



TRANSPARENCY INTERNATIONAL

the global coalition against corruption

Segunda Reunión del Comité Asesor

27 Septiembre 2011

www.transparencia.org.es

Orden del día

- Apertura y Presentación de los resultados provisionales del Proyecto EUNIS.
- Debate y Puntuación final de los diferentes Pilares
- Conclusiones y Clausura
- Almuerzo

Puntos débiles y fuertes del SIN: consideraciones previas



- MARCO INSTITUCIONAL.
- Prima la búsqueda de gobernabilidad sobre la garantía de representatividad.
- *Ver.* sistema electoral , listas cerradas y bloqueadas, quien controla el partido controla los órganos representativos.
- *Rasgos:* Presidencialismo, ejecutivos de un solo partido, bipartidismo imperfecto, spoils system matizado en el nivel superior, primacía del ejecutivo sobre el legislativo, capacidad por parte de los líderes de los dos partidos mayoritarios de decidir los nombramientos de los miembros del Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Ombudsman, Banco Central, Órganismos reguladores, Fiscalía...

Puntos débiles y fuertes del SNI



- Este hecho no podía dejar de tener efectos sobre la sociedad civil, las empresas y, sobre todo, los medios de comunicación.
- *Medios*: Existe variedad de contenidos pero sólo en dos ejes ideológicos muy concretos
- “*Advocacy journalism*”.
- En relación a la sociedad civil, existe una fuerte dependencia de los fondos públicos .
- En cuanto a las grandes empresas, no hay que olvidar que la regulación del sector depende de los gobiernos y que, además, una parte muy importante de su negocio procede del sector público.

Puntos débiles y fuertes del SNI



- Las consecuencias de todo este modelo para el NIS no es positiva.
- La independencia de las instituciones se halla siempre en peligro, pues la presión de los dos grandes partidos, sobre todo del que tiene el gobierno, sobre el legislativo, el judicial (en menor medida) y sobre todos los órganos constitucionales y regulatorios es muy fuerte cuando se tocan sus intereses más preciados.
- Ninguno de los dos grandes partidos, así pues, tiene interés en mejorar profundamente el estado de cosas, en transparencia y rendición de cuentas.
- Todo ello se desarrolla en un marco de cultura cívica caracterizado por la desconfianza institucional y la baja implicación cívica.

Poder Legislativo

- La rendición de cuentas es el principal problema del legislativo español, dado el sistema de listas cerradas y bloqueadas que favorece la lealtad al partido antes que al distrito electoral. En todo caso, la capacidad de controlar al ejecutivo, cuando no existe mayoría absoluta, sería su punto fuerte. También es cierto que el mecanismo de control interno existente, a través de la disciplina de los grupos parlamentarios, dificulta la corrupción.

Poder Ejecutivo



- El poder ejecutivo tiene un problema importante de transparencia, esencialmente por la inexistencia de una Ley de Acceso a la Información y por la cultura de opacidad tradicionalmente existente. Su principal punto fuerte, coherente con la sobre-protección institucional de la gobernabilidad es la independencia. El Gobierno, sobre todo cuando tiene mayoría absoluta, gobierna con un control bastante efectivo del sistema interno. Otra cosa es el control de la realidad externa, que, como se ve con la crisis económica actual, hace al Gobierno depender enormemente de los mercados internacionales.

Poder Judicial

- El poder judicial tendría como punto fuerte la independencia, reconocida de forma expresa constitucionalmente y garantizada legalmente; en la práctica es también posible ejercer con plena independencia por parte de los jueces, aun cuando el órgano de control de los jueces está fuertemente politizado y los miembros de los Tribunales superiores se nombran con una relativa influencia política. Los puntos débiles más importantes son, sobre todo, la falta de recursos y la sobrecarga de trabajo y la débil rendición de cuentas existente tanto normativamente como en la práctica. Los jueces actúan normalmente con ética, responsabilidad y rigor, pero la irresponsabilidad, corrupción e ineficiencia no son suficientemente sancionadas.

Sector Público



- En cuanto al sector público, la imparcialidad es el punto fuerte, España tiene un modelo de burocracia weberiana en la Administración central desde principios de siglo XX, ello favorece una aplicación imparcial de las normas y una implementación no excesivamente sometida al clientelismo y el patronazgo. También se puede decir que la normativa de contratos y el funcionamiento real del sistema son razonablemente eficaces y promotores de integridad. Los principales puntos débiles tienen que ver con la opacidad y la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas, sobre todo en la práctica. La ineficiencia, ineficacia, despilfarro y corruptelas no están suficientemente controladas, ni sancionadas.

Las Agencias de Aplicación del Derecho



- Las agencias de aplicación del derecho destacan por su independencia (dentro de los naturales límites para estos órganos) imparcialidad y profesionalidad; también es aceptable su nivel de rendición de cuentas, sobre todo en lo relacionado con comportamientos corruptos y desviados éticamente. La naturaleza fuertemente jerárquica de estos órganos favorece este comportamiento, aun cuando existe siempre el peligro del *esprit de corps*. La debilidad fundamental está en los recursos con los que cuentan para desarrollar su labor y en la opacidad con la que trabajan (en este ámbito es ineludible la discreción y el secreto, pero en ocasiones es excesivo).

El Órgano de Gestión Electoral



- El órgano de gestión electoral es el pilar mejor valorado de todo el NIS. Es curioso que, de los órganos de control, es el único en el que la mayor parte de sus miembros son seleccionados por sorteo (entre jueces y entre la ciudadanía), aunque los partidos también intervienen (en este caso controlándose mutuamente). Ello deja fuera a los dos grandes partidos del control del mismo, con las ventajas que para la integridad se derivan de este hecho. Tal vez sería deseable que se introdujera un Código ético y se mejoraran las normas de conflictos de interés del órgano.

Defensor del Pueblo



- El Defensor del Pueblo es una institución que tiene garantizada suficiente independencia y la ejerce. Es cierto que tiene que mejorar su sistema de rendición de cuentas en la práctica, pues su nivel de gestión interna es poco transparente en cuanto a la eficiencia y eficacia de sus actividades; también requeriría de un código ético y normativa interna de integridad, aun cuando en la práctica nunca ha tenido problemas de corrupción interna. Por desgracia, es una institución que no ha sido suficientemente usada en la promoción de la integridad en el sector público, aun cuando realice, en general, una labor bastante aceptable.

El Tribunal de Cuentas

- El Tribunal de Cuentas es, no sólo el supremo órgano fiscalizador de las cuentas del Estado y su gestión económica, sino que también es un órgano de enjuiciamiento de la responsabilidad contable y controla las finanzas de los partidos y los procesos electorales. Por ello, constitucional y legalmente es un órgano con gran independencia, pero en la práctica está influenciado por los dos grandes partidos. En general, es un órgano que tiene recursos suficientes y personal muy bien preparado, pero no es un órgano suficientemente eficaz en el control de la eficiencia y eficacia del sector público, dado que se limita a controles muy formales. También debería mejorar su normativa interna de integridad y la rendición de cuentas de su gestión interna. Su control a la financiación de los partidos es bastante formal.

Los Partidos Políticos



- Los partidos políticos, esencialmente los dos grandes partidos, de forma coherente con lo hasta ahora expuesto tienen como punto fuerte su independencia; de hecho, ellos mismos pueden definir los recursos públicos que para financiación se autoasignan, lo cual genera inequidades evidentes.
- Sus debilidades más notables están en su falta de transparencia y rendición de cuentas en la gestión interna, su oligarquización y profesionalización y su falta de compromiso real con la lucha anticorrupción.

Los Medios de Comunicación



- Los medios de comunicación han investigado y expuesto de forma bastante eficaz los casos de corrupción existentes en España. No obstante, en términos generales, tienen bastantes problemas de transparencia, rendición de cuentas e independencia en la práctica. El hecho de que no exista una institución independiente a nivel estatal que regule y permita exigir cuentas por las acciones de los medios de comunicación audiovisual, que cree estándares éticos o mecanismos de integridad y transparencia es clave para explicarse esta lamentable circunstancia.

Sociedad Civil



- La sociedad civil en España es débil, por lo que su capacidad de controlar al gobierno y de influir en la políticas públicas es reducido. No obstante, normativamente tiene independencia y capacidad de obtener recursos, aunque en la práctica depende aún demasiado de los poderes públicos. Ha mejorado mucho en sus niveles de transparencia, rendición de cuentas e integridad.

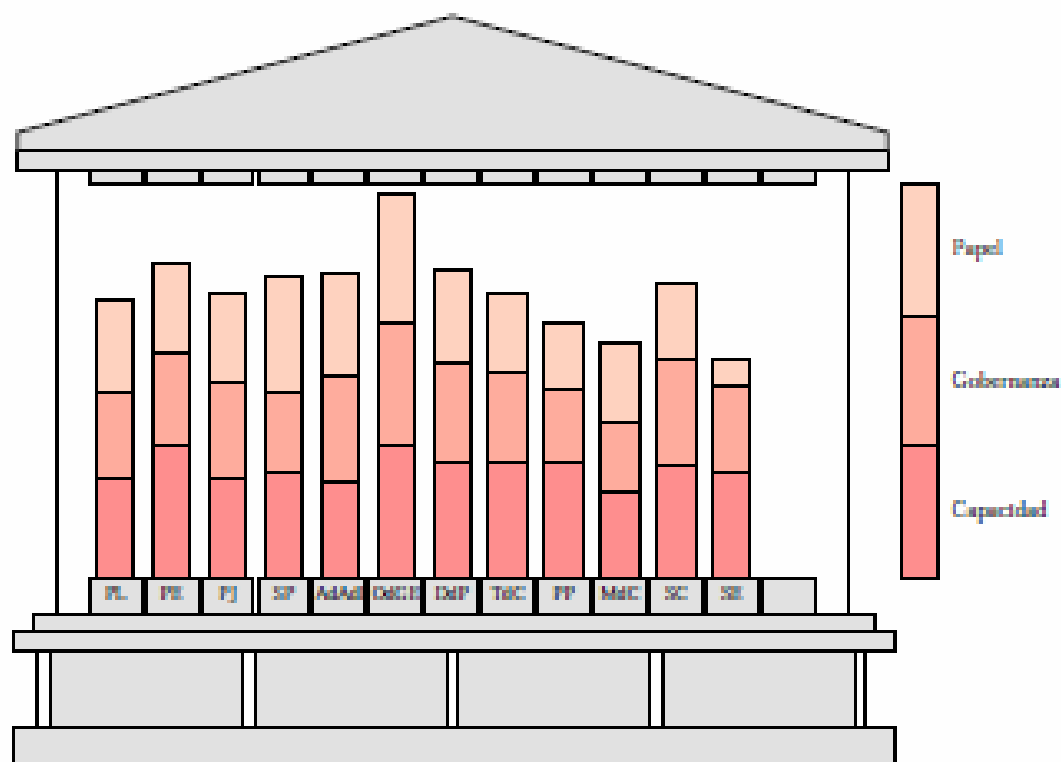
Sector Empresarial



- El sector empresarial español tiene una gran independencia en la defensa de sus intereses. Está mejorando bastante en sus normas de gobernanza. Pero su compromiso social en la lucha contra la corrupción es muy bajo.

La puntuación del SNI – 1/2

Sistema de Integridad Nacional



La puntuación del SNI – 1/2

Pilar	Capacidad	Gobernanza	Papel
Poder Legislativo	75	67	70
Poder Ejecutivo	100	70	70
Poder Judicial	75	73	70
Sector Público	80	60	90
Agencias de Aplicación de la Ley	73	80	80
Organismo de Gestión Electoral	100	93	100
Defensor del Pueblo	87	77	70
Tribunal de Cuentas	87	70	60
Partidos Políticos	87	57	50
Medios de Comunicación	65	53	60
Sociedad Civil	85	80	60
Empresas	80	67	20

Recomendaciones del SNI



1. En algunos de los pilares, como el poder judicial o el legislativo, se destaca como problema la falta de recursos en la práctica.

No obstante, en la actual situación económica del país esta recomendación sería difícilmente aceptada. En todo caso, creemos que los recursos del poder legislativo, judicial y de las agencias de ejecución de la ley deben ser mantenidos en su nivel actual sin recortes o ligeramente incrementados sobre la base de la reasignación de recursos públicos.

Recomendaciones del SNI



2. Se debe mejorar la independencia del legislativo y la rendición de cuentas de los legisladores con respecto a su distrito electoral, sin caer en un sistema imprevisible y caótico en el apoyo al gobierno; para ello, la introducción de algunas modificaciones en el sistema electoral (desbloqueo de las listas cerradas, medidas para mejorar la proporcionalidad, por ejemplo) podrían contribuir a estimular un funcionamiento interno más democrático de los partidos y a favorecer la rendición de cuentas de los representantes ante sus representados.

Recomendaciones del SNI



3. Se debería crear un código ético del diputado y actualizar la normativa de incompatibilidades y conflictos de interés de los legisladores.
4. Sería conveniente despolitizar los órganos superiores del poder judicial. El establecimiento de una carrera judicial con criterios claramente meritocráticos y objetivos podría ser una solución para el acceso a los puestos en los tribunales superiores.
5. Convendría actualizar la normativa de conflictos de interés de jueces, magistrados y fiscales, regulando, entre otros aspectos, los controles a la excedencia y a los empleos aceptables tras ella.

Recomendaciones del SNI



6. Son necesarias mejoras procesales para hacer más eficaz la persecución de la corrupción. Tal vez la encomienda a los fiscales de la investigación haría más viable el sistema.

7. Es necesario aprobar una ley de responsabilidad judicial. En ella, se incorporarían prácticas ya existentes, como la comparecencia del presidente del CGPJ ante las Cámaras anualmente o el desarrollo de las estadísticas judiciales y se deberían regular de forma más eficaz las responsabilidades por errores y dilaciones indebidas.

Recomendaciones del SNI



8. La despolitización del CGPJ es esencial. La solución no es sencilla. Tal vez el nombramiento de sus miembros por sorteo entre magistrados calificados y entre abogados y juristas de reconocido prestigio, con una entrevista selectiva pública posterior en el Congreso y Senado para estos últimos, fuera una solución a plantearse.

9. Es necesaria una Ley de Acceso a la Información que garantice efectivamente la transparencia de nuestras instituciones públicas; para ello, además, debería constituirse un órgano independiente que garantizase la efectiva implantación de la misma. Para reducir costes, este órgano podría ser la Agencia de Protección de Datos, siempre que se establecieran en ella dos secciones independientes.

Recomendaciones del SNI



10. Es recomendable la aprobación de una Ley de Rendimientos del Gobierno, que obligue a todos los organismos públicos a elaborar un plan estratégico y presentarlo al Congreso, con una rendición de cuentas anual de su cumplimiento.

11. Debe garantizarse independencia suficiente a la Oficina de Conflictos de Interés, para ello, debería otorgársele cierta capacidad presupuestaria, un nombramiento de la dirección basado en criterios meritocráticos y una protección a su dirección frente a ceses políticos.

12. Es necesaria una Ley de protección al denunciante de corrupción, fraude, abuso o despilfarro. La oficina del Defensor del Pueblo podría crear un órgano interno dedicado a esta labor.

Recomendaciones del SNI



13. Es necesaria la creación de una Dirección Pública profesional, inspirada en los modelos de Senior Executive Service, que garantice la calidad de los nombramientos en los cargos de hasta Director General y la protección frente a ceses partidistas. Es imprescindible eliminar la libre designación como instrumento de nombramiento y cese en la Administración Pública.

14. El gobierno debería elaborar un plan estratégico para la implantación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción; ello exigiría incorporar actores estratégicos clave para su desarrollo y políticas de educación ciudadana en materia de corrupción.

Recomendaciones del SNI



15. La Fiscalía debería reforzar su independencia con respecto al gobierno, sobre todo si va a desarrollar actividades de instrucción de las causas penales. Los policías y guardias civiles que persiguen la corrupción, sobre todo quienes dirigen esas unidades, deberían tener un nivel especial de protección frente a ceses injustificados profesionalmente.

16. Tal vez sería deseable que se introdujera un Código ético y se mejoraran las normas de conflictos de interés de órganos como las Juntas Electorales, el Tribunal Constitucional, La Defensoría del Pueblo y el Tribunal de Cuentas. También, se debería exigir a estos órganos una auditoría de cuentas y de gestión anual que se hiciera pública.

Recomendaciones del SNI



17. La politización en los nombramientos del TC, el Def.P y el TCu es un grave problema para la integridad del sistema (y para la legitimidad de los propios órganos). La solución es muy difícil. Una propuesta es la evitar la reelección, aunque se extienda el mandato.

18. Es necesario crear una Agencia Anticorrupción que desarrolle mecanismos preventivos, coordine actividades, proporcione información y proponga mejoras; como quiera que una nueva unidad es muy costosa, tal vez podría atribuirse provisionalmente a la Defensoría del Pueblo esta labor, siempre que se acompañe de los medios necesarios.

Recomendaciones del SNI



19. El Tribunal de Cuentas debería incorporar a su actividad ordinaria una auditoría anual de gestión económico-financiera y de eficacia de los órganos públicos o, al menos, de aquellos más relevantes en términos presupuestarios.

20. Se deberían crear comités de ética en cada organismo público, encargados de analizar el cumplimiento de los códigos existentes, proveer consulta especializada, desarrollar una red de mejores prácticas y de promover marcos de integridad organizacionales. Estos comités deberían depender funcionalmente de la Agencia Anticorrupción u órgano que asuma sus funciones.

Recomendaciones del SNI



21. Creemos necesario cambiar la normativa de financiación de partidos políticos. Aunque los partidos políticos son asociaciones privadas, reciben una gran cantidad de dinero público por lo que sería conveniente que estuvieran obligados legalmente a hacer públicas sus cuentas de manera detallada, puntual y fácilmente comprensible para los electores. El control financiero de los partidos es muy débil en lo que respecta a los ingresos que proceden de fuentes privadas, e incompleto en lo que se refiere a las fuentes públicas (falta información sobre sus organizaciones locales y sobre sus fundaciones, empresas y organizaciones juveniles). Precisaríamos un organismo supervisor independiente que dispusiera de la capacidad legal y los recursos materiales y humanos necesarios para efectuar un control suficientemente adecuado.

Recomendaciones del SNI



22. Es preciso reforzar la democracia interna en los partidos, exigiendo sistemas de primarias, obligaciones de consulta y otros instrumentos que eviten la oligarquización de los mismos.

23. Se debe promover un gran pacto entre los partidos más importantes por la integridad y la transparencia, en el que se integren medidas clave para prevenir la corrupción.

24. Es preciso constituir un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) que regule y permita rendir cuentas por las acciones de los medios de comunicación audiovisual, que cree estándares éticos y mecanismos de integridad y transparencia.

Recomendaciones del SNI



25. Es preciso despolitizar la concesión de licencias audiovisuales y garantizar la neutralidad informativa de las televisiones públicas.

26. Es necesario desarrollar un gran pacto entre ONGs para luchar contra la corrupción y coordinar las actividades en la materia.

27. Es necesario reforzar la implantación de políticas de responsabilidad social corporativa, reforzar el cumplimiento del Código Ético de la CNMV y promover que las empresas se incorporen al Pacto Mundial y sean coherentes con sus compromisos.

28. Es necesario que el gobierno asegure el cumplimiento del Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas y las actuaciones correspondientes en mejoras regulatorias.

Recomendaciones del SNI



29. Exigir la acreditación para desarrollar la actividad de lobista en edificios públicos. Mejorar la transparencia a través de la obligatoria exposición pública de aspectos clave de la actividad de lobby, tales como objetivos, beneficiarios y destinatarios de la actividad, para todos aquellos lobistas acreditados.

30. Incentivar una cultura de integridad proporcionando guías éticas y reglas de buena conducta en la actividad de *“lobbying”* tanto para los lobistas como para los servidores públicos implicados.

5 Recomendaciones prioritarias del SNI



1. Cambiar la normativa de financiación de partidos políticos y asegurar un organismo supervisor independiente de los mismos.
2. Modificar el sistema electoral (desbloqueo de las listas cerradas, medidas para mejorar la proporcionalidad).
3. Despolitizar los órganos superiores del poder judicial y el Tribunal Constitucional.
4. Es necesaria una Ley de Acceso a la Información que garantice efectivamente la transparencia de nuestras instituciones públicas.
5. Creación de una Dirección Pública profesional y eliminación de los nombramientos y ceses discrecionales en la Administración Pública.

Taller de Integridad Nacional

25 de Octubre 2011



Objetivo del Taller:

- Identificación de las debilidades clave del SNI
- Identificación de las recomendaciones y las acciones prioritarias

Stakeholders?

La Segunda Reunión del Comité Asesor

27 Septiembre 2011

A map of Europe with a grid of latitude and longitude lines. The landmasses are colored in a dark blue, while the surrounding oceans and seas are light grey. The text "North Sea" is visible in the upper right quadrant of the map.

HOW DOES YOUR
COUNTRY MEASURE UP?
THE STATE OF
ANTI-CORRUPTION IN 26
EUROPEAN COUNTRIES

www.transparencia.org.es