

## Anexo ponencia

### “Agencias anticorrupción, construir una institucionalidad sólida”

#### Ponente: Francesc Cardona

Es experto internacional en el diseño y evaluación de la función pública y las reformas vinculadas a la política anticorrupción y la consolidación institucional. Fue administrador principal de la OCDE (programa SIGMA) y actualmente colabora, como consultor externo, con diversas Instituciones (Banco Mundial, OCDE, PNUD, Consejo de Europa, etc.) y gobiernos (experto internacional asociado del *Centre for Integrity in the Defence Sector*, Oslo). Es licenciado en derecho (Universidad de Valencia), MBA (IESE), Máster en Gestión Pública (ESADE) y Máster en Administración Pública (Instituto Universitario Ortega y Gasset).

#### Compendio de la ponencia:

Partimos del análisis del fenómeno que nos afecta: ¿Hay en España corrupción “sistémica”? ¿Emana del diseño del sistema de gobierno o de causas coyunturales? En algunos aspectos se diría que sí, pero hay áreas y zonas que requieren matices. Hay que entender la corrupción como una afectación del sistema de gobernanza no prevista en la transición a la democracia. A criterio del ponente no es un accidente, sino un diseño de apropiación de lo público desde una lógica partidista. De otro lado, no es ajena a un mal diseño de la administración pública. La función pública no ejerce su función de contrapeso profesional (derivada del sistema de mérito) en la gestión de lo público, sino que está colonizada por los partidos políticos. La puerta giratoria entre la alta administración y la política genera simbiosis perversas y confusión de responsabilidades. El deficiente sistema judicial es otra fuente de desconfianza ciudadana en el sistema de gobierno, por la falta de independencia de la cúpula, con el resultado adverso de una protección desigual de derechos fundamentales.

La lucha contra la corrupción es reciente en el derecho comparado, ligada a la desventaja competitiva que generaba el soborno a los funcionarios extranjeros (EUA en el 97 forzó la convención internacional, a través de la OCDE, frente al agravio comparativo respecto de países como Alemania que no sancionaba, sino que bonificaba, los pagos de facilitación). La UNCAC (2003)

fija los aspectos de lo público que requieren especial atención: prevención y especialización (art. 6 y 36). Ello genera dos tipos de institucionalidad: órganos de prevención y de persecución penal.

¿Por qué y para qué existen las agencias anticorrupción? Nacen como reacción a los escándalos y por la presión de los donantes internacionales, ligados a procesos de integración europea.

Los **condicionantes culturales** son importantes: en algunos países hay una gran confianza depositada en el papel de la ley, con el riesgo de un excesivo formalismo (España, por ejemplo); en otros domina el control parlamentario (comisión *Serious Crime* en UK) o mediante los códigos éticos (Commonwealth) que en España se tiende a considerar norma, lo cual es un error de hiper regulación a juicio del conferenciante; la presión social es otro de los posibles vectores (Escandinavia).

También hay que tener presentes los límites de la punición penal y la confusión entre responsabilidad penal y política.

Entre las **funciones** más comunes en materia de prevención:

- Las propuestas de políticas anticorrupción y la preparación de leyes y reglamentos. Es importante estar atentos a los proyectos de ley, autonómicos y estatales.
- La creación de conocimiento, pericia y *expertise* en políticas contra la corrupción.
- La concienciación social, mediante campañas y educación. En nuestro país es débil, e incluso está estigmatizada.
  
- La promoción de la transparencia en toda acción pública.
- El fortalecimiento e involucración de la sociedad (participación ciudadana, protección de alertadores y acceso a la información) y el apoyo a los activistas.
- El impulso del análisis de riesgos de corrupción y de los planes de integridad.
- La gestión de la declaración de activos para gestionar los conflictos de interés. Especialmente se trata de cooperar en el diseño de la política de conflictos de interés (fijar los colectivos o las áreas de mayor riesgo, por ejemplo).

- La promoción de la cooperación internacional, que puede suponer un anclaje sólido más allá del ámbito local. Hay dos planos esenciales para protegerse de la vulnerabilidad (inherente a toda agencia anticorrupción): los activistas locales y los apoyos internacionales.

Entre los **factores de éxito** de estas instituciones: la independencia; la alta cualificación de la plantilla (conocimientos, experiencia, especialización); la dotación de recursos suficientes; las políticas de cooperación institucional, la construcción de complicidades sociales y de apoyos internacionales; la generación de éxitos políticos (no solo gerenciales o tecnocráticos) que permitan ejercer influencia como grupo de presión para el buen diseño de políticas públicas.

Es conveniente tener presentes algunas **reformas recientes** que han favorecido la corrupción: desregulación indiscriminada para reducir la burocracia, denigración del funcionariado, debilitamiento de los controles, entre otras.

Se genera un círculo vicioso del mal gobierno, una inercia que las agencias pueden entrar a romper. “Meter el pie” en alguna de estas fases puede ser decisivo. La fundamentación conceptual del trabajo de estos organismos debería residir, por ejemplo, en la protección de los derechos humanos.

### **Objetivos estratégicos** a perseguir:

- Mejorar la credibilidad de las políticas públicas por su orientación al interés general
- Asegurar la confiabilidad (resiliencia)
- Reducir la discrecionalidad sin control administrativo y judicial
- Fortalecer la integridad y responsabilidad de los funcionarios
- Fortalecer la idea de igualdad ante la ley
- Aproximarnos a la “buena admiración”
- Contribuir a romper el círculo vicioso del mal gobierno