



Cuarta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento

Sede de las Naciones Unidas,
Nueva York
31 de agosto al 2 de septiembre
de 2015



Conferencia
Punto 2

CONF-2015/2c)-R.1
16 de junio de 2015

Presentación de los informes de la Conferencia

c) Los desafíos para los parlamentos en la actualidad

El presente documento tiene como finalidad informar a los participantes de la Cuarta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos. Expone los desafíos para los parlamentos y hace recomendaciones basadas en la experiencia de los parlamentos en todo el mundo.

Introducción

La necesidad de disponer de parlamentos es hoy objeto de un amplio consenso. Casi todos los Estados están dotados de uno en una forma u otra. Es revelador constatar que cuando se produce un golpe de Estado militar, el Parlamento es generalmente una de las primeras instituciones del Estado en ser suspendida, su rol deliberativo constituye un obstáculo para el libre ejercicio del poder.

El Parlamento es la institución que representa la voz del pueblo ante el gobierno. Es la piedra angular de la democracia. Las funciones que los parlamentos llevan a cabo, a saber, la elaboración de las leyes, el control y la representación, son fundamentales para legitimar al Ejecutivo. Si el Parlamento no existiera, sería necesario inventarlo.

Desde la 3ª Conferencia Mundial de Presidentes del Parlamento en 2010, muchos acontecimientos han demostrado el apego universal a la democracia como forma de gobierno y al parlamento como institución central de la democracia. La voluntad de contar con instituciones democráticas que representen los intereses de todos los ciudadanos fue una de las principales características de los levantamientos en el Norte de África en 2011. Túnez redactó una Constitución mediante un proceso inclusivo, abriendo el camino a un nuevo sistema político en el país, participativo y dinámico. En Myanmar, después de medio siglo de régimen militar, la transición se encuentra en curso y nuevos espacios de libertad de expresión y de acción política han sido construidos. En el plano mundial, el porcentaje de mujeres parlamentarias ha aumentado, pasando de 18.8% en enero de 2010 a 22.1% en enero de 2015.

La transición democrática es, por tanto, frágil. Numerosos ejemplos muestran que cuando los regímenes autoritarios colapsan, no son reemplazados automáticamente por instituciones democráticas. Para que una cultura de democracia y tolerancia política se instale, es necesario un compromiso a largo plazo. La transición a la democracia involucra innumerables retos, entre ellos, el hecho de que los grupos extremistas recurran con frecuencia a la violencia para impedir que la democracia se arraigue.

Resulta paradójico que mientras los parlamentos continúan siendo un símbolo de esperanza y la expresión del principio de la participación de los ciudadanos en la toma de decisión en todo el mundo, los parlamentos continúan haciendo frente a numerosas dificultades, tanto en las democracias establecidas de larga data como en las más recientes.

El objeto del presente documento es exponer algunas de las principales dificultades que enfrentan actualmente los parlamentos. Estas dificultades no tienen la misma intensidad para todos los parlamentos ni se presentan necesariamente al mismo momento. Algunos parlamentos pueden enfrentar dificultades propias a su contexto. Sin embargo, la mayor parte de los parlamentos enfrentan los obstáculos mencionados aquí, que reviste una gran importancia en el presente. Este documento concluye con algunas recomendaciones breves para enfrentar estos desafíos.

Ciudadanos escépticos

No es ningún secreto que los ciudadanos no tienen en gran estima a los políticos. En todas partes, las encuestas muestran que la confianza del público en el parlamento es baja, y cada vez es menor. Las razones son múltiples y difíciles de determinar. Debajo figuran algunos ejemplos:

- El clima de competencia que reina en política hace que prácticamente siempre hayan ganadores y perdedores, promesas que no se pueden cumplir y problemas que no son fáciles de resolver. La conjugación de estos elementos – enfrentamiento político, promesas no cumplidas y paralización – erosiona la confianza de los ciudadanos en la clase política.
- Los medios de comunicación alientan y refuerza esta opinión negativa, enfocándose en los aspectos más espectaculares de la vida parlamentaria, que son más sensacionalistas que los debates y las deliberaciones que constituyen la vasta mayoría del trabajo parlamentario.
- El conocimiento público de la función del parlamento es generalmente limitado, incluso, la gente altamente educada tiene problemas en distinguir las funciones de los poderes ejecutivos y legislativos de un gobierno. Por lo tanto, esto contribuye a expectativas irreales sobre lo que un parlamento puede lograr y, consecuentemente, genera desinterés al percibir que un parlamento es incapaz de lograr ciertas tareas.
- Los ciudadanos saben muy bien que sus representantes son electos para servir al bienestar público, y esperan así que los parlamentarios sean moralmente intachables. Lo mismo se podría decir que una mayor probidad es esperada de los parlamentarios que de otros sectores de la sociedad. Los casos de mala conducta son exagerados por el lente de los medios, haciendo así pesar sobre el conjunto de la clase política las sospechas de falta de ética, incluso de corrupción.
- Los ciudadanos cuestionan la importancia del parlamento al no poder constatar el trabajo que éstos realizan en su nombre. No es siempre fácil mostrar en qué influye el trabajo parlamentario concretamente en la vida de las personas ni lo que sería la vida en ausencia de parlamento.

Posiblemente el escepticismo manifestado por los ciudadanos es debido al juicio que estos hacen sobre la capacidad del parlamento de cumplir sus funciones eficazmente y de **encarnar los principales valores democráticos**. La gente, incluso sin ser experta en temas constitucionales, sabe si el parlamento tiene influencia sobre el proceso legislativo, si éste es capaz de controlar eficazmente la acción del gobierno o aún si puede tener lugar el debate contradictorio.

El ambiente en el que evolucionan los parlamentos se encuentran en plena mutación y esta transformación es a veces muy rápida. **Gran parte del poder de decisión ha salido del ámbito nacional**, donde los parlamentos pueden ejercer una mayor influencia. Los mercados financieros mundiales tienen una influencia creciente en la política nacional y los acuerdos internacionales limitan la capacidad del Estado de regular la economía de manera independiente. Un número mayor de decisiones se toman durante los foros intergubernamentales, en los que los parlamentos generalmente tienen muy poca influencia, como por ejemplo en las normas de comercio internacional.

Las políticas nacionales son percibidas como impotentes para influir en el curso de estos acontecimientos.

Al mismo tiempo, Internet permite a los ciudadanos organizar redes y movilizarse en torno a ciertas cuestiones, incluso más allá de las fronteras, a través de herramientas mucho más rápidas y susceptibles de tener más repercusiones que antes. La gente cuenta con foros alternativos donde los ciudadanos pueden expresar sus opiniones políticas, sobrepasando ampliamente, por el momento, a los partidos políticos y los parlamentarios.

La baja de la participación electoral es un desafío ampliamente compartido. En la mayor parte de los países son las elecciones las que legitiman al parlamento. Las elecciones confieren al parlamento el poder de hacer uso de la palabra en nombre del pueblo. Cuando la tasa de participación es baja, la reivindicación del parlamento según la cual es la voz más representativa de la sociedad puede ser cuestionada.

En estas últimas décadas, la tendencia mundial ha sido la baja de la tasa de participación de los electores. A nivel mundial, entre los años 1950 y 1980, la tasa de participación en las elecciones legislativas se mantuvo estable, situándose entre 75 y 80 por ciento. A mediados de los años 1980, ésta ha disminuido para establecerse entre 65 y 70 por ciento. Es todavía más preocupante que la tasa de participación de los jóvenes sea mucho más baja que la de la población total. Los estudios muestran que la gente que vota en las primeras dos elecciones después de cumplir la edad para votar, continuarán con esta práctica. Por lo tanto, resulta de especial importancia entender por qué los jóvenes no participan en las elecciones en la misma medida que los otros grupos de edad, así como tomar medidas para remediar esta situación.

Relación de fuerza desigual entre el Ejecutivo y el Legislativo

El rol del Ejecutivo es implementar el programa político que lo condujo al poder, así como responder y atender los acontecimientos políticos del día. Es del interés del Ejecutivo poder alcanzar sus objetivos con el menor número de obstáculos posible. Así, el Ejecutivo percibe posiblemente al Parlamento como un obstáculo a sortear. El gobierno se esforzará por mantener a su favor el equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Para hacer esto, éste utiliza los diferentes medios que se encuentran a su disposición para imponer su voluntad al parlamento. Uno de los medios de que dispone, particularmente en los países dotados de un régimen parlamentario, pero no exclusivamente, es el grado elevado de control que alcanza a ejercer sobre los miembros del partido político que componen la mayoría gubernamental. Éste puede recompensar a los miembros del partido que le aportan su apoyo y sancionar a aquellos que no lo apoyan. En el caso más extremo de dominación del Poder Ejecutivo, el parlamento se convierte en una "cámara de registro" cuya única función es validar las propuestas del Ejecutivo poniéndole el sello de la aprobación popular. Por tanto, incluso en las democracias establecidas desde hace mucho tiempo, numerosos son aquellos que se cuestionan si el equilibrio de poder no se inclina más a favor del Ejecutivo.

En la mayor parte de los países, la Constitución confiere al parlamento la **iniciativa legislativa**, pero es de hecho el Ejecutivo el que toma la iniciativa. El rol legislativo del parlamento tiende a concentrarse en el examen de los proyectos del Ejecutivo, lo que deja poco lugar a las propuestas que emanan de los parlamentarios.

Además, el Ejecutivo puede ejercer un **control sobre la agenda parlamentaria**, decidiendo si tal o cual proyecto de ley será examinado y cuándo. Este control está con frecuencia sólidamente arraigado en el sistema político. Incluso cuando el parlamento establece su propia agenda, el Ejecutivo puede mantener el control cuando dispone de una mayoría parlamentaria.

El **poder del parlamento de hacer rendir cuentas al gobierno** se encuentra en el centro de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En la práctica, los miembros del partido o de los partidos del gobierno son fuertemente alentados a no disentir con el Ejecutivo, lo que significa que la función de control no es de hecho ejercido más que por la oposición. A cambio, los parlamentos se esfuerzan por establecer sistemas que permitan un control eficaz del trabajo del Ejecutivo sin dar la impresión que actúan de "inquisidores".

Capacidad institucional y reforma parlamentaria

Existe un vínculo entre la dominación del Poder Ejecutivo y la noción de capacidad institucional, esto es, el conjunto de personas, competencias y recursos de los cuales tiene necesidad el parlamento para realizar eficazmente sus trabajos. Los recursos humanos y financieros que dispone el Ejecutivo exceden a los del parlamento. El **acceso a la información** de la que se beneficia el Ejecutivo es mucho mejor que la del parlamento; el Ejecutivo puede también controlar en gran medida la cantidad de información transmitida al parlamento y el momento en que es comunicada. Este es el caso, por ejemplo, de las informaciones relativas a la preparación y ejecución del presupuesto nacional.

En numerosos países, la capacidad de **la administración parlamentaria** de apoyar de manera eficaz los trabajos del parlamento es limitada, por ejemplo, cuando se trata de investigaciones independientes y no partidarias para brindar a los parlamentarios las informaciones de las que tienen necesidad para decidir con todo conocimiento de causa.

A nivel mundial, de acuerdo con datos obtenidos del Informe Parlamentario Mundial 2012, un porcentaje relativamente pequeño del presupuesto del Estado (en promedio un 0.49%) es asignado al parlamento. Aquí, se pueden observar diferencias significativas. Por ejemplo, en Pakistán, las dotaciones del parlamento representan 0.08% del presupuesto del Estado, comparado con un 0.75% en Filipinas.

Los parlamentos enfrentan el desafío de adaptarse a los cambios de la sociedad, recurriendo, por ejemplo, a las **nuevas tecnologías** para solicitar la opinión de los ciudadanos sobre las cuestiones debatidas en el parlamento. Todos los parlamentos, incluso los más antiguos y con un buen presupuesto, se enfrentan a la necesidad de evolucionar con la sociedad y la voluntad de preservar las tradiciones y los métodos de trabajo que son con frecuencia el fruto logrado de largas batallas políticas.

Numerosos parlamentos funcionan todavía hoy sobre un modelo que data de fines del siglo XIX. Los parlamentos son generalmente instituciones conservadoras, que cambian lentamente, y que son menos coherentes que lo que muchos desean. La capacidad de reforma depende ampliamente de las circunstancias políticas, las cuales pueden ofrecer perspectivas de cambio, así como pueden incitar a obstaculizar o retardar la reforma, por ejemplo, en el caso de una reforma del sistema electoral que costaría su banca a ciertos parlamentarios.

Cada vez más, los parlamentos modernos tienden a convertirse en **parlamentos sensibles al género**, noción que va más allá de la simple presencia de mujeres en el parlamento, sino que se trata de emprender un examen más profundo de las normas y los procedimientos parlamentarios a fin de asegurar que el trabajo legislativo tenga en cuenta las necesidades de las mujeres como las de los hombres.

Los partidos políticos son un componente esencial de un sistema democrático. El parlamento no representa solamente a los ciudadanos a título individual; gracias a la presencia de los partidos políticos, éste los representa también a título colectivo para defender ciertas líneas políticas. Los partidos sirven a la vez para comprender la elección del electorado y asegurar que esta elección importe y sea tomada en cuenta en los trabajos del parlamento y en los debates públicos abiertos a todos. A pesar de que los partidos no son considerados en buena estima por el público en general, estos son indispensables para el buen funcionamiento de todo parlamento democrático. Activos a la vez en las instancias de poder como en la sociedad civil, desempeñan el rol de puente entre los dos.

Los partidos políticos también juegan el papel de guardianes, determinando en gran medida quién puede ser un candidato en las elecciones. También les incumbe a éstos en primer lugar asegurar la igualdad de oportunidades a las mujeres y a otros grupos de la sociedad, particularmente los jóvenes.

Es por esto que resulta importante que los partidos tengan la capacidad de responder a los principales desafíos que enfrenta la sociedad, de manera que los electores puedan elegir entre varias opciones políticas. Esto requiere que los partidos sean transparentes en sus normas y funcionamiento. Los partidos políticos débiles, los partidos basados en las personalidades más que

en su programa político, los partidos que prefieren un liderazgo fuerte a la democracia interna, son obstáculos a la capacidad de los parlamentos de ser eficaces.

Cultura de democracia

El ideal de democracia requiere que los miembros de la sociedad se traten y sean tratados como iguales. La democracia está basada en la aceptación y el respeto mutuo. La vida democrática se basa en el derecho de ser diferente y en la aceptación, por todos, de esta diferencia, lo que significa que se debe respetar los diferentes puntos de vista y admitir la utilidad del diálogo para resolver los conflictos.

La tolerancia en política consiste en aceptar y respetar los derechos fundamentales y las libertades civiles de los individuos y los grupos que no comparten los puntos de vista. Todos los ciudadanos, incluyendo los líderes políticos, tienen por obligación practicar la tolerancia en sus expresiones y en sus actos. Esta intolerancia constituye una amenaza para la democracia en el sentido que discrimina y silencia a ciertas categorías de la población. La edificación de una cultura de tolerancia es un trabajo de largo aliento, que se basa en la libertad de expresión, la educación cívica y el pluralismo de los medios, presentando puntos de vista diversos y críticos.

El rol del dinero en la vida política constituye preocupaciones regularmente expresadas. Esto abarca diversos problemas, que van desde el financiamiento de las campañas electorales y los partidos políticos, hasta la influencia de los lobbies en la toma de decisiones. La ética de la vida parlamentaria continúa siendo motivo de debate y numerosos parlamentos han adoptado códigos de conducta para los parlamentarios, en los que son específicos sus derechos y responsabilidades.

Composición del parlamento

Existe una correlación entre la composición del parlamento y el escepticismo de los ciudadanos y la eficacia institucional. **Históricamente, el parlamento ha sido siempre una institución dominada por los hombres** en todo el mundo. Sin embargo, esto está cambiando pero a ritmos diferentes según los países. La paridad de género sólo ha sido alcanzada en 3 parlamentos y otros 10 cuentan con 40% de mujeres parlamentarias. Este es el resultado de la evolución de las mentalidades sobre el rol de las mujeres, pero también de políticas como las cuotas electorales que apuntan a incrementar el número de mujeres parlamentarias. Pero en la mayor parte de los parlamentos, la paridad continúa siendo un objetivo distante: en enero de 2015, el promedio mundial de mujeres parlamentarias era únicamente de 22.1%.

Pocas personas defenderían la idea según la cual la composición del parlamento debería ser el reflejo exacto de la sociedad. Pero es ampliamente admitido que un parlamento en el que un sector de la sociedad (hombres mayores) ostenta un poder desproporcionado tendrá que esforzarse para representar eficazmente al conjunto de las opiniones de la sociedad. La paridad es un símbolo de poder, tanto como la representación equitativa de los jóvenes, las minorías y otros grupos marginados. Es también un medio importante para incrementar la diversidad de opinión en el proceso de toma de decisiones y para adaptar mejor las leyes a los intereses de todos los sectores de la sociedad.

Asimismo, es importante la presencia de representantes de los diferentes grupos sociales. En numerosos países se constata una tendencia creciente a la **“profesionalización” de la política**, donde las personas efectúan toda su carrera pasando por diferentes cargos políticos, incluyendo el de parlamentarios. Esto refuerza la percepción del público de una élite política alejada de las preocupaciones de la mayoría de los ciudadanos.

Conclusión: revitalizar el modelo de democracia representativa

Mediante su trabajo de estandarización¹ y de fortalecimiento de las capacidades, la UIP apoya a los parlamentos en los esfuerzos que estos emplean para desarrollar instituciones fuertes y resilientes, que respondan a las necesidades de la población.

Los parlamentos son conscientes de los desafíos que enfrentan. Varios de estos desafíos están profundamente enraizados y escapan de la órbita de acción del parlamento como institución. Algunos pondrán a prueba los límites de lo que puede ser alcanzado mediante la acción política en general.

¹ Ver, por ejemplo, *Parlamento y democracia en el siglo XXI: guía de buenas prácticas*; *Los parlamentos sensibles al género*; y *Principios comunes en materia de asistencia a los parlamentos*.

Basándose en la experiencia de los parlamentos en el mundo, una amplia gama de soluciones han probado su eficacia y pueden ser compartidas y utilizadas por todos los parlamentos. Las acciones recomendadas para reforzar el parlamento y la democracia consisten en:

- Promover el desarrollo de la cultura democrática en la sociedad y subrayar la importancia de la tolerancia en la arena parlamentaria.
- Invertir más en la educación cívica y política de los niños en la escuela;
- Realizar esfuerzos conjuntos para alentar a las personas, sobre todo a los jóvenes, a votar;
- Comprometerse públicamente a favor de los valores fundamentales de un parlamento democrático: representatividad, apertura y transparencia, accesibilidad, responsabilidad y eficacia – y poner en práctica dichos valores;
- Asegurar que el parlamento sea sensible al género en sus normas, procesos y trabajos;
- Mejorar el poder y la capacidad del parlamento de supervisar el trabajo del Ejecutivo en nombre del pueblo;
- Monitorear sistemáticamente las percepciones del público respecto al parlamento, buscando comprender las razones y encontrando los medios para mejorarlas;
- Adoptar las medidas específicas para asegurar que la composición del parlamento refleje más al conjunto de la sociedad, en particular respecto al número de mujeres en el mismo;
- Insistir en la necesidad de instaurar en los partidos políticos una democracia verdadera y dinámica;
- Experimentar nuevas formas de participación del público en la toma de decisiones y la elaboración del presupuesto;
- Aportar a los parlamentos que desean reforzar sus capacidades institucionales un mayor apoyo y de mejor calidad, conforme a los Principios Comunes de Asistencia a los Parlamentos;
- Democratizar el sistema de relaciones internacionales reforzando el rol de los parlamentos relativos a las cuestiones que figuran en un buen lugar en la agenda mundial y desarrollar más la dimensión parlamentaria de los trabajos de la Organización de las Naciones Unidas.