representativa. Los gobernantes y gestores públicos deben responder frente a los ciudadanos y sus representantes. La rendición de cuentas asegura la legitimidad del poder público.

Pero, como consecuencia de las profundas transformaciones sociales que han supuesto fenómenos como la globalización y la aparición de nuevas políticas públicas, se ha revitalizado el interés por el fortalecimiento de las instituciones de rendición de cuentas y así, desde los años noventa del siglo pasado, en todos los países con democracias más o menos consolidadas, se ha intensificado la discusión acerca de la relación entre la rendición de cuentas y la democracia, identificando calidad democrática con control de la acción del gobierno por la ciudadanía. Ello supone que, de una u otra manera, la cuestión de la rendición de cuentas esté presente en los principales debates actuales en relación tanto a los sistemas políticos, su representación y control político, opinión pública y medios de comunicación, gobernabilidad y participación, así como a la gestión y administración públicas, en términos de transparencia y modernización, relaciones público-privadas, reforma gerencial, gobierno multinivel y evaluación del desempeño. La rendición de cuentas, la *accountability*, nos debe ofrecer un marco general de valoración de la actuación política.

Es en este contexto en donde el Parlamento debe y puede recuperar su papel primordial de referente, de escenario para la representación de los valores democráticos convirtiéndose en el eje fundamental sobre el que pivote el ejercicio del control de lo público (muchos autores consideran que el papel fundamental del Parlamento es el de control y que control es todo lo que se hace en el Parlamento). Por ello, no puede sustraerse a que el conjunto de su actividad como Institución esté sometida también a un sistema de control, de

rendición de cuentas que le permita actuar con total legitimidad a la hora de pedir cuentas al resto del Estado.

Los parlamentos, en España, con carácter general, se han quedado al margen del debate acerca de la rendición de cuentas del sector público por tres motivos:

El primero surge del concepto de autonomía parlamentaria y presupuestaria que se ha convertido, a lo largo del tiempo, de ser una garantía de la independencia del legislativo respecto al ejecutivo en su organización administrativa y en la determinación de su presupuesto, en una excusa, en muchos casos, para justificar la opacidad de la actuación interna de los parlamentos y el mantenimiento de situaciones de privilegio apoyadas en presupuestos que no tienen razón de ser en el siglo XXI.

El origen de la autonomía parlamentaria lo encontramos ya en la Revolución Francesa si bien la elaboración doctrinal posterior se debe a la cultura jurídica inglesa y se justifica por la necesidad de garantizar la independencia de las cámaras para la consecución de sus fines institucionales. La institución parlamentaria debe tener capacidad para elaborar sus propias normas de funcionamiento y para dotarse de los medios necesarios para cumplir su misión. Eso significa que debe poder auto-organizarse administrativamente y asignarse los recursos que consideren necesarios para el ejercicio de sus funciones sin que el poder ejecutivo se inmiscuya. Estas funciones no se corresponden con las de una administración pública típica pues su finalidad es hacer posible que en el Parlamento se confronten todos los partidos que han obtenido representación parlamentaria, su finalidad es permitir la realización del principio democrático y representativo.

Estos principios no sólo siguen manteniendo su validez, sino que cobran más importancia cada día dada la voracidad y capacidad expansiva de los ejecutivos y más aún en los regímenes parlamentarios, donde la coincidencia entre gobiernos y mayorías parlamentarias difuminan las fronteras entre unos y otros, dejando en una situación precaria a las minorías parlamentarias. En un

sistema parlamentario, como el español, en donde las mayorías parlamentarias coinciden con el partido que gobierna, esas mayorías tienen a su servicio toda la maquinaria del gobierno para construir el apoyo al mismo. Sin embargo, la oposición parlamentaria cuenta únicamente con los medios que el Parlamento pone a su disposición para el ejercicio de su función legislativa, presupuestaria y de control de la acción del Gobierno. No existe un Parlamento fuerte si no dispone de una administración parlamentaria fuerte. Los medios que se ponen a disposición de los parlamentarios condicionan en gran medida su actuación y tienen su reflejo en la eficacia de la propia Institución, en la capacidad del Parlamento para ejercer todas sus potestades y tener el papel preeminente que le corresponde en un Estado democrático. Pero el reconocimiento de la necesidad de esa autonomía parlamentaria no puede significar que el Parlamento queda fuera de cualquier mecanismo de control y de rendición de cuentas.

El segundo es producto de la relación directa que los representantes políticos establecen entre rendición de cuentas y resultados electorales, la accountability vertical. Consideran que las elecciones cada cuatro años es el momento en el que deben rendir cuentas frente a los ciudadanos y los resultados electorales avalan o censuran su actuación. No se cuestiona otra responsabilidad que la que se asume con la pérdida de escaños y mientras dura la legislatura los partidos mayoritarios consideran que están legitimados para actuar libremente puesto que tienen el aval de los ciudadanos.

Esta interpretación de la responsabilidad política tiene especial trascendencia pues acentúa la desafección de los ciudadanos y les aleja de las instituciones democráticas al considerar que su voto es utilizado como carta blanca para cualquier actuación, y aumentando su cinismo político. Pero es que además, esta interpretación aplicada a las decisiones que se adoptan en el Parlamento reviste mayor gravedad puesto que el Parlamento es el espacio donde las minorías encuentran su ámbito de actuación. La aplicación cuasi automática de los resultados electorales en las decisiones internas de los parlamentos desvirtúa la propia naturaleza de la Institución Parlamentaria, ámbito en el que

las minorías encuentran la única posibilidad de actuar frente a la máquina arrolladora de la mayoría parlamentaria.

Por último, el reducido peso que los fondos parlamentarios suponen respecto a la totalidad de los fondos públicos aleja de la atención la rendición de cuentas de los mismos cuando lo fundamental es el carácter ejemplificador que tiene la actuación del Parlamento.

Si Parlamento y control deben aparecer como sinónimos ante una ciudadanía que necesita saber que el poder político está sujeto a un control eficaz, no puede quedar él mismo fuera del ámbito de ese control. El Parlamento debe disponer de los mecanismos de control interno y externo que sirvan de garantía acerca de la totalidad de sus actuaciones.

En España los mecanismos de control interno están en manos de las Intervenciones que son los órganos de fiscalización del propio Parlamento. Las Intervenciones tienen su encaje en la estructura administrativa, dependiendo orgánicamente de la Secretaría General pero con total independencia funcional en el ejercicio de su función fiscalizadora de la actividad económica de las Cámaras. El control externo sin embargo no alcanza a todos los Parlamentos. Ni el Congreso ni el Senado ni muchos de los Parlamentos autonómicos están sometidos a fiscalización por el Tribunal de Cuentas o por los órganos de control externo autonómicos, como consecuencia de ese concepto de autonomía parlamentaria que hemos explicado anteriormente. Sería conveniente que, preservando la autonomía parlamentaria, se estableciese unos mecanismos de relación entre Parlamentos y órganos de control externo que garantizase una auténtica rendición de cuentas.

3. LA TRANSPARENCIA

Hasta ahora hemos analizado las características de la rendición de cuentas horizontal de la que habla O'Donnell y su influencia en la recuperación de la confianza de los ciudadanos en sus Instituciones y por tanto en la construcción de una auténtica democracia de calidad.

Pero esto no es suficiente, el control debe extenderse a esos mismos ciudadanos que deben tener en sus manos toda la información necesaria para realizar una valoración de la institución Parlamentaria y recuperar un espacio de participación que les permita exigir una auténtica rendición de cuentas a sus representantes. El Parlamento debe ser capaz de rendir cuentas a sus electores más allá de los procesos electorales.

Así, frente a los dos tipos de rendición de cuentas clásica: la vertical, que se materializa en los procesos electorales, y la horizontal, a través de los mecanismos de pesos y contrapesos entre los poderes del estado (control interno y externo); aparece la rendición de cuentas diagonal o social. La que se produce entre los ciudadanos y sus instituciones.

Pero para que esta rendición en diagonal se produzca, para que los parlamentarios rindan cuentas a sus electores y pueda establecerse el necesario vínculo entre ciudadanos y Parlamento es imprescindible que las Instituciones sean transparentes.

Como se sabe, en la evolución del Estado liberal ha sido constante la tensión entre el secretismo y la opacidad de la acción política y la exigencia de publicidad y transparencia por los gobernados. La consolidación del Estado democrático ha supuesto un impulso a la idea de que es necesario que los ciudadanos estén informados y ejerzan el control de sus gobiernos. Desde hace tiempo la transparencia, como elemento de legitimidad de todo poder, forma parte de la cultura democrática y los poderes públicos son conscientes de la necesidad de dotarse de los elementos necesarios que garanticen la transparencia de su gestión. Transparencia, rendición de cuentas y confianza

de los ciudadanos, fueron los temas centrales del orden del día de la octava reunión del comité de expertos en Administración Pública del ECOSOC, que se celebró, del 30 de marzo al 3 de abril de 2009, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Deberemos definir la transparencia como aquello que nos permite conocer y juzgar, como una prestación activa de información de manera accesible y pertinente de forma que los procedimientos, estructuras y procesos estén a disposición para su valoración. La transparencia debe permitir controlar a las instituciones públicas para poder participar en las mismas. Estamos hablando del concepto “casa de cristal” de Norberto Bobbio, tan utilizado en todos los discursos acerca de la transparencia como elemento sustancial de toda democracia. Esta idea ha ido cobrando fuerza en los últimos años y la mayoría de países democráticos han incorporado a su normativa la transparencia como un derecho de los ciudadanos.

La Comisión Europea al definir sus objetivos estratégicos 2005-2009 señaló la importancia de que la Unión Europea tuviese un elevado nivel de transparencia y se sometiese al control público rindiendo cuentas de su actividad. Reconoció el derecho de los ciudadanos europeos a contar con “instituciones públicas eficientes, responsables y basadas en una cultura de servicio, y a esperar que el poder y los recursos con que cuentan los organismos políticos y públicos se gestionen cuidadosamente y no se produzcan abusos con fines de lucro personal”. En ese contexto se puso en marcha en noviembre de 2005 “La iniciativa europea a favor de la transparencia”, que se basó en distintas medidas establecidas por la Comisión en el marco de reformas globales que se aplicaban desde 1999 y en el libro blanco sobre la gobernanza europea de 2001. Como colofón a estas actuaciones, el 3 de mayo de 2006, se publicó el libro verde sobre “la iniciativa europea a favor de la transparencia”.

En Europa, solo cinco de los veintisiete países de la Unión Europea no han regulado aún el acceso de los ciudadanos a la información de las Administraciones. España es uno junto a Grecia, Chipre, Malta y Luxemburgo.

En España, el concepto de transparencia en la gestión pública empezó a utilizarse como principio inspirador de actuación de la Administración en diversas leyes como la de Estabilidad Presupuestaria, la General Presupuestaria, y en normas que regulaban la utilización de medios electrónicos para relacionarse con las Administraciones Públicas. La Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, establece como una de sus finalidades promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa y como principio general el de transparencia y publicidad del procedimiento. Es una exigencia que los medios electrónicos, en la administración pública, faciliten la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativa.

El Presidente José Luis Rodríguez Zapatero adquirió, en 2004, el compromiso de promover la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En diciembre de 2009, tras la presión de varias ONGs, el ejecutivo anunció la próxima aprobación de esa Ley. Ya en 2011, el Gobierno considera que la presentación de la Ley “no forma parte del calendario de medidas urgentes” aunque se asegura que se sigue trabajando en el borrador. Borrador en el que según se ha filtrado se excluye al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

En América la mayor parte de los países tienen leyes de transparencia. Ecuador dispone desde el año 2004 de una Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública y la Constitución de 2008, en su artículo 91, regula el acceso a la información pública. México ha hecho una reforma constitucional, el 20 de julio de 2007, introduciendo un segundo párrafo al Artículo 6º donde se reconoce como derecho fundamental el acceso a la información. El origen de esa reforma constitucional se encuentra en la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información Pública Gubernamental de 2002 que originó una multiplicación de leyes de transparencia en todos los Estados. La transparencia y el derecho a la información se ha convertido en una de las conquistas más importantes de la sociedad mexicana en los últimos años, según la Declaración Guadalajara en el primer Congreso Nacional sobre transparencia local celebrado el 21 de noviembre de 2005.

Pero, independientemente de que exista o no una norma que les obligue, los parlamentos no pueden quedar al margen de este debate que introduce cambios sustanciales en la relación de las Instituciones públicas con los ciudadanos y en la propia configuración de la democracias en un mundo sometido a fuerzas que escapan a su control. Reforzar la democracia y recuperar la confianza de los ciudadanos pasa por reforzar el papel central de los parlamentos. Pero las Instituciones deben sufrir también un proceso de transformación que los permita adaptarse a los cambios sociales que se están produciendo.

Consciente de ello, la Unión Interparlamentaria elaboró en 2006 un manual titulado “El Parlamento y la democracia en el siglo XXI: Una guía de buenas prácticas”. En este manual se determinan las características principales de un Parlamento democrático que debe ser: representativo, abierto y transparente, accesible, responsable y eficaz.

La forma de construir ese Parlamento abierto y transparente hubiera sido más difícil sin el desarrollo de las nuevas tecnologías, que han permitido una nueva forma de comunicación facilitando la relación interactiva con los ciudadanos. Internet ha sido fundamental en esa tarea de abrir el Parlamento y volverlo transparente para sus ciudadanos.

Hoy casi todos los parlamentos disponen de un sitio en Internet para informar a los ciudadanos. La tecnología de la información permite dar un impulso a la democracia al permitir el acceso libre a toda la información parlamentaria. Las webs parlamentarias se han convertido en una ventana a través de la que los ciudadanos pueden ver la labor de sus parlamentarios.

La Unión Interparlamentaria elaboró, en el año 2000, el primer documento que establecía las directrices para el contenido y la estructura de los sitios web parlamentarios. Estas directrices se han actualizado recientemente, en marzo de 2009, tras conocerse el Informe mundial sobre e-Parlamento 2008.

El documento resultante, que ha sido elaborado conjuntamente por la Unión Interparlamentaria y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, a través del Centro Global para las TIC en los parlamentos, centra las recomendaciones en seis áreas revistiendo especial importancia tres de ellas:

1. Información general sobre el Parlamento.
2. Información sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de control.
3. Herramientas de comunicación y diálogo con los ciudadanos

Dentro del área dedicada a la información general sobre el Parlamento y junto a otras recomendaciones, se incide en la necesidad de facilitar información acerca de los presupuestos de la Institución y los informes sobre su ejecución, del código ético de los diputados así como de su régimen económico y de protección social y una exhaustiva descripción de la estructura administrativa de cada Institución. Es decir, se considera imprescindible facilitar la información suficiente para que se conozca cómo se gestionan los fondos públicos que tienen asignados.

La realidad de la mayoría de webs parlamentarias en España, es que ofrecen una información estática, que refleja una forma de funcionamiento que no ha interiorizado lo que significa realmente abrir el Parlamento y que pasaría, en un primer momento, por facilitar toda aquella información que permita a los ciudadanos empezar a conocer cómo funcionan sus instituciones. Todas las cuestiones que hacen referencia a los intereses económicos de los diputados y a la gestión de los fondos públicos, en general, son las que generan más desconfianza en los ciudadanos por lo que es fundamental que en este ámbito el Parlamento no mantenga espacios ocultos a la información ciudadana y sea especialmente transparente. Seguramente esto supondrá una necesaria modificación en los procedimientos internos de elaboración de acuerdos que deberán adaptarse a estas nuevas exigencias de publicidad, porque la transparencia supone un cambio de cultura política y de hábitos de conducta en todos los ámbitos de funcionamiento del Parlamento. Las Instituciones deben

adaptar sus estructuras y sus procedimientos a esta nueva realidad, por eso se ha llegado a afirmar que la fuerza de la transparencia no es tanto el ejercicio efectivo de la misma sino lo que supone de cambio de cultura en las organizaciones. La toma de conciencia de que una decisión del Parlamento deberá conocerse obligatoriamente por la ciudadanía añadirá un elemento nuevo que influirá en la forma y en el contenido mismo del acuerdo.

Para obtener sitios web eficaces el compromiso con la calidad y precisión de la información debe ser claro. Debe existir el convencimiento profundo de la necesidad de la transparencia, de compartir la información con toda la sociedad, por lo que es imprescindible la implicación de las más altas instancias de las Cámaras poniendo los medios materiales y personales suficientes sin olvidar que, al margen de la necesaria colaboración del personal ya sea de los responsables de los contenidos como de los responsables de las infraestructuras técnicas, la dirección última tiene que ser siempre política. La decisión final sobre la información que se quiere transmitir y la relación que el Parlamento quiere establecer con sus ciudadanos debe ser adoptada por el conjunto de la Cámara. Cada Parlamento debería elaborar unas normas, consensuadas con todos los Grupos Parlamentarios, que definiese el contenido básico de la página, los responsables del mantenimiento de cada una de las áreas de contenidos y de los aspectos técnicos, así como una comisión de seguimiento integrada por políticos y técnicos que supervise con regularidad si la web se mantiene al día en los avances tecnológicos y si ofrece información fidedigna e imparcial.

Junto a la importancia de las webs como uno de los mecanismos que permiten el ejercicio de la transparencia otro de los elementos esenciales es la política de comunicación de las Cámaras. Las Cámaras deben dotarse de unos servicios de comunicación fuertes que contribuyan a la divulgación y a la promoción de esa nueva forma de relacionarse con los ciudadanos, que les ayude a acceder, entender y analizar toda esa nueva información puesta a su disposición, en suma que facilite la participación y ayude a eliminar la imagen como instituciones ineficientes de los Parlamentos.

Llegados a este punto, no debemos olvidar que la transparencia no constituye un fin en sí misma. La transparencia es un presupuesto para la participación, el control, la eficacia y la eficiencia. En definitiva para la rendición de cuentas o responsabilidad.

Esta accountability o responsabilidad no significa sólo un recto manejo de los fondos públicos, sino el cumplimiento de las metas políticas previamente trazadas. Significa una valoración global de la actuación del Parlamento.

4. CÓDIGOS ÉTICOS

Hemos dicho que uno de los factores que influye en la desafección ciudadana en la desconfianza hacia las instituciones parlamentarias, es la vinculación de éstas instituciones con el fenómeno de corrupción. La corrupción destruye la confianza en la integridad de las instituciones y la mejor manera de controlar la corrupción es el fortalecimiento los sistemas de rendición de cuentas, la transparencia y la participación de los ciudadanos, y el Parlamento debe liderar la lucha contra la corrupción pública.

Tal es la preocupación acerca de ésta cuestión, que en el año 2002, durante la Conferencia Mundial de Otawa se creó la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), que agrupa a parlamentarios de 164 países, y que es una red internacional de parlamentarios dedicados a asegurar la buena gobernabilidad. En su constitución se declara la supremacía del Parlamento como Institución a la que el gobierno ha de responder y rendir cuentas y se reconoce el peligro que supone la corrupción para el bienestar de los pueblos y para la destrucción de la confianza en la integridad de las Instituciones. En la Conferencia Mundial celebrada en Arusha (Tanzania) en 2006, se acordó establecer un grupo mundial de trabajo con el objeto de dinamizar el debate acerca de los códigos de conducta de los parlamentarios y así se ha elaborado un Manual de Ética y Conducta Parlamentaria. Esta manual ha sido elaborado por y para políticos, dirigido principalmente a los parlamentarios con dos objetivos:

En primer lugar, describir y explicar los elementos que integran una política de ética y conducta parlamentarias.

Y en segundo lugar, identificar las cuestiones claves que deben tenerse en cuenta para la elaboración, ejecución y aplicación de esos códigos de ética o conducta.

Primero deberemos precisar lo que se entiende por “código de conducta”. En el estudio comparativo mundial acerca del mandato parlamentario elaborado por la Unión Interparlamentaria en el año 2000, define “código de conducta” como el conjunto de reglas “éticas” o “deontológicas” que los parlamentarios están obligados a respetar mientras dure su mandato (y a veces más allá) en sus contactos con el mundo exterior con objeto de mantener la confianza del ciudadano en la integridad del Parlamento y de no comprometer en ningún caso a su Asamblea. En resumen, se trata de reglas que tratan de evitar el clientelismo, los conflictos de intereses y, en general, toda sospecha de corrupción.

“Códigos de conducta” en sentido estricto hay en pocos países: Reino Unido, Australia, Chile, India, Portugal..... Lo que sí existe en la mayoría de países son reglas o códigos sobre cuestiones concretas que se refieren básicamente a incompatibilidades y declaraciones de bienes o intereses (es el caso de España, Alemania, el Parlamento Europeo).

En el informe de la GOPAC se establece de forma clara y sistemática cual debe ser el proceso de elaboración de una política de ética y de conducta: Crear la voluntad política de reforma, llegar a un acuerdo sobre los principios éticos, desarrollar reglas detalladas y establecer el procedimiento para aplicar las reglas y formar a los diputados para que puedan comprender y cumplir esas reglas.

4.1. CREAR LA VOLUNTAD POLÍTICA DE REFORMA.

La voluntad política de reforma puede surgir por una reacción a problemas en materia de ética. Como ejemplo podríamos señalar el Reino Unido, en donde, tras olas de escándalos políticos vividos a principios de los años 90 del siglo pasado, se constituyó, en 1995, un comité de expertos para proponer unas normas de conducta en la vida pública que concluyó con el famoso informe Nolan.

La voluntad de reforma también puede surgir como respuesta a la reacción social respecto a los usos parlamentarios, España nos puede servir de ejemplo en estos momentos en relación al debate suscitado alrededor de las complementos de pensiones a los parlamentarios, así una normativa aprobada en el año 2006 sin que tuviese prácticamente trascendencia pública, se está cuestionando en estos momentos por la ciudadanía y los medios de comunicación como una cuestión de privilegios de la clase política, de abuso de poder en el momento en que se está aprobando en España una legislación restrictiva en las pensiones del conjunto de los ciudadanos.

El tercer factor que puede mover la voluntad de reforma sería la necesidad de fijar criterios claros a la hora de aplicar el reglamento parlamentario. Esto es importante en aquellos Parlamentos con falta de tradición parlamentaria.

4.2. LLEGAR A UN ACUERDO SOBRE LOS PRINCIPIOS ÉTICOS.

Los principios de una política de ética y de conducta deben incorporar los valores culturales del Parlamento de una forma general y que puedan ser aceptados por todos los diputados. Pueden estar recogidos en fuentes internas (los propios Reglamentos Parlamentarios o los Estatutos Parlamentarios), en experiencias de otros Parlamentos (la Comisión Nolan en Gran Bretaña formuló siete principios de ética parlamentaria: neutralidad, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo), o en normas internacionales (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción –CNUCC–).

Los valores más nombrados entre los países de la OCDE han sido la integridad, la transparencia, la legalidad y la eficiencia.

4.3. DESARROLLAR REGLAS DETALLADAS.

El contenido de los códigos de ética o de conducta tienen que comprender las siguientes cuestiones:

- Reconocimiento y resolución de conflictos de intereses.

Este es uno de los principales problemas éticos de la función parlamentaria y por lo tanto, las declaraciones de intereses, ya sean financieras o de otros tipo, representan las herramientas de la conducta parlamentaria más relevantes. Tradicionalmente lo que se regulaba eran las incompatibilidades de los cargos públicos. En la actualidad se incorporan normas que apuntan a identificar los posibles conflictos entre el interés personal del legislador y el interés público. Aparecen así, en los códigos de ética, nuevas incompatibilidades personales y funcionales, así como la obligación para los legisladores de resolver cualquier posible conflicto de interés.

- Reglas que rigen la transparencia y la divulgación.

Estas reglas aunque no permitan eliminar un conflicto entre interés personal e interés público, si permiten identificar un posible conflicto de intereses (como ejemplo el debate que está planteado en España acerca de la publicación y las declaraciones de bienes y actividades de los diputados). La publicidad de las declaraciones de bienes y actividades es fundamental para que la ciudadanía pueda, especialmente a través de la prensa, ejercer el control (explicar el debate que se ha abierto durante el verano pasado con el tema de incompatibilidades de los diputados). Algunas cuestiones que surgen en relación con la transparencia se centran en si la publicidad de los bienes y actividades debe alcanzar solo a los diputados y sus familiares.

Otra de las cuestiones que se está debatiendo es si la divulgación y la transparencia deben alcanzar al coste de los desplazamientos y de los obsequios que puedan percibir los diputados (la polémica que en España

también se ha abierto acerca de esta cuestión y que muchos países ya tienen regulada)

- **Establecer el procedimiento para resolver los conflictos de intereses una vez finalizado el mandato parlamentario.** Y, por último,
- **Hacer compatible todas estas reglas o principios con la inmunidad parlamentaria.**

4.4. ESTABLECER EL PROCEDIMIENTO PARA APLICAR LAS REGLAS Y FORMAR A LOS DIPUTADOS PARA QUE PUEDAN COMPRENDER Y CUMPLIR ESAS REGLAS.

Existen tres modelos posibles:

- **Reglamentaciones externas**, que suponen la creación de un organismo cuasi judicial encargado de supervisar y aplicar las reglas.
- **Reglamentación interna.** Comités internos en donde son los propios diputados los que investigan y sancionan. Este procedimiento es el utilizado en Estados Unidos y en Sudáfrica y es muy criticado porque convierte a los diputados en juez y parte, corriendo el riesgo de que las actuaciones de los Comités internos estén supeditados al juego de mayorías y minorías.
- **Una combinación de elementos de los dos.** Existe una entidad fiscalizadora independiente, nombrada por el Parlamento pero las sanciones las imponen los diputados. Este es el procedimiento que se aplica en el Reino Unido, Irlanda y Canadá, y en algunos países la entidad fiscalizadora independiente es el Defensor del Pueblo.

Lo más importante es determinar quien inicia la investigación y además no hay que confundir reglas éticas con cuestiones de conducta parlamentaria. El abanico de actuaciones es amplio, puede ir desde la recomendación de inhibición hasta la suspensión, expulsión, multas o suspensión de retribuciones.

Una de las funciones importantes que tienen estos comités es la función educativa y consultiva al interior del Parlamento, debiendo difundir los principios de los códigos éticos del Parlamento y formar a los parlamentarios en su interpretación.

Pero llegados a este punto debemos tener claro que cuando nos estamos refiriendo a los códigos de ética y de conducta, no estamos frente a un problema de naturaleza legal sino cultural y por lo tanto, no es suficiente elaborar unos códigos que incentiven los comportamientos íntegros y penalicen los deshonestos. Lo más importante es establecer una cultura ética debiéndose abrir un debate en la sociedad acerca de la ética pública que reconstruya el pacto moral entre los ciudadanos y sus representantes, para que los valores regresen a la vida pública. La quiebra de ese pacto de confianza es la causa fundamental de la desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos y la política. Ese debate debe hacerse en cada país teniendo en cuenta su estructura política, su diseño institucional y sus tradiciones culturales, y además debe de ser capaz de irse adaptando a los cambios de valores sociales que se van produciendo (en el Reino Unido el código Nolan que fue fundamental para recuperar el prestigio del Parlamento no ha eliminado toda sospecha y así en el año pasado surgió de nuevo el escándalo acerca del uso de los fondos parlamentarios por sus diputados) pero en general no se diferenciarán de los principios y valores básicos de la ética pública democrática.

5. CONCLUSIÓN

El fortalecimiento de los instrumentos de rendición de cuentas, la transparencia y la recuperación de una ética pública deben facilitar la participación ciudadana y la participación en sede parlamentaria que, como dice muy bien José Tudela en el magnífico libro recientemente publicado sobre el Parlamento en el siglo XXI: **“está forzosamente unida a una consideración de la participación en el proceso político. A un modelo que requiere fortalecer la educación en los valores democráticos, eliminar barreras que tradicionalmente han separado al ciudadano de la acción política o enriquecer la cultura de**

comunidad, privilegiando, si es posible, la defensa de intereses generales frente a la de intereses particulares”. Porque la salud de las libertades y valores democráticos exige la implicación de los ciudadanos y su desafección es el primero de los riesgos del sistema democrático.

El objetivo está claro: la recuperación de los ciudadanos para la política democrática porque como dice señalaba recientemente el politólogo Ivan Krestov **“las elecciones están perdiendo su significado de opción entre alternativas y se transforman en procesos a las élites. Así la democracia ya no es una cuestión de confianza, sino más bien de gestión de la desconfianza”.**

Pero esta recuperación de los ciudadanos para la política democrática necesita de una nueva forma de hacer política en el Parlamento, es decir, un cambio de cultura política que debe implicar tanto a los diputados como a los electores y que pasa por el fortalecimiento de los valores y prácticas democráticas en el seno del Parlamento.