

GOVERN OBERT

6

Buen gobierno e integridad pública contra la corrupción

Míriam Carles
Agustí Cerrillo
Laura Chaqués
Elena Costas
Víctor Lapuente
Simona Levi
Jordi Muñoz
Anna M. Palau
Òscar Roca
Miquel Salvador
Pilar Sorribas
Tània Verge



Generalitat de Catalunya

GOVERN OBERT

6

Buen gobierno e integridad pública contra la corrupción

Míriam Carles
Agustí Cerrillo
Laura Chaqués
Elena Costas
Víctor Lapuente
Simona Levi
Jordi Muñoz
Anna M. Palau
Òscar Roca
Miquel Salvador
Pilar Sorribas
Tània Verge



Generalitat de Catalunya



Aviso legal

Esta obra está sujeta a una licencia Reconocimiento 3.0 de Creative Commons. Se permite la reproducción, la distribución, la comunicación pública y la transformación para generar una obra derivada, sin ninguna restricción siempre que se cite el titular de los derechos (Generalidad de Cataluña, Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia, Secretaría de Transparencia y Gobierno Abierto). La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/legalcode.ca>.

© Generalidad de Cataluña

Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales
y Transparencia

Secretaría de Transparencia y Gobierno Abierto

1a edición: diciembre de 2019

DL: B 27820-2019

Supervisión lingüística: Gabinete técnico

Compaginación y producción:

Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Supervisión de la edición: área de comunicación de la STGO

Sumario

Prólogo

**La prevención, la justicia y la
transparencia son el camino**

Alfred Bosch i Pascual

7

Presentación

**Nueve miradas externas para
ayudarnos a elaborar e impulsar la
Estrategia anticorrupción y para la
integridad pública**

Jordi Foz

9

**Reflexiones sobre el papel de las
oficinas de prevención y lucha contra
la corrupción**

Òscar Roca i Safont

11

**Función de personal, función
directiva e integridad pública:
ámbitos concretos de intervención**

Miquel Salvador

19

**La contratación abierta y la lucha
contra la corrupción**

Agustí Cerrillo i Martínez

27

Grupos de interés y calidad democrática

Laura Chaqués Bonafont

35

La importancia de la calidad institucional

Elena Costas i Víctor Lapuente

41

La perspectiva de género en las políticas anticorrupción: algunas recomendaciones

Tània Verge

49

El papel de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción

Anna M. Palau

55

Capital social y corrupción. ¿La sociedad civil como antídoto?

Pilar Sorribas-Navarro i Jordi Muñoz

63

La experiencia de Xnet en la protección de los alertadors y su aplicación práctica en la Administración pública

Simona Levi i Míriam Carles

71

Prólogo

La prevención, la justicia y la transparencia son el camino

Alfred Bosch i Pasqual

Consejero de Acción Exterior, Relaciones institucionales y Transparencia

Es trabajo de todos que la corrupción deje de ser una lacra con costes directos e indirectos como la percepción de falta de justicia social. Es trabajo de todos, con el gobierno al frente, que las instituciones sean eficaces, participativas y abiertas. Pero corresponde al ejecutivo establecer las prioridades y tejer alianzas para facilitar un cambio desde una perspectiva integral.

En la lucha contra la corrupción y en la construcción de administraciones públicas que cierren el paso a la influencia privilegiada, tienen un rol indispensable la ciudadanía y el análisis desde una mirada plural, como la que recoge este libro, con diagnósticos de expertos y, sobre todo, con ideas para actuar.

Cataluña fue puntera en el Estado en el 2008 con la creación de la Oficina Antifraude, una institución independiente que demuestra que vamos en la buena dirección. También lo demuestra la Estrategia de lucha contra la corrupción y de fortalecimiento de la integridad pública que impulsamos desde el Gobierno.

Las experiencias internacionales nos indican que disponer de unas instituciones de calidad es la mejor manera de triunfar en esta Estrategia y que la eficacia se multiplica cuando las reformas combinan las esferas política, económica y social.

Estamos ante un cambio gradual que pide tiempo y una buena dosis de complicidad colectiva porque los gobiernos y las instituciones no viven aislados. Así pues, la ciudadanía y sus valores son indispen-

sables para crear marcos de integridad en las instituciones y en la sociedad.

La prevención, la justicia y la transparencia son el camino.

Presentación

Nueve miradas externas para ayudarnos a elaborar e impulsar la Estrategia anticorrupción y para la integridad pública

Jordi Foz

Secretario de Transparencia y Gobierno Abierto

En el libro que tenéis en las manos (o en la pantalla digital), encontraréis nueve perspectivas sobre buen gobierno, integridad institucional y corrupción. Son reflexiones diversas en cuanto a su procedencia (académicos de la ciencia política o del derecho, expertos en prevención de riesgos de corrupción y activistas), como en el objeto y el enfoque del artículo.

El que fuera consejero del Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia, Raúl Romeva, nos recuerda a menudo en sus intervenciones que hay mucho más conocimiento fuera de las administraciones públicas que dentro y que una de las responsabilidades de los políticos y directivos públicos es aprovecharlo para mejorar nuestras decisiones. Esta es una de las convicciones de la Secretaría de Transparencia y Gobierno Abierto y uno de los motivos por los cuales hemos impulsado este libro donde encontraréis los artículos siguientes:

Por una parte, hemos escogido enfocar el análisis en organismos e instrumentos propiamente institucionales que ayudan a combatir la corrupción. Encontraréis referencias a los interesantes artículos de Òscar Roca, Miquel Salvador, Agustí Cerrillo, Laura Chaqués, Elena Costas y Víctor Lapuente. Por otra, hemos querido también captar ejes transversales, y otras perspectivas, las externas a las instituciones, a fin de completar el panorama con la visión de actores externos, pero igualmente implicados en el fomento de la integridad: nos han ayudado a ello Tània Verge, Anna M. Palau, Pilar Sorribas-Navarro, Jordi Muñoz, Simona Levi y Míriam Carles.

Las ideas enriquecedoras que encontraréis son muchas. Una de ellas es la importancia de la confianza ciudadana y la relación de esta con la calidad institucional y la lucha contra la corrupción. La falta de confianza en las instituciones, sobre todo por debajo de un determinado umbral, no es inocua para el buen funcionamiento de las instituciones públicas. Por el contrario, es un freno para la calidad de nuestra democracia, para el estado de bienestar y para la justicia social. Por eso nos hace falta apostar decididamente por la calidad institucional e impulsar políticas públicas para alcanzarla de forma decidida y continuada en el tiempo.

Los indicadores de muchos estudios comparativos internacionales sobre buen gobierno y calidad democrática parecen indicarnos que las políticas transversales y constantes a favor de la buena gobernanza y la calidad institucional pueden tener un efecto positivo en la confianza. Así nos lo demuestran los países que ya han optado hace años por estas alternativas de una forma continuada y perseverante, como Suecia, Dinamarca o Estonia.

Es en este marco en el que hay que situar la Estrategia de lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la integridad pública que impulsa el gobierno de Cataluña. Las nueve reflexiones de este libro nos ayudarán a adoptar este Acuerdo con más conocimiento. En la calidad institucional y las políticas públicas en general, la metodología utilizada para adoptar las decisiones es muy relevante; si se garantiza la participación de la ciudadanía, las aportaciones plurales, y se tienen en cuenta las evidencias, las decisiones son mejores y generan más confianza ciudadana. No solo es importante dotarse de una estrategia transversal para luchar contra la corrupción y fortalecer la integridad pública, sino que es importante generar confianza en cómo y de qué manera se adopta la política pública.

Os animo a leer los nueve artículos contenidos en este libro, todos ellos enriquecedores y que espero que nos sean útiles a todos para mejorar nuestras políticas de integridad pública y de lucha contra la corrupción y, al fin y al cabo, para mejorar la confianza de la ciudadanía en nuestras instituciones y la calidad democrática del país.

Reflexiones sobre el papel de las oficinas de prevención y lucha contra la corrupción

Òscar Roca*

director de Prevención de la Oficina Antifraude de Cataluña

¿Son necesarias?

Cataluña ha experimentado en las dos últimas décadas la lacra de la corrupción con un nivel de intensidad muy preocupante, también presente en los países de nuestro entorno. Sin embargo, la profunda crisis de 2008 y los años posteriores, que ha tenido como efecto el incremento de las desigualdades, ha llevado aparejada una percepción sobre la corrupción y una pérdida de confianza muy superior a la que cabría esperar en función del impacto real de los sobornos y otros casos graves de corrupción. Esta percepción todavía se mantiene hoy.

La cuantificación de los costes económicos, sociales y políticos de la corrupción no es una tarea sencilla y puede variar según la metodología utilizada. Sin embargo, las estimaciones más prudentes que maneja la Comisión Europea los sitúan en torno a los 120.000 millones € anuales en el ámbito de la Unión Europea. En el Estado español, de acuerdo con un reciente estudio, que incluye los costes sociales indirectos de la corrupción, el perjuicio anual puede situarse en torno a los 40.000 millones €.

Hasta no hace mucho no ha sido infrecuente encontrar a quien ponía en duda la necesidad de la existencia de instituciones especializadas en la prevención y lucha contra la corrupción (en adelante, ACA, acrónimo de la expresión inglesa anti-corruption Agencies).

* Òscar Roca es licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona en 1989, ha desarrollado su trayectoria profesional en el sector público, y ha colaborado, en calidad de experto, en varios proyectos nacionales, europeos e internacionales relacionados con el buen gobierno.

Argumentos en este sentido no han faltado: son un gasto adicional, multiplican los organismos de control ya existentes, riesgo de duplicidades...

No tenemos que descartar que los haya que provienen de los que prefieren seguir operando en un entorno de integridad institucional debilitada, porque eso deja más margen de actuación irregular. Para el resto, detractores bienintencionados, no es difícil rebatir dichos argumentos: si los mecanismos de los que disponíamos hasta ahora no han sido suficientes para evitar los grandes escándalos de corrupción que han visto la luz en los últimos años, está claro que hay que completar el sistema con piezas adicionales.

Con la publicación en el Boletín Oficial del Estado, el 21.7.2006, del Instrumento de ratificación de la Convención de la ONU contra la corrupción (Nueva York, 2003), se produjo la incorporación al ordenamiento jurídico aplicable a Cataluña del mandato de las Naciones Unidas

La complejidad del fenómeno de la corrupción determina que su abordaje integral deba hacerse desde una perspectiva multidisciplinar a la que acostumbran a ser ajenas las instituciones que tradicionalmente han asumido funciones de inspección y control

dirigido a los estados parte, y consistente en formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, así como en evaluar su eficacia.

De acuerdo con este compromiso internacional, cada estado parte debe garantizar

que dispone de unos o más órganos especializados tanto en la prevención de la corrupción (artículo 6), como en la lucha coercitiva contra la corrupción (artículo 36). En ambos casos, dichas unidades deben disfrutar de independencia y contar con recursos suficientes, incluido un equipo humano debidamente capacitado.

La complejidad del fenómeno de la corrupción determina que su abordaje integral deba hacerse desde una perspectiva multidisciplinar a la

que acostumbran a ser ajenas las instituciones que tradicionalmente han asumido funciones de inspección y control sobre determinados ámbitos de la actuación pública.

Con la creación en el año 2008 de la Oficina Antifraude, Cataluña resultó pionera en el Estado en dar cumplimiento al mandato internacional. Esta experiencia empieza a verse ahora replicada en otras comunidades autónomas, pero también en el ámbito local y supramunicipal.

¿Cómo deben ser?

¿Hay algún diseño particularmente indicado para las ACA? La respuesta a esta pregunta, razonablemente, no puede ser categórica, puesto que tanto el nivel en el que deban operar como las funciones atribuidas pueden ser muy diversos.

Lo que sí me atrevo a indicar es cuáles son las propiedades principales que deben tener: independencia, imparcialidad, objetividad.

La independencia debe ser concebida en el sentido que expresa dicha Convención de la ONU, es decir, puede ser modulada de conformidad con los principios fundamentales de cada ordenamiento jurídico y tiene como finalidad que el organismo independiente sea resistente a la influencia indebida.

Lo cierto es que el diseño no hace la independencia, pero puede ayudar a ello. Por ejemplo: un mandato que supere los períodos ordinarios de renovación de la representación política; causas tasadas de cese; control previo de idoneidad; convocatoria pública; presupuesto propio; personalidad jurídica diferenciada...

De lo que se trata es de que se disponga de la libertad necesaria para decir y actuar en cada caso con criterio propio, sin servidumbres relacionales de ningún tipo. Hay cosas que si no las dice una oficina de

prevención y lucha contra la corrupción no las dirá nadie; sencillamente porque no se sentirá concernido directamente.

La imparcialidad y la objetividad, a su vez, son una exigencia de actuación común a todo el servicio público reconocida en la misma

Un adecuado diseño institucional y organizativo debe prever mecanismos externos de control que garanticen el cierre del sistema, dado que está claro que ninguna institución puede quedar al margen de la restitución de cuentas.

Constitución. La imparcialidad es la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o alguna cosa, que permite juzgar o actuar con rectitud. Es, por lo tanto, un estado de la mente, una condición necesaria y previa para la objetividad.

En cambio, la objetividad comporta haber tenido en cuenta todos los elementos en juego y haberlos ponderado adecuadamente, independientemente de la manera propia de pensar o sentir.

En términos de restitución de cuentas no es inusual que las ACA puedan ser interpeladas con la pregunta: ¿quién controla al controlador?

Un adecuado diseño institucional y organizativo debe prever mecanismos externos de control que garanticen el cierre del sistema, dado que está claro que ninguna institución puede quedar al margen de la restitución de cuentas.

Eso resulta particularmente importante para aquellas ACA que se ubican fuera de la estructura bajo el control del ejecutivo y se encuentran en la órbita parlamentaria. En estos casos, la intervención de las cámaras legislativas en el proceso de nombramiento de los responsables de las ACA, así como un permanente y adecuado control mediante comisiones *ad hoc*, son la mejor garantía para evitar el riesgo de creación de ámbitos exentos de control democrático.

¿Qué deben hacer y cómo?

Comparativamente encontramos ACA de naturaleza diferenciada. Unas tienen funciones solo preventivas, otras exclusivamente coercitivas, y también las hay que acumulan ambas características.

Esta diversidad es coherente con la constatación por lo común aceptada de que no existe un único modelo para luchar contra la corrupción y que las buenas prácticas identificadas en términos comparados en las políticas de integridad no siempre son extrapolables a otros países.

En el contexto del Estado español, las ACA hasta ahora creadas, o las instituciones de vocación afín se ajustan, más bien, al modelo de tipo preventivo pensado para contribuir al fortalecimiento de la integridad pública y fomentar el buen gobierno. Las funciones de examen o de investigación que en algunos casos tienen atribuidas comportan potestades básicas de inspección y comprobación que, como mucho, pueden finalizar con la constatación de infracciones de naturaleza penal o administrativa que deben ser comunicadas a las autoridades con competencias, ahora sí, de carácter coercitivo, para depurar las eventuales responsabilidades.

Ninguna de ellas, pues, tiene capacidad coercitiva respecto a los sujetos sometidos a sus respectivos ámbitos de aplicación, excepto lo que más adelante se indicará respecto a la potestad sancionadora.

A falta de coerción, la capacidad de influir positivamente en el fortalecimiento de la integridad de las instituciones, preservar la transparencia y, en definitiva, contribuir a la realización del derecho a una buena administración, dependerá en buena medida de la autoridad moral y el prestigio que sean capaces de alcanzar.

Entre las funciones preventivas de las ACA, podemos destacar entre las más conocidas, las relativas al estudio, la promoción y el impulso de buenas prácticas y la formación de personal.

Ahora bien, la experiencia alcanzada en Cataluña en los diez años de funcionamiento de la Oficina Antifraude ha puesto de manifiesto

Un elemento clave para su funcionamiento eficaz es que estén abiertas a la sociedad a la cual sirven. Deben procurar fomentar la participación y la implicación de la ciudadanía

que hay otro grupo de funciones con bastante capacidad de impacto que es conveniente que tengan atribuidas: el asesoramiento y la formulación de propuestas y recomendaciones. Estas últimas encuentran amparo en

la conocida como potestad indicativa que debe haber atribuido la norma de creación de la ACA.

Por esta vía, se puede llegar a incidir, por ejemplo, en la mejora de disposiciones normativas existentes o en trámite de elaboración proporcionando al legislador el conocimiento experto necesario para intervenir en determinadas materias particularmente expuestas a riesgos para la integridad.

La capacidad sancionadora puede llegar a ser una herramienta útil, al servicio de reforzar el cumplimiento de nuevas obligaciones que habría que establecer relativas a la prevención de la corrupción, como por ejemplo: la evaluación de los riesgos para la integridad, previa identificación y análisis de los factores que afectan a cada institución; la prohibición de adopción de represalias contra las personas alertadoras o la obligación de tratar adecuadamente las alertas por ellas levantadas, y la supervisión de las declaraciones de intereses.

En este sentido, las ACA se convertirían en las garantes del correcto cumplimiento de las obligaciones de prevención de la corrupción sin que esta potestad sancionadora llegara a entrar en colisión con las funciones atribuidas a otros órganos.

Un elemento clave para su funcionamiento eficaz es que estén abiertas a la sociedad a la cual sirven. Deben procurar fomentar la participación

y la implicación de la ciudadanía, compartir el conocimiento especializado que acumulan, ser transparentes y ejemplares, así como rendir cuentas de su actuación.

Por otra parte, hay que tener presente que las ACA se integran en un conjunto preexistente de instituciones y órganos con los que necesariamente deberán convivir, relacionarse, colaborar o, incluso, coordinarse si, como sería de desear, así estuviera previsto en el modelo de gobernanza del Sistema Nacional de Integridad.

Asimismo, conviene evitar caer en el llamado *anticorruption business*, en el sentido de limitar la acción a actividades meramente formales o relacionales que se agotan en sí mismas, sin contenido sustantivo que aporte valor añadido.

Retos de futuro

En la misión de dar apoyo y acompañar a las instituciones, las ACA pueden tener un papel relevante si la capacidad de influencia a que antes me he referido se orienta a proponer políticas de integridad a los políticos. Corresponde al liderazgo político, sobre todo al ejecutivo, que tiene la dirección del Gobierno y de la Administración, establecer las prioridades, así como la creación de alianzas sociales y complicidades institucionales para encontrar consensos necesarios que deberán posibilitar el cambio.

Hace falta que los gobiernos, en la definición de las estrategias de integridad den voz a las ACA y tomen en consideración sus recomendaciones a la hora de decidir y priorizar las actuaciones a emprender.

Las ACA, a su vez, deben de ser capaces de demostrar su eficacia. Este objetivo no les resulta sencillo, ya que a menudo han sido depositarias de unas expectativas muy superiores a lo que les sería razonablemente exigible dadas sus concretas funciones, potestades y medios al alcance.

La escasa literatura existente sobre este particular advierte que demasiado a menudo el debate sobre el rendimiento de las ACA se ha reducido al maniqueísmo de si son la respuesta a la corrupción o si no lo son, sin ir más allá y preguntarse el porqué, en qué medida, sobre qué contexto, en función de qué diseño institucional, para poner algunos ejemplos.

En este punto está fuera de duda que hay que encontrar un mecanismo de monitorización y de evaluación adecuado para el tipo de actividad que llevan a cabo las ACA, distinguiendo entre los resultados y el impacto. De lo que se trata, en definitiva, es de llegar a conocer con evidencias qué es lo que funciona y porqué.

Más información:

La corrupción en Cataluña: percepciones y actitudes ciudadanas. Barómetro 2018

CAPDEFERRO VILAGRASA, Òscar. «Los organismos anticorrupción y el ejercicio de la potestad sancionadora: límites y propuestas para la prevención de la corrupción. En particular, el caso de la Oficina Antifraude de Cataluña». *Revista Catalana de Dret Públic* [Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya], núm. 53 (2016).

MATHISEN, Harald; JOHNSON, Jesper; HECHLER, Hannes; DE SOUSA, Luís. *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators*. U4 Anti-Corruption Resource Centre. U4 Issue. September 2011 No. 8.

Función de personal, función directiva e integridad pública: ámbitos concretos de intervención

Miquel Salvador*

Profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra

En la amplia literatura sobre la lucha contra la corrupción siempre se ha señalado que esta a menudo requiere de la actuación –no acción–, por activa o por pasiva, de los empleados o empleadas públicos, incluyendo el estamento directivo. En nuestro país contamos con una notable trayectoria de actuaciones orientadas a incidir sobre este colectivo, en especial a través de conferencias, jornadas, cursos y talleres que, con acierto, plantean crear conciencia y ofrecer pautas operativas para identificar y luchar contra la corrupción en las administraciones públicas. Sin embargo, hay todavía un largo camino por recorrer, en especial porque el fenómeno es complejo y tiene multiplicidad de aristas que conviene atender para afrontarlo con éxito.

En estas páginas se plantea una reflexión, acompañada de unas propuestas, sobre el papel de la función de personal en las organizaciones públicas como espacio donde generar nuevas respuestas para luchar contra la corrupción y fortalecer la integridad pública.

Al hablar de función pública (o función de personal en las organizaciones públicas) desde el campo de la gestión pública nos resulta útil establecer la diferencia entre gestión de personal y gestión de las personas. La primera hace referencia a la dimensión más macro, aquella impulsada habitualmente desde los órganos centrales de cada administración y

* Miquel Salvador es doctor en Ciencia Política y de la Administración y Master en Teoría Política y Social por la Universidad Pompeu Fabra. Ha desarrollado diferentes actividades de asesoramiento en administraciones públicas, en el campo de la gestión pública, especialmente en los procesos de transformación de ámbitos como la gestión de los recursos humanos.

dirigida a su conjunto. Desde la gestión de personal se define la política de personal (o más bien se debería definir, atendiendo a la situación de bastantes administraciones); la gestión y la administración, incluyendo los instrumentos y los procesos que deben permitir desplegarla en los subsistemas de ordenación del empleo público; la selección; la movilidad; la carrera profesional; la formación o la retribución, entre otros. De manera complementaria, la gestión de las personas hace referencia al rol que han (o, de nuevo, habrían) de asumir los diferentes niveles de mando (desde los de línea a los directivos públicos) en todo aquello que tiene que ver con dirigir a los profesionales que tienen a su cargo. Aquí se incluiría desde la organización del trabajo, la asignación de responsabilidades, el seguimiento y evaluación de la actividad desarrollada, hasta la motivación y la transmisión de valores propios de la cultura organizativa.

La transmisión de valores y de reglas informales que se convierten en referentes a la hora de interpretar situaciones y tomar decisiones en el desarrollo habitual de la actividad profesional, se da a través de mu-

Con respecto a los sistemas de reclutamiento y selección, un primer aspecto a revisar podrían ser las mismas campañas de difusión para atraer potenciales candidatos

chos canales y no solo a través de la gestión de las personas (y no solamente a través de los mandos); y, de hecho, no solo a partir de la actividad desplegada desde el ámbito de la función de personal.

Pero, sin duda, desde esta hay un amplio potencial para incidir, de forma directa, en el asentamiento de reglas del juego que contribuyan a fortalecer la integridad y luchar contra la corrupción.

Aunque la extensión y profundidad de esta modesta contribución al debate no permiten desarrollar las propuestas, sí que se considera conveniente señalar algunos ámbitos donde estaría la opción de emprender medidas orientadas a promover la integridad.

En primer lugar, y en aquello que tiene que ver con la gestión de personal, resulta sugerente releer los diferentes subsistemas atendiendo al potencial para incorporar medidas con el objetivo mencionado. Con respecto a la ordenación del empleo público, el mismo concepto de puesto de trabajo definido a través de las relaciones de puestos de trabajo (RLT), se ha convertido en una realidad superada por la necesidad de adaptar estructuras en entornos cambiantes. Algunas propuestas plantean cambiar a un modelo orientado a la estabilidad, pero concretar con procedimientos ciertamente rígidos, a menudo dando respuestas más formales que reales al funcionamiento de la organización, por una especie de contrato entre las personas y la organización en el cual se planteen de forma abierta los objetivos y las dinámicas que se esperan. Con una concepción más abierta de esta herramienta cabría la posibilidad de incorporar nuevos contenidos que dieran también respuesta a la voluntad de reforzar valores y principios orientados a luchar contra la corrupción.

Con respecto a los sistemas de reclutamiento y selección, un primer aspecto a revisar podrían ser las mismas campañas de difusión para atraer potenciales candidatos, un espacio idóneo para transmitir mensaje de aquello que se valora y busca desde las administraciones y donde los contenidos vinculados a la promoción de la integridad deberían tener un papel más relevante. Por otra parte, ya en clave de mecanismos de selección, las iniciativas vinculadas a potenciar la integridad se han plasmado, entre otros, en la incorporación de nuevos temas que propician el conocimiento (y tal vez la reflexión) sobre este ámbito.

A modo de referencia, la práctica totalidad de convocatorias actuales de concursos oposición, fijando la atención tan solo en la parte general de los temarios dirigidos al subgrupo A1, aportan indicaciones para identificar dónde se sitúan los énfasis. Aunque se podría argumentar que en la mayoría de temas hay elementos asociados a la promoción de la integridad (desde los valores constitucionales o estatutarios hasta las mismas reglas del procedimiento administrativo, entre muchos otros), más concretamente se acostumbran a destacar temas asociados al «buen gobierno», a «la ética, los valores y la transparencia»,

a «el acceso a la información pública», y a «códigos de conducta e infraestructura ética». En el caso de la Administración autonómica, la Resolución PDA/1805/2018, de 25 de julio, por la que se aprueba el temario de las pruebas selectivas para el acceso a la escala superior de administración general del cuerpo superior de administración de la Generalitat de Catalunya, permite detectar los contenidos mencionados. Pero también se añaden referencias a los grupos de interés y al registro de los mismos, o a los «protocolos de actuación de los altos cargos y personal directivo en sus relaciones con un grupo de interés» (tema 2). También el tema de la transparencia, así como las instituciones de control y de garantía (como el Síndic de Greuges, la Autoridad Catalana de Protección de Datos o la Oficina Antifraude de Cataluña -tema 9-). Dentro del bloque dedicado a función pública aparecen dos temas clave, el 57, dedicado a «deberes del personal. Incompatibilidades. Evaluación del cumplimiento. Derechos del personal. Régimen disciplinario» y, especialmente, el 60, donde se recogen «conceptos generales de los delitos contra la Administración pública: prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos, abandono de destinación y omisión del deber de perseguir delitos. Desobediencia y denegación de auxilio, infidelidad en la custodia de documentos, violación de secretos, soborno, tráfico de influencias y malversación de caudales públicos, fraudes y exacciones ilegales, negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y abusos en el ejercicio de su función. Delito de falsedad». En definitiva, un tratamiento extenso orientado a cubrir una parte importante de la complejidad de la promoción de la integridad al servicio público.

Aunque estas propuestas tienen un alto potencial en la creación de conciencia en la lucha contra la corrupción, convendría revisar cómo se reflejan en las pruebas selectivas a fin de validar efectivamente que las personas que se presentan a las pruebas los tienen asumidos e interiorizados.

En cuanto a la planificación y evaluación del cumplimiento, uno de los clásicos retos pendientes en la función pública, se podría propiciar su desarrollo integrando evidencias objetivas con aquellos juicios de valor

de los evaluadores adecuados que incorporen también la vertiente de los valores y la cultura de integridad que se propone.

En los aspectos que tienen que ver con el reconocimiento de consecuciones y de potenciales, tanto en la vertiente de retribuciones como en la de la carrera administrativa (vertical y horizontal), también se podrían incorporar indicadores o bien pruebas *ad hoc* –en el caso de la progresión profesional– que incorporen una vertiente aplicada y muy clara referida a la promoción de la integridad.

El subsistema de la formación y el aprendizaje es donde se han registrado más iniciativas para generar conciencia y difundir prácticas asociadas a la lucha contra la corrupción. Sin embargo, y de forma complementaria, convendría profundizar en los tipos de dinámicas que actualmente se asocian a mayores niveles de transferencia de conocimientos, como aquellas que proponen una mayor implicación de los profesionales, desplegando un rol más activo y próximo a sus respectivas realidades organizativas: crear grupos de trabajo, comunidades de práctica u otras actuaciones asociadas a la gestión del conocimiento podrían ser buenos ejemplos.

Finalmente convendría seguir invirtiendo en la comunicación interna, aprovechando la diversidad de canales para llegar a todos los colectivos profesionales a fin de generar el cambio cultural que se propone para seguir potenciando la integridad en la función pública.

Pero más allá de estas propuestas abiertas en aquello referido a la gestión de personal, con respecto a la gestión de las personas convendría asegurar tanto el conocimiento como, y en especial, la implicación efectiva de los mandos que tienen profesionales a su cargo. Su participación activa en la transformación resulta ineludible y, a pesar de que a menudo se cuestionan los recursos de que disponen para gestionar su equipo humano, sí que se puede contar con su papel clave a la hora de transmitir mensajes (y valores) en el seno de la organización.

Aunque la promoción de la integridad en la función pública es una tarea del conjunto de las personas que forman parte de ella, el rol juicioso de los mandos a la hora de facilitarla es especialmente importante. Pero también lo es, y mucho, el de los directivos públicos profesionales.

La definición y las propuestas de despliegue de la dirección pública profesional son muy numerosas (como la formulada por la Asociación

Aunque la promoción de la integridad en la función pública es una tarea del conjunto de las personas que forman parte de ella, el rol juicioso de los mandos a la hora de facilitarla es especialmente importante.

Catalana de Gestión Pública y el mismo Foro de Entidades para la Reforma de la Administración, http://www.fera.cat/wp-content/uploads/2014/02/estatut_direccio_publica.pdf), y coinciden en entenderla como espacio intermedio de la

acción pública que se sitúa entre la política y la Administración. Un espacio al que se le encomienda la función de traducir el mandato político en actividades operativas, se le asignan los recursos a fin de alcanzar los objetivos definidos y de responsabilizarlo de los resultados obtenidos. El despliegue de este espacio pasa por definir claramente las reglas que deben regir el acceso y la permanencia en el mismo, así como las condiciones para su ejercicio. Dado que justamente estos lugares son especialmente sensibles a eventuales presiones (internas o externas) contrarias a los valores propios de la cultura ética o susceptibles de dar lugar a corrupción, conviene que las reglas mencionadas integren muy claramente los marcos de integridad que deben orientar la acción pública.

La promoción de una cultura ética y de prevención de la corrupción por parte de la dirección pública profesional no afecta tan solo a los mecanismos para acceder y permanecer en este espacio organizativo, sino que justamente las personas que lo ocupen disponen de una plataforma clave para promocionarla. En el ejercicio de las funciones,

a partir del encargo político y con el margen de maniobra y recursos con los que se los dota, los profesionales que ejercen de directivos públicos profesionales se convierten en un agente clave para contribuir a transformar la cultura ética que marca el funcionamiento de la Administración. Y deben contribuir tanto con su comportamiento como desarrollando una dirección responsable, cuidadosa con los recursos públicos, que vele por el interés general, que atienda no tan solo a la consecución de resultados sino a cómo se alcanzan –con las implicaciones de ética y lucha contra la corrupción que de ahí puedan derivar. Un proceso que debe ser constante y formar parte de la evaluación y la rendición de cuentas que deberán dar a estos directivos.

Los ámbitos de transformación tanto de la función de personal (gestión de personal y gestión de las personas) como de la dirección pública profesional tan solo pretenden situar espacios en los que poner énfasis para facilitar unas nuevas reglas del juego que deben incluir, necesariamente y en un lugar preeminente, la prevención y la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la integridad a la función pública.

Las actividades emprendidas para luchar contra la corrupción deben incidir, necesariamente (y como ya se ha venido haciendo), en el colectivo de empleados y empleadas del sector público. Sin embargo, las iniciativas emprendidas, esencialmente en el campo de la concienciación y formación, aunque imprescindibles, deberían ser completadas con una estrategia de intervención más integral que incidiera en ámbitos concretos del funcionamiento de la gestión de personal y de la gestión de las personas en las organizaciones públicas. Y esta estrategia exige la configuración y consolidación de una función directiva profesional motivada para desplegar unas nuevas reglas del juego en el empleo público. Pero más que intentar abrir demasiados frentes, a menudo complicados de lidiar de forma simultánea, convendría centrar la atención en aquellos, críticos, que puedan propiciar potencialmente un cambio institucional viable y sostenido en la lucha contra la corrupción.

Más información:

RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. *La nueva gestión del empleo público*. Barcelona: Tibidabo, 2018.

SALVADOR SERNA, Miquel; Pano, Esther. «Mayors facing local Government reforms: From municipal organization leadership to public management transformation processes», *Revista Española de Ciencia Política*, 2018; (46): 103-127.

La contratación abierta y la lucha contra la corrupción

Agustí Cerrillo*

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Abierta de Cataluña

La contratación abierta

La contratación abierta persigue que la ciudadanía pueda conocer la actividad contractual de las administraciones públicas y que estas puedan escuchar sus preferencias, y contar con la participación y colaboración de la ciudadanía en la contratación pública. La contratación abierta fortalece el diálogo entre las administraciones públicas y la ciudadanía en el diseño,

la implementación y el seguimiento de las políticas de contratación pública. Asimismo, la contratación abierta contribuye a reforzar la integridad pública, y a la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción en la contratación pública.

La contratación abierta persigue que la ciudadanía pueda conocer la actividad contractual de las administraciones públicas y que estas puedan escuchar sus preferencias, y contar con la participación y colaboración de la ciudadanía en la contratación pública.

La contratación abierta incrementa la transparencia de la contratación pública de modo que cualquier persona pueda conocer los contratos que licitan y adjudican las administraciones públicas, y cómo se ejecu-

* Agustí Cerrillo es doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. Investigador principal del proyecto «Transparencia, Integridad e Innovación Democrática», Programa estatal de R + D + I orientado a los retos de la sociedad, tiene también como una de sus áreas de investigación la integridad de la contratación pública.

tan. A su vez permite que los órganos de contratación puedan rendir cuentas a la ciudadanía explicando cómo se adjudican o ejecutan estos contratos públicos.

Asimismo, la contratación abierta fomenta la participación de la ciudadanía en el ciclo de vida de los contratos, y facilita el control del desarrollo de la actividad de contratación pública más allá de la intervención de los licitadores en los procedimientos de adjudicación o en la ejecución de los contratos. La ciudadanía también puede colaborar activamente con las administraciones públicas en la difusión de la información sobre los contratos públicos, así como en el análisis y la supervisión de la contratación, para identificar irregularidades, conflictos de intereses o casos de corrupción que pueden ser puestos en conocimiento de las autoridades competentes para su investigación y, en su caso, sanción.

Como se puede advertir fácilmente, la contratación abierta es una concreción en la contratación pública de los principios del gobierno abierto que se han ido extendiendo en la última década entre las administraciones públicas a fin de promover la transparencia, apoderar a la ciudadanía, innovar en las administraciones públicas, utilizar las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la gobernanza pública y, en última instancia, combatir la corrupción. La extensión de la contratación abierta ha sido impulsada desde varias instancias y, de manera significativa, por la Alianza para la Contratación Abierta (*Open Contracting Partnership*).

Con el impulso de la contratación abierta, las administraciones públicas pueden aproximar la contratación pública a la ciudadanía, contribuyendo de esta manera a mejorar la confianza ciudadana en relación con una de las actividades de las administraciones públicas que implica el gasto de un volumen de recursos públicos más grande. Además, la contratación abierta contribuye a la igualdad y a la libre concurrencia en la contratación pública, así como a la eficiencia y la economía de la actividad contractual.

La transparencia en la contratación pública

La transparencia permite a la ciudadanía conocer qué y a quién contratan las administraciones públicas, por qué lo hacen o cuántos recursos destinan.

La transparencia tiene un impacto en la prevención y la lucha contra la corrupción ya que convierte a la Administración pública en una casa de vidrio (tal como indicó el político Philippo Turati en 1908) y la desinfecta como la luz del sol (según dijo Louis Brandeis, juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1914) permitiendo que la ciudadanía pueda no solo conocer sino también controlar la actividad contractual de las administraciones públicas e identificar irregularidades y casos de corrupción.

La transparencia se canaliza a través de diferentes instrumentos como la difusión de información sobre los contratos públicos o el acceso a la misma a solicitud de la ciudadanía. Asimismo, la transparencia de la contratación pública se puede canalizar a través de la reutilización de información contractual por la misma ciudadanía. Además, la transparencia de la contratación pública se puede incrementar a través de la utilización de procedimientos de adjudicación abiertos o la motivación de las decisiones que adopten los órganos de contratación durante el desarrollo del ciclo contractual.

A través de la difusión de la información contractual, los órganos de contratación ponen a disposición de la ciudadanía de manera proactiva información relativa a los contratos públicos. La difusión de la información contractual permite dar conocimiento a un amplio elenco de informaciones como los proyectos de contratación, las decisiones que se toman en el ámbito de la contratación pública y los motivos que las justifican, los recursos que se destinan o cómo y a quién se adjudican los contratos. Esta información se difunde a través de los portales de transparencia.

A su vez, los órganos de contratación también ponen a disposición de los licitadores y contratistas información más específica sobre los

contratos que se licitan y adjudican a fin de garantizar la transparencia y publicidad de estos procesos y fomentar la igualdad y la concurrencia de los licitadores en los procedimientos de licitación. Esta información se difunde a través de los perfiles del contratante.

Además de conocer la información que difunden las administraciones públicas a través de los portales de transparencia y los perfiles de contratante, la ciudadanía, en general, y los licitadores, en particular, pueden solicitar el acceso a la información contractual que no esté disponible de manera proactiva. El acceso a la información se define como un derecho subjetivo de cualquier persona, sea o no licitador o contratista y, por lo tanto, sin la necesidad de tener o acreditar un interés específico. Además de este derecho de carácter general, los licitadores en un procedimiento tienen derecho a acceder a los pliegos y la documentación complementaria y a la información relativa al contrato adjudicado. El derecho de acceso se debe ejercer siguiendo el procedimiento previsto generalmente a través de los canales electrónicos que se habiliten a tal efecto en los portales de transparencia o en el perfil de contratante.

Finalmente, la ciudadanía puede reutilizar la información contractual. La información puede ser reutilizada por la sociedad civil o los medios de comunicación, por ejemplo, para ampliar su difusión en formatos que faciliten su comprensión o análisis para la ciudadanía. Para facilitar la reutilización de la información contractual es necesario que las administraciones públicas la difundan en formatos abiertos y reutilizables y bajo unas condiciones jurídicas que lo faciliten. A través de la reutilización se pueden detectar irregularidades, conflictos de intereses o casos de corrupción en la contratación pública. Como reconocen los principios del G20 sobre datos abiertos contra la corrupción, los datos abiertos pueden contribuir a prevenir, detectar, investigar y reducir la corrupción.

A pesar de los beneficios que puede tener la transparencia en la contratación pública y su impacto como instrumento para prevenir y luchar contra la corrupción, en ocasiones debe limitarse. Eso puede darse cuando el conocimiento de la información contractual pueda suponer

un perjuicio para determinados derechos, bienes o intereses como la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comer-

Las administraciones públicas ya están difundiendo hoy día un gran volumen de información sobre los contratos públicos, aunque todavía queda un camino por recorrer

ciales; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones; la protección del medio ambiente o la protección de los datos de carácter personal. Además, la transparencia en la contratación pública también se puede limitar cuando sea necesario para proteger la confidencialidad de aquella información cuyo conocimiento público pueda afectar a la competitividad de los mismos licitadores, o a la concurrencia en la contratación pública.

De todos modos, la aplicación de los límites no es automática, sino que debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto. Por esta razón, las administraciones públicas deben valorar el perjuicio, mal o riesgo que pueda producir en el bien o interés protegido por el límite y la aplicación justificada y proporcionada a su objeto y finalidad. Asimismo, deben valorar si se presenta un interés público o privado superior que justifique el acceso. La adecuada aplicación de los límites en la transparencia pública puede ser supervisada por los órganos creados al efecto como la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) o el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Como se desprende de la lectura de los diversos indicadores disponibles, las administraciones públicas ya están difundiendo hoy día un gran volumen de información sobre los contratos públicos, aunque

todavía queda un camino por recorrer, en particular, para hacer esta información más accesible y reutilizable y, de esta manera, contribuir más y mejor a la lucha contra la corrupción.

La participación en la contratación pública

La participación consiste en la intervención de la ciudadanía en el diseño, la ejecución, el seguimiento y el control de la contratación pública.

Asimismo, la participación permite la colaboración ciudadana en el fomento de la integridad pública y la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción a través del análisis, la monitorización y la supervisión de la actividad contractual.

La participación se puede manifestar en las diferentes fases del ciclo contractual a través de diferentes mecanismos. Por ejemplo, en el diseño de las políticas de contratación pública a través de la creación de órganos colegiados a tal efecto; en la adjudicación de los contratos, por ejemplo, mediante la participación de la ciudadanía o de expertos en las

la participación permite la colaboración ciudadana en el fomento de la integridad pública y la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción a través del análisis, la monitorización y la supervisión de la actividad contractual.

mesas de contratación; o en la ejecución de los contratos, por ejemplo, instaurando los observadores cívicos que velen por la adecuación de los contratos a lo que está previsto en los pliegos. Además de aportar la visión y los intereses de la ciudadanía en la prepara-

ción, adjudicación y ejecución de los contratos, la participación puede perseguir particularmente velar por la integridad en la contratación, por ejemplo, a través de la supervisión del cumplimiento de las cláusulas, códigos o pactos de integridad que se hayan incorporado al contrato.

Asimismo, la participación también puede concretarse en la denuncia o la información de situaciones irregulares que la ciudadanía pueda conocer o haya podido detectar. Para animar la denuncia y evitar represalias contra los denunciantes, las administraciones públicas deben garantizar la protección de los denunciantes tal como dispone la directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión aprobada en abril de 2019.

A pesar del impacto positivo que puede tener la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción pública y, en general, en las políticas de contratación pública, todavía no se ha generalizado la colaboración ciudadana en la contratación pública.

Más información:

CERRILLO i MARTÍNEZ, A. *Contractació Oberta*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2017. https://contractacio.gencat.cat/web/.content/difusio/activitats/activitats-anteriors/dgcp/presentacio_llibre_contractacio_oberta/contratacion-abierta_web.pdf

G20 & OECD. *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing*. París: OCDE, 2017. Accessible en: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf>

GIMENO FELIU, J. M. «Mesures de prevenció de corrupció i reforç de la transparència en la contractació pública. *Revista d'Estudis de l'Administració Local i Autonòmica*. Nova Època, 7. Barcelona, 2017. Accessible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/RE-ALA/article/view/10419/11072>

Grupos de interés y calidad democrática

Laura Chaqués*

Profesora de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona e investigadora del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI)

Los grupos de interés son un actor político esencial para garantizar la calidad de la democracia. De forma genérica, los grupos de interés son organizaciones formadas por personas (p. e. organización no gubernamental) u organizaciones (p. e. organización empresarial) que de forma voluntaria se unen a fin de influir en el proceso de elaboración de las políticas públicas, sin participar formalmente en el proceso electoral. Generalmente, esta unión se concreta formalmente en unos estatutos que adoptan formas jurídicas diversas, en función del tipo de organización (colegios profesionales, sindicatos, fundaciones, etc.). Algunas de estas organizaciones tienen como objetivo influir en áreas actividad muy específicas (p. e. representar a las víctimas del terrorismo, a las empresas del sector vinícola), mientras que otras tienen un alcance mucho más amplio, y tratan diferentes áreas políticas o sectores de actividad. Este sería el caso de los sindicatos mayoritarios como Unión General de Trabajadores (UGT) o Comisiones Obreras (CCOO), que representan a los trabajadores independientemente del sector de actividad, o las grandes organizaciones empresariales, como la CEOE o Fomento, que incluyen entre sus miembros a una gran diversidad de sectores empresariales.

Las diferencias también son importantes en función del tipo de miembros o afiliados. En algunos casos, estamos hablando de organizaciones con miles de afiliados (Amnistía Internacional), mientras que, en otros casos, son organizaciones formadas por pocos socios. Este

* Laura Chaqués es doctora en Política Económica y directora del grupo de investigación Calidad de la democracia (Q-Dem), que tiene como objetivo analizar la interrelación entre las agendas gubernamentales y otras áreas de la Ciencia Política relativas a la representación política, los grupos de interés, y medios de comunicación en contextos de gobernanza multinivel.

sería el caso de algunas organizaciones empresariales que representan sectores de actividad con un grado de concentración económica muy elevada como el sector de las telecomunicaciones, u organizaciones que defienden los derechos de colectivos muy específicos. Las diferencias también son muy relevantes en cuanto a los recursos económicos, humanos y de información de que disponen los grupos de interés. En algunos casos, estamos hablando de organizaciones que gestionan miles de euros, con un grado de profesionalización muy elevado, mientras que en otros casos hablamos de organizaciones que básicamente se mantienen gracias al trabajo voluntario de sus miembros.

Por último, las diferencias también existen en cuanto al grado de monopolio en la representación de intereses en sectores de actividad concreta. En algunos casos, esta representación está concentrada en una única organización (p. e. Farmaindustria), mientras que en otros, la representación está fragmentada entre una pluralidad de grupos que representan las diferentes visiones y puntos de vista con respecto a un problema concreto. El hecho de que exista una única organización que representa los intereses de un sector económico o problema

Necesitamos a los grupos de interés para que informen sobre las diferentes visiones y formas de entender los problemas ante los poderes públicos.

social puede explicarse o bien porque no hay conflicto en relación con este problema (el grado de consenso social es muy elevado), o bien porque solo una parte de los intereses han sido capaces de

movilizarse y crear una organización. Olson (1965) identifica este problema en la lógica de la acción colectiva, donde argumenta cómo y porqué hay intereses que no consiguen movilizarse y crear organizaciones que los representen.

El hecho de que haya intereses que estén organizados y otros que no, es problemático principalmente porque implica desigualdad en la representación política de determinados colectivos. Los grupos de interés

cumplen una función esencial en la democracia, como es la agregación de preferencias ciudadanas con respecto a problemas concretos. Dado que en la mayoría de casos no existe una forma única de entender los problemas —p. e. refugiados, la eutanasia, o el medio ambiente, por citar algunos que actualmente están en portada en los diarios—, necesitamos a los grupos de interés para que informen sobre las diferentes visiones y formas de entender los problemas ante los poderes públicos. Su participación contribuye a simplificar el debate político, y a garantizar que las decisiones de los responsables políticos respondan de forma más directa y plural a las preferencias ciudadanas. El hecho de que haya colectivos no organizados implica que hay preferencias que no son escuchadas, y que hay unos intereses que son escuchados con más fuerza que otros.

Los grupos de interés son necesarios no solo para garantizar la igualdad en la representación política, sino también por criterios de eficiencia. Sindicatos, patronales, colegios profesionales y ONG son una fuente de información muy relevante para los representantes políticos y la ciudadanía en general. Por un lado, una parte importante de las organizaciones de intereses se dedican a crear información sobre problemas concretos a través de la elaboración de indicadores, informes y estudios en profundidad. La organización no-gubernamental Transparencia Internacional (TI) es un buen ejemplo. Este grupo se crea a principios de los noventa con el objetivo de generar información sobre el problema de la corrupción. Sus fundadores eran personas que habían trabajado como expertos en el Banco Mundial, asesorando a gobiernos y empresas en países menos desarrollados. Estos expertos conocían de primera mano el problema de la corrupción y su impacto en el desarrollo económico y social de estos países. Sin embargo, ninguna organización pública o privada se había dedicado a medir y hacer un seguimiento sobre la relevancia y el alcance de la corrupción. Actualmente, TI es una de las organizaciones de referencia en el estudio de la corrupción, y sus indicadores son tenidos en cuenta por políticos y gobernantes de muchos países para tomar decisiones en materia de lucha contra la corrupción y transparencia institucional.

Por otro lado, los grupos de interés son imprescindibles para conocer la evolución de problemas concretos y el impacto derivado de la implementación de determinadas políticas. Con el fin de identificar los objetivos y las estrategias de la política educativa de los próximos años, es imprescindible que los representantes políticos interactúen con organizaciones de intereses que representan a los diferentes colectivos del sector –desde los profesores/as a las asociaciones que representan a los padres y a las madres, al alumnado y a los gestores y a otros profesionales que trabajan para las escuelas, o en las escuelas. Del mismo modo, si el gobierno quiere desarrollar un cambio en la regulación del sector bancario, es imprescindible que hable con las diferentes asociaciones que representan a estos colectivos. Esto permitirá a políticos y gobernantes obtener la opinión de los expertos en el sector (sean empresarios, trabajadores o consumidores), así como conocer la viabilidad de la reforma y el grado de conflicto que puede generar.

Los grupos de interés son un actor esencial para garantizar la calidad de la democracia porque agregan preferencias y las representan ante los poderes públicos, porque proveen de información y pericia sobre problemas concretos, y porque pueden reducir el conflicto social derivado de la implementación de políticas concretas. El problema es que, en la mayoría de países, el grado de concentración en la participación de intereses es muy elevada. Esta desigualdad se explica por diferentes factores. Por una parte, hay organizaciones de intereses que han sido legitimadas formalmente como interlocutores válidos en el proceso de elaboración de las políticas públicas a través de una norma. Este es el caso de los grupos que participan en comisiones o comités gubernamentales, en los que participan miembros de Gobierno y organizaciones intereses para discutir temas concretos como el Consejo Catalán de la Empresa o las Mesas Agrarias. También sería el caso de las organizaciones incluidas en organismos de carácter consultivo como el Consejo Económico y Social. Por otra parte, hay organizaciones que participan más en el proceso de elaboración de las políticas porque representan intereses afines a los de los partidos políticos. Estudios como el de Baumgartner (2019) en los Estados Unidos, o los resultados del grupo de investigación de la calidad de la democracia (www.q-dem).

com) en el caso español demuestran que la participación de los grupos de interés en la arena parlamentaria y gubernamental está sesgada en favor de unos pocos grupos, que generalmente representan posiciones afines en los partidos políticos mayoritarios. Estos estudios también demuestran que el monopolio de la representación es acumulativo y se retroalimenta a través de las diferentes arenas políticas. Los grupos que son predominantes en la arena gubernamental también lo son en la arena parlamentaria y mediática.

Por último, la desigualdad en el acceso también podría explicarse por la falta de información por parte de políticos y gobernantes sobre cuáles son los grupos de interés que representan diferentes visiones y puntos de vista con respecto a diferentes problemas sociales. El desarrollo de instrumentos de participación ciudadana y el registro de grupos de interés pueden reducir este problema. El re-

Es necesario seguir creando y mejorando canales de comunicación entre políticos y gobernantes y los grupos de interés, y muy especialmente cambiar la forma de entender el papel de las organizaciones políticas en democracia.

registro de grupos de interés es una herramienta que permite a todos los grupos manifestar su voluntad para participar en el proceso de elaboración de las políticas, utilizando diferentes estrategias, como la organización de actos para discutir reformas legislativas invitando a miembros del gobierno, a solicitar reunirse directamente con los responsables políticos. El registro también permite a los grupos estar más informados sobre el proceso de elaboración de las políticas, y muy especialmente las propuestas de cambio de regulación —p. e. alertas sobre convocatoria de consultas públicas—. Del mismo modo, a través del registro, los miembros del gobierno tienen a su disposición una herramienta que les permite identificar a los colectivos que tienen un interés particular con respecto a los temas que están bajo su responsabilidad.

El desarrollo de otras herramientas de participación ciudadana, como las consultas y audiencias públicas, también pueden contribuir a aumentar la participación de las organizaciones de intereses de forma más plural, e inclusiva, y, en definitiva, a reducir el sesgo existente en la representación de intereses en el proceso político. Para poder disfrutar de los beneficios que aportan los grupos de interés al proceso democrático es necesario seguir creando y mejorando canales de comunicación entre políticos y gobernantes y los grupos de interés, y muy especialmente cambiar la forma de entender el papel de las organizaciones políticas en democracia. Que los grupos de interés sean muy activos en el proceso político no debería ser problemático si esta participación se hace de forma transparente, y garantiza a todos los que quieren participar, la posibilidad de hacerlo en un plano de igualdad en la representación.

Más información:

BAUMGARTNER, Frank; BERRY, Jeff; HOJNACKI, Marie; LEECH, Beth; KIMBALL, David. *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. University of Chicago Press, 2009.

CHAQUÉS-BONAFONT, Laura. «El Registre de Lobbies», a A. Cerrillo-Martínez and J. Ponce Solé (Eds.). *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*, Barcelona: UOC, 2015.

CHAQUÉS-BONAFONT, Laura. *Redes de Política Públicas*, Madrid: CIS, 2004.

MOLINS, J.; MUÑOZ, L; MEDINA, I. *Los grupos de interés en España*. Madrid: Tecnos, 2016.

OLSON, MANCUR. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Revised Ed.). Harvard University Press (1971).

La importancia de la calidad institucional

Elena Costas*

Fundadora de Knowledge Sharing Network (KSNET)

Víctor Lapuente**

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Göteborg

Durante mucho tiempo se ha discutido si las buenas instituciones públicas son «la gallina» de una buena sociedad – es decir, el resultado de una sociedad socioeconómicamente desarrollada –o, por el contrario, son «el huevo»– por lo tanto, causa, y no consecuencia, del desarrollo. Tradicionalmente, ganaban aquellos que consideraban las buenas instituciones como un lujo solo al alcance de aquellos países que habían alcanzado un determinado nivel de riqueza. De hecho, había una sospecha generalizada, y a menudo una tesis explícita, de que, a fin de apuntalar una economía, era necesario un cierto deterioro institucional, dejando que los agentes económicos poderosos sobornaran o influyeran a los poderes públicos. ¿Si se prohíben los sobornos, si los políticos no pueden ser comprados, entonces, cómo se pueden hacer negocios importantes en un país en vías de desarrollo? Si no hay corrupción, los inversores, los realmente importantes, no vendrán.

Esta creencia, conocida como el argumento «de engrasar las ruedas», se fue desmenuzando una vez se sometió al contraste empírico. Todos tenían en la cabeza ejemplos, de las dictaduras más terribles a las

* Elena Costas es doctora en Economía por la Universidad de Barcelona y doctora en Economía por la University College de Londres. Fundadora de la plataforma dedicada a la transferencia de conocimiento en el ámbito de las políticas KSNET y profesora de ESADE Business and School, sus áreas de investigación son la economía pública, la corrupción y la calidad del gobierno.

** Víctor Lapuente es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford. Su investigación se centra en el análisis comparado de la Administración pública y, en particular, sobre cuáles son las consecuencias de las opciones administrativas sobre un determinado grupo de elementos socialmente relevantes, como la corrupción, la calidad del gobierno o el conflicto civil.

democracias más divertidas, como la Marbella de Jesús Gil, de esta teoría. La baja calidad institucional, el doblegamiento de los poderes públicos a la voluntad de los intereses económicos, quizás no es muy elegante, pero es una forma de generar riqueza, sobre todo en el territorio. «Roba, pero hace» ha sido el eslogan secular de muchos políticos brasileños. Pero la emergencia de datos midiendo los efectos de la baja/alta calidad institucional sobre el desarrollo hacia finales del siglo XX y el comienzo de este siglo, ha desbaratado esta percepción. Ahora sabemos que la baja calidad institucional –en el sentido de instituciones que no tratan a todos por igual, y benefician a aquellos con los contactos o los recursos adecuados– no solo no contribuye al desarrollo económico, sino que lo retrasa.

Es la teoría de la «arena en las ruedas». La corrupción no engrasa las ruedas de una sociedad. La corrupción entorpece su avance. Investigadores de diferentes disciplinas de las ciencias sociales han abordado las consecuencias negativas de la corrupción –o positivas de la calidad institucional– en un abanico muy amplio de cuestiones. Y hay que precisar aquí qué entendemos por calidad institucional. Hay muchas definiciones, pero se está imponiendo, por su sencillez, aquella que considera que calidad institucional es la idea de que un gobierno debería tratar a todos sus ciudadanos de la misma manera. En otras palabras,

La calidad institucional es imparcialidad en el ejercicio del poder o el universalismo ético. Esta imparcialidad se rompe si los poderes públicos aceptan sobornos o cualquier tipo de influencia privilegiada.

la calidad institucional es imparcialidad en el ejercicio del poder (Rothstein y Teorell, 2008) o el «universalismo ético» (Mungiu-Pippidi, 2013). Esta imparcialidad se rompe si los poderes públicos aceptan sobornos o cualquier tipo

de influencia privilegiada. La corrupción, el favoritismo, el amiguismo, el nepotismo, son pues lo contrario a la calidad institucional. Son el «particularismo ético» en vez del universalismo ético.

En primer lugar, multitud de estudios han visto que la corrupción deteriora objetivamente el progreso social, y lo hace retrasando el desarrollo económico, pero también minando la cohesión social ya que con la corrupción aumenta la distancia entre los más ricos y los más pobres (Rose-Ackerman i Palifka, 2016). Las instituciones con baja calidad favorecen a los más poderosos a expensas de los demás. Hay otros efectos perniciosos de la corrupción sobre indicadores objetivos de calidad de vida en un país. Por ejemplo, aquellos territorios donde las instituciones públicas se venden al mejor postor tienen peores resultados en cualquier indicador medioambiental. Corrupción y contaminación van de la mano.

En segundo lugar, la literatura que estudia los efectos de la calidad institucional se ha revolucionado gracias a los numerosos hallazgos de que la corrupción, más allá de los efectos sobre variables objetivas, parece también tener un notable impacto sobre diferentes intangibles. Por ejemplo, no es solo que la corrupción hace que los ciudadanos de una región tengan peor salud objetiva –medida, por ejemplo, en los años de vida saludable de los que la gente disfruta–. Sino que también empeora el bienestar subjetivo de los ciudadanos y sus percepciones de felicidad. La explicación es que el bienestar psicológico de los individuos depende, además de factores materiales, de las percepciones de justicia social. Si los ciudadanos se creen ciudadanos de segunda y que sus vecinos, o bien por tener amistades políticas o bien porque pueden pagar sobornos a los agentes públicos, son ciudadanos privilegiados, se generará una sensación de malestar. De indignación. No es, por lo tanto, casual, que en lugares como Cataluña, y en general al sur de Europa, haya habido movimientos de «indignados». Aquí la percepción es que las instituciones públicas, sobre todas las garantes de la imparcialidad, como el sistema judicial y el sistema de representación política (parlamento y gobierno), están sesgadas hacia unos intereses concretos.

De la misma manera, el factor que más explica las diferencias regionales en «confianza social» en Europa es la calidad institucional. La «confianza social» es una de las variables más importantes para el desarrollo

de una sociedad. Se mide con preguntas a ciudadanos sobre hasta qué punto confían en los desconocidos. Y en aquellos lugares, como la mayoría de regiones de los países nórdicos, Holanda, Alemania o el Reino Unido, donde los ciudadanos confían más los unos en los otros, las interacciones sociales, personales o profesionales, son mucho más fluidas que en aquellas regiones, como la mayoría de la Europa del Este, pero también en Italia, Grecia, o incluso en nuestra casa, donde no nos fiamos tanto de los demás. Y ¿por qué los ciudadanos de Estocolmo confían más en los desconocidos que los catalanes (y mucho más que los calabreses)? Los estudios empiezan a dar una respuesta bastante clara: la calidad institucional. Los organismos públicos son una especie de espejo donde una sociedad se siente reflejada. Si la imagen que ofrecen las instituciones es que no hay reglas morales y que eso es la ley de la selva, los ciudadanos actúan consecuentemente. Es decir, la calidad institucional es importante no solo por sí misma, sino por su dimensión de ejemplaridad.

Algunos críticos han comentado que, en cuestiones de calidad institu-

La corrupción ha pasado de ser el elefante en la habitación que nadie se atrevía a mencionar a convertirse en un fantasma que parece perseguir a todas las democracias occidentales.

económico o menos confianza social) no implica causalidad. Por el contrario, quizás lo que sucede es que las sociedades más prósperas pueden construir instituciones mejores. Y, es cierto que, cuanto más rica sea una

comunidad, más impuestos puede destinar a tener unas instituciones modélicas. Pero también es cierto que, si hay una percepción generalizada de corrupción, los ciudadanos no estarán dispuestos a contribuir al bien común: «¿por qué me tengo que rascar el bolsillo si el dinero no irá a hacer escuelas u hospitales, sino a pagar fiestas privadas de los políticos?». En cualquier caso, el hecho de que «correlación no implica causalidad» ha sido asumido muy seriamente por los investigadores

que hacen investigación sobre corrupción. Por esta razón han sometido el efecto de la corrupción –sobre cualquier variable de bienestar social– a todo tipo de controles, incluyendo los recursos naturales, económicos o sociales, así como los valores culturales. Y aunque tengamos en cuenta todos los factores que explican el desarrollo económico (o la desigualdad), desde el nivel de riqueza inicial al tipo de religión mayoritaria en el país –porque, por ejemplo, el porcentaje de protestantes en una sociedad tiene un efecto positivo sobre el nivel de renta–, los estudios encuentran que la corrupción tiene un impacto negativo.

Desde la crisis económica del 2008, y la paralela crisis de representación política, que todavía sufrimos en estos momentos con el ascenso de todo tipo de movimientos populistas, la corrupción ha pasado de ser el elefante en la habitación que nadie se atrevía a mencionar a convertirse en un «fantasma» que parece perseguir a todas las democracias occidentales. Durante la última década, y rompiendo una tendencia histórica de mejora, ha habido una caída de la confianza en todas las instituciones públicas en muchos países europeos, y, en particular, en España y Cataluña.

La percepción generalizada es que las instituciones públicas catalanas son, en el mejor de los casos, de escasa calidad y, en el peor, corruptas. Es lo que indican los datos de la última edición del ‘European Quality of Government Index’ (EQI), una encuesta a 78.000 ciudadanos de 193 regiones de 21 países de la UE (Annoni, Charron, and Lapuente, 2019). El EQI, que pregunta sobre las percepciones de calidad de gobierno, y de corrupción de los europeos sobre tres aspectos (sanidad, educación, y sistema policial-justicia) es seguramente el estudio más importante sobre las percepciones de calidad institucional de ámbito regional. Percepciones no quiere decir realidades, sin embargo, como hemos visto arriba, las percepciones de calidad institucional determinan el comportamiento de los individuos. Así que, hasta cierto punto, es irrelevante si las percepciones están bien fundamentadas o no.

Y las instituciones catalanas no salen bien paradas. En estos momentos, los ciudadanos de Cataluña perciben que sus instituciones tienen

una calidad parecida a la percibida por los habitantes de regiones portuguesas. No solo estamos lejos de las (buenas) percepciones de los alemanes, holandeses, o daneses, sino que estamos claramente por debajo de regiones de nuestro entorno, como el País Vasco o Navarra y otras autonomías españolas, así como la mayoría de regiones francesas. A su vez, los catalanes tienen muy poca experiencia directa con la corrupción y pocos ciudadanos se han encontrado, interactuando con personal docente o sanitario, con instancias de corrupción –a diferencia de lo que pasa en muchas otras regiones del este o el sur de Europa–. Los catalanes experimentan la corrupción de una forma tan esporádica como los holandeses, pero creen que la corrupción es tan alta como la de los griegos o los italianos.

¿Cómo podríamos mejorar la calidad institucional o, como mínimo, la percepción de calidad institucional en Cataluña? Años de investigación

La primera lección es que la corrupción no se combate con medidas anticorrupción. Por ejemplo, los países nórdicos se convirtieron en las democracias con niveles de corrupción más bajos, sin aplicar ninguna de las reformas anticorrupción propuestas por los organismos internacionales. Y la segunda lección es que la calidad de gobierno se alcanza introduciendo mecanismos de control en las administraciones.

han demostrado que no hay recetas mágicas para reconstruir las percepciones de calidad de gobierno. Pero hay una parte de lecciones que se podrían aplicar al caso catalán –que, recordemos es peculiar: aquí, si bien las administraciones públicas actúan con relativa calidad al prestar servicios públicos, la visión generalizada es que las instituciones públicas, sean locales, autonómicas o estatales, son inherentemente

corruptas y de baja calidad–. La primera lección es que la corrupción no se combate con medidas anticorrupción. Por ejemplo, los países

nórdicos se convirtieron en las democracias con niveles de corrupción más bajos, sin aplicar ninguna de las reformas anticorrupción propuestas por los organismos internacionales. Y la segunda lección es que la calidad de gobierno se alcanza introduciendo mecanismos de control en las administraciones. Pero no controles legales, no papeles que se deben firmar por interventores. Sino controles «vivos»: personas, trabajadores públicos, que controlen a los políticos. Y, para controlar a los políticos (y, para ser controlados por los políticos), los trabajadores deben disfrutar de autonomía profesional. La despolitización de las administraciones, prohibiendo que los políticos nombren a un ejército de asesores, cargos a dedo y gestores públicos, es, de acuerdo con la evidencia internacional disponible, el mecanismo más efectivo para conseguir unas instituciones de calidad (Dahlström y Lapuente, 2018). Eso sí, la despolitización de las administraciones es una medida efectiva y barata económicamente, pero, políticamente, es cara: ¿qué político está dispuesto a sacrificar su «derecho» a controlar la Administración hoy a cambio de una mejor calidad institucional mañana?

Más información:

ANNONI, Paola; CHARRON, Nicholas; LAPUENTE, Víctor. «Measuring quality of government in EU regions across space and time». *Papers in Regional Science*. Forthcoming, 2019.

DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Víctor. *Organizando el Leviatán*. Barcelona: DEUSTO, 2018.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. «Controlling corruption through collective action», *Journal of Democracy*, 2013, 24(1): 101–115.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and government. Causes, consequences, and reform*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. «What is quality of government? A theory of impartial government institutions», *Governance*, 2008, 21(2): 165–190.

La perspectiva de género en las políticas anticorrupción: algunas recomendaciones

Tània Verge*

Profesora agregada de Ciencia Política en la Universidad Pompeu Fabra y activista feminista

Introducción

La agenda de las políticas anticorrupción y la agenda de las políticas de igualdad se benefician mutuamente, porque la desigualdad de género y la corrupción se refuerzan la una a la otra (ONU Mujeres, 2018; Stensöta, 2018). Para romper este círculo vicioso hay que profundizar en la vinculación conceptual y operativa entre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 sobre la consecución de la equidad de género, y el componente anticorrupción del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, relativo a la promoción de la paz, la justicia y unas instituciones sólidas. El proceso para incluir las experiencias, las expectativas, las actitudes, los comportamientos y las necesidades tanto de las mujeres como de los hombres en todas las fases y niveles de las políticas públicas se conoce como transversalidad de la perspectiva género. Se trata, además, de un principio rector de la actuación de los poderes públicos recogido en el Estatuto de Cataluña y en la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. Esta estrategia para avanzar en la igualdad de género incluye un conjunto de herramientas de política pública a la hora de analizar, planificar, diseñar, implementar y evaluar las políticas. Presentamos, a continuación, las principales recomendaciones internacionales en materia de políticas anticorrupción con perspectiva de género.

* Tània Verge es doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, y sus áreas de investigación principales son la representación política, el género y la política y los partidos políticos.

Análisis del problema

Un elemento clave para el análisis del problema con perspectiva de género es, por una parte, contar con datos desagregados por sexo, ya sea sobre percepciones de la corrupción, sobre frecuencia de situaciones de corrupción vividas o sobre la implicación en los diferentes tipos de prácticas. Las políticas anticorrupción se han centrado mayoritariamente en el soborno, el blanqueo de capitales y otros delitos financieros, pero cuando se incorpora la mirada de género el espectro se amplía (Thiteux-Altschul, 2010). Por ejemplo, la ‘sextorsión’, una práctica corrupta que consiste en la exigencia de favores sexuales a cambio de un servicio, como el acceso a agua o a alimentos (como pasa a menudo en los campos de personas refugiadas o también, de manera más excepcional, en el ámbito de la asistencia social), o de una decisión favorable (como una promoción laboral). La página web de la International Association of Women Judges proporciona numerosos recursos relacionados con la extorsión sexual. La violencia sexual contra las mujeres que pueden cometer los cuerpos policiales en los arrestos o en las detenciones, o su participación en la trata de personas para finalidades de explotación sexual, también son una forma de corrupción (Sample, 2018: 28-29; ver UNDP, 2012).

Por otra parte, los indicadores utilizados deben ser sensibles al género, siendo capaces de medir los roles sociales, las expectativas y los comportamientos basados en la feminidad y la masculinidad, así como el acceso a los recursos, al reconocimiento y a la capacidad de influencia de los hombres y de las mujeres (UNDOC, 2013: 29; UNDP, 2006). Así, mientras que la evidencia sobre si las mujeres participan menos que los hombres en corruptelas en el ámbito político es mixta, un rasgo común a nivel mundial es que los hombres están sobrerrepresentados tanto en los espacios formales de toma de decisiones (parlamentos, gobiernos, ejecutivas de los partidos) como especialmente en los espacios y redes informales (restaurantes, tribunas de estadios de fútbol, saunas o campos de golf). Estos últimos, más opacos y exclusivos, se construyen a partir del capital homosocial masculino creado para hombres y en beneficio (mayoritariamente) de otros hombres que proporciona

recursos expresivos (confianza, agradabilidad a partir de unos rasgos compartidos) y recursos instrumentales (acceso a oportunidades, influencia, etc.). Es decir, la corrupción se construye y beneficia aquellos que ya se encuentran en una posición privilegiada (Bjarnegård, 2018).

Planificación y diseño

Las relaciones de poder de género y las problemáticas que se derivan deben tener una articulación clara en los objetivos del programa o proyecto, explicitando las áreas de intervención que tratarán la (des) igualdad de género y definiendo los indicadores específicos correspondientes (Merkle, 2018: 6-8). Se trata, en definitiva, de realizar un informe de impacto de género que permita identificar si se han recogido las necesidades y las expectativas tanto de los hombres como de las mujeres, qué composición de género tienen los espacios de toma de decisiones del programa y qué oportunidades se han previsto para la participación de las organizaciones que defienden los derechos de las mujeres. También es necesario tener en cuenta cómo los diferentes ejes de desigualdad se cruzan con el género, especialmente la clase social, el origen o la raza/etnia (Sample, 2018: 16; ICD, 2015; EIGE, 2016). Este análisis de impacto de género también debe aplicarse al presupuesto destinado a las políticas anticorrupción, a fin de asegurar que se destinan los recursos necesarios para la consecución de la igualdad de género (UNODC, 2013: 34-36).

A modo de ejemplo, en la formulación de los mecanismos legales de *whistleblowing* hay que prever efectos y resultados diferentes no solo según el tipo de mala conducta denunciada sino también según las características de las personas que denuncian –en función del puesto de trabajo ocupado y de las jerarquías, reglas y dinámicas que operan, las cuales mantienen a menudo a las mujeres como *outsiders*. Las mujeres valoran más que los hombres que se garantice la confidencialidad y no sufrir represalias, una diferencia estrechamente relacionada con la asimetría de poder y de recursos entre ambos sexos (Tilton, 2018). De hecho, las mujeres alertadoras manifiestan haber sufrido más *repre-*

salas que los hombres, incluso cuando ocupan una posición elevada en la jerarquía de la empresa: su estatus social como mujeres invalida el poder que tienen dentro de la organización (Rehg, *et al.*, 2008). Así pues, a fin de que los mecanismos de alerta sean equitativos, hay que reforzar las medidas de protección (Sample, 2018: 14).

Implementación y evaluación

La perspectiva de género también debe ser transversalizada en la fase de implementación de las políticas anticorrupción. Entre las recomendaciones destacadas, encontramos: (i) la elaboración de mapas de riesgos de corrupción con enfoque de género y datos desagregados por sexo; (ii) la creación de bancos de casos y de jurisprudencia sobre los impactos diferenciados de la corrupción en las mujeres y los hombres; (iii) la impartición de formación en perspectiva de género en los cuerpos policiales y judiciales; y (iv) la redacción de códigos de ética que incluyan las manifestaciones de la corrupción que afectan específicamente a las mujeres (ONU Mujeres, 2018). Con respecto a la fase de evaluación, se han de identificar las debilidades y fortalezas del impacto alcanzado por los programas respecto de la igualdad de género, comprobar la validez de las asunciones relacionadas con el género que se habían planteado y proponer mejoras a partir de las lecciones aprendidas (UNODC, 2013: 40-43).

Finalmente, resulta necesario realizar campañas de sensibilización sobre los diferentes efectos de la corrupción en la vida cotidiana de los hombres y de las mujeres mediante una diversidad de herramientas de comunicación, para asegurar que la información llega a todo el mundo, teniendo en cuenta la brecha digital de género y estableciendo colaboraciones con las organizaciones que defienden los derechos de las mujeres en el diseño y la gestión de las campañas (UNDP, 2012). Por ejemplo, en Argentina, la Fundación Mujeres en Igualdad ha impulsado la Red de Mujeres al Borde de la Información, que cuenta con puntos focales en el territorio para fortalecer el derecho de acceso a la información como herramienta para controlar la gestión de los go-

biernos provinciales y municipales en materia de violencia de género, trata de mujeres, salud, seguridad y urbanismo (UNDP-UNIFEM, 2010: 29). De manera similar, utilizando la ley de transparencia y acceso a la información pública, en México la plataforma de oenegés Fundar destapó el desvío de fondos federales para financiar arbitrariamente a organizaciones conservadoras «provida», las cuales no siguen los parámetros de atención de la política oficial de salud del país (UNDP-UNIFEM, 2010: 31).

Conclusiones

El diálogo entre los actores y organismos dedicados a la igualdad efectiva de mujeres y hombres y los que se ocupan de luchar contra la corrupción debe ser constante. En México, por ejemplo, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) han firmado un convenio general de colaboración para integrar la perspectiva de género en las políticas anticorrupción. Y es que, tal como subrayan todas las recomendaciones internacionales presentadas aquí, el enfoque transversal de género no solo mejora la efectividad de las políticas anticorrupción sino que las hace socialmente más justas.

Por último, hay que enfatizar que los planteamientos estereotipados que caracterizan a las mujeres como más honestas y con mayor aversión al riesgo no sirven para combatir las causas y efectos de la corrupción, ya que no tienen en cuenta las dinámicas de poder que producen y reproducen la desigualdad de género, y obvian los incentivos y las brechas legales que facilitan la corrupción. Por este motivo, hay que evitar también justificaciones de la paridad en la toma de decisiones en las empresas o en la política como una solución «mágica» para acabar con la corrupción. La igualdad de género es un prerrequisito de la calidad de la democracia y de los poderes públicos y afecta a los derechos humanos más básicos, no necesita ninguna otra justificación.

Más información:

BJARNEGÅRD, Elin. «Focusing on masculinity and male-dominated networks in corruption», a Stensöta, Helena; Wängnerud, Lena (eds.), *Gender and corruption. Historical roots and new avenues for research*. New York: Palgrave Macmillan, 2018, 257-274.

MERKLE, Ortun. *Mainstreaming gender and human rights in anti-corruption programming*. Bergen: U4 Anti-Corruption Research Centre – Transparency International, 2018. <https://www.u4.no/publications/mainstreaming-gender-and-human-rights-in-anti-corruption-programming>

ONU Mujeres. *Conclusiones y recomendaciones generales*. «Diàleg anticorrupció i gènere», Buenos Aires, 2-3 d'abril de 2018. <http://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/5/dialogo-anticorrupcion-y-genero>

REHG, Michael T.; MICELI, Marcia P.; NEAR, Janet P., VAN SCOTTER, James R. «Antecedents and Outcomes of Retaliation Against Whistleblowers: Gender Differences and Power Relationships.» *Organization Science*, 2008, 19(2): 221–240.

UNDP. *Seeing Beyond the State: Grassroots Women's Perspectives on Corruption and Anti-Corruption*. New York: United Nations Development Programme, 2012. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/Seeing-Beyond-the-State-Grassroots-Womens-Perspectives-on-Corruption-and-Anti-Corruption/https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/Seeing-Beyond-the-State-Grassroots-Womens-Perspectives-on-Corruption-and-Anti-Corruption/>

El papel de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción

Anna M. Palau*

Profesora agregada del programa Serra Húnter de la Universidad de Barcelona

Varias investigaciones e informes de organismos internacionales, como el Banco Mundial, han puesto de manifiesto el papel que tienen los medios de comunicación en el control de la corrupción. En primer lugar, los medios actúan como «perros guardianes» (Knobel, 2019). Contribuyen, a través de la tarea periodística, a investigar e informar sobre casos de corrupción, sacando a la luz pública comportamientos poco éticos y disfunciones en el funcionamiento de instituciones y organismos públicos. De esta manera, los medios promueven la transparencia, actúan como contrapeso al poder y facilitan el rendimiento de cuentas. Por este motivo, el reconocimiento de libertad de prensa es fundamental para poner límites a la corrupción en cualquier sistema político (Stapenhurst, 2000).

En segundo lugar, los medios tienen la responsabilidad de actuar como agentes movilizadores. De acuerdo con Norris (2000), cumplen con esta función si contribuyen a crear una ciudadanía informada sobre los problemas públicos, facilitando su participación e implicación en el proceso político. Los medios tienen la responsabilidad, no solo de informar a los ciudadanos sobre los problemas públicos, sino también de promover un debate sobre los mismos. Cuantas más noticias aparecen en los medios de comunicación sobre corrupción, más aumenta la percepción de la corrupción como problema público (Palau & Davesa, 2013). No obstante, es importante fijarnos no solo en si los medios hablan poco o mucho sobre corrupción, sino en cómo hablan. Los

* Anna M. Palau es doctora en Ciencia Política por la Universidad de Barcelona. Su área de investigación incluye el análisis del comportamiento parlamentario y de la política pública, con una atención especializada a los medios de comunicación.

medios de comunicación enmarcan los problemas públicos, seleccionan aspectos de la realidad y los hacen más visibles en los procesos comunicativos, promoviendo una determinada definición de los problemas (Entman & Usher, 2018). Mediante este proceso de enmarcado, contribuyen a la construcción social del problema de la corrupción.

Los medios, cuando informan sobre corrupción, acostumbran a centrarse en escándalos, asociados inevitablemente a ciertas dosis de drama, y promueven, principalmente, lo que se conoce como uno

Para cumplir con la función de agentes movilizadores, es importante que los medios promuevan un enmarcado sustantivo del problema, y contribuyan a un debate en profundidad sobre cuáles son las causas del problema, sus consecuencias y las posibles soluciones.

enmarcado individual (o episódico) del problema, que pone énfasis en las personas, más que no en los procesos y las instituciones. Las personas aparecen en las noticias como principales responsables de la corrupción, se descontextualiza el problema y se promueve la ilusión de que este desaparecerá una vez

estas personas sean detenidas, y en su caso, condenadas. El predominio de este enmarcado hace que se ponga poco énfasis en variables más de tipo estructural, como la necesidad de llevar a cabo cambios en el marco regulador o en las instituciones responsables del control de la corrupción. Para cumplir con la función de agentes movilizadores, es importante que los medios promuevan un enmarcado sustantivo del problema, y contribuyan a un debate en profundidad sobre cuáles son las causas del problema, sus consecuencias y las posibles soluciones. No hacerlo puede contribuir a reforzar la estructura de incentivos para llevar a cabo actividades corruptas. Participar en un acto de corrupción no es solo fruto de una decisión individual, relacionada con la ética de cada uno, sino que también está influenciada por factores culturales y,

entre otros, por los marcos comunicativos promovidos por los medios de comunicación.

A pesar de su importancia, el uso de un enmarcado sustantivo es poco probable debido a las dinámicas que impone el mercado mediático y las rutinas periodísticas. Los medios acostumbran a personalizar las noticias, ya que los escándalos y las historias personales hacen las noticias más atractivas. Las ideas abstractas o demasiado profundas, que nos son fáciles de entender, no interesan a las audiencias ni a los lectores (Justo & Crigler, 2019). Muchos medios pues, transmiten mayoritariamente noticias que, más que información, proporcionan formas de entretenimiento, actuando pocas veces como plataformas que filtran la realidad de manera crítica, y que analizan con profundidad los asuntos que afectan a la comunidad. Este proceso está relacionado también con la crisis del periodismo de investigación y la homogeneización de los contenidos, que impone el mercado mediático de ámbito global (Berglez, 2008).

Promover un debate extenso e intenso sobre el problema contribuye también a que los medios cumplan con otra función importante en el marco de una democracia, la de actuar como foros cívicos. De acuerdo con Norris (2000), esta función consiste en promover un debate plural sobre los asuntos públicos que contribuya a la comunicación horizontal, entre actores políticos, y vertical, entre estos actores y el electorado. Como diferentes actores pueden tener intereses diferentes, y por lo tanto estar interesados en promover una visión diferente de los problemas, esta función se cumple únicamente si los medios dan voz a una pluralidad de actores en los debates públicos, y realizan una cobertura igual o proporcional. Varias investigaciones han puesto de manifiesto la importancia de que en el debate en torno a la corrupción se dé voz, especialmente, a actores de la sociedad civil. La sociedad civil se puede definir como aquel conjunto de organizaciones y redes informales situadas entre la familia, el estado y el mercado, que llevan a cabo actividades para promover intereses, concreta. Algunos ejemplos de actores de la sociedad civil son los sindicatos, las instituciones académicas, o las organizaciones no gubernamentales (ONG).

El impacto de la sociedad civil en el control de la corrupción ha sido objeto de discusión académica. Es cierto que la sociedad civil puede contribuir a promover la corrupción, si actúa ella misma como agente o cliente de prácticas corruptas. No son pocos los escándalos que han afectado, por ejemplo, ONG, en las que se han detectado anomalías en sus funciones o la gestión de fondo, debido a la falta de transparencia. No obstante, la literatura defiende que estos actores tienen un papel importante en el control de la corrupción, de modo que reforzar a la sociedad civil debe ser uno de los pilares de las políticas de lucha contra la corrupción. Estas organizaciones acostumbran a ser actores con credibilidad, que dan voz a los perdedores de la corrupción, y que coordinan acciones y protestas en contra de la corrupción. Entre las actividades que llevan a cabo, destaca también la de crear información sobre el problema, de modo que pueden contribuir a diseñar e implementar políticas públicas más eficaces.

La sociedad civil contribuye al control de la corrupción ya que promueve el debate público sobre el problema, promueve la difusión de valores universalistas, y pone de manifiesto los riesgos que implica la corrupción para el bienestar de la sociedad y el desarrollo económico. Es importante, sin embargo, que estos actores lleven a cabo las actividades de manera visible para la opinión pública. Por lo tanto, es la combinación de una sociedad civil fuerte y la existencia de libertad de prensa, la que actúa como mecanismo eficaz de control de la corrupción (Themudo, 2013). En países donde no hay libertad de prensa y de expresión, y donde la sociedad civil no tiene posibilidad de generar presión pública, la existencia de estos actores no está significativamente asociada con niveles bajos de corrupción. Su efectividad, por lo tanto, depende de la capacidad que tienen para hacer sus actividades visibles a través de los medios. Por este motivo, es importante que las noticias sobre corrupción no estén monopolizadas por actores institucionales, por los partidos políticos y miembros del gobierno. No obstante, las noticias acostumbran a centrarse en las élites políticas, ya que estas son las principales generadoras de noticias. Las denominadas teorías de la indexación consideran que lo que hacen los medios es indexar los puntos de vista predominantes entre las élites, trasladando a la

opinión pública los principales debates políticos y las posiciones de los actores más relevantes del sistema político (Bennett, 2011). Por lo tanto, es también relevante estudiar los procesos de politización del problema de la corrupción, ver hasta qué punto hay conflicto, puntos de vista diferentes, entre las mismas élites sobre cómo hay que abordarlo o, mayoritariamente, utilizan la corrupción como arma electoral, sin promover un enmarcado sustantivo del problema.

Las características de los sistemas mediáticos influyen también sobre cómo los medios nos informan acerca de la corrupción, y las funciones que desarrollan en una democracia. En los países con sistemas mediáticos de pluralismo polarizado (o mediterráneos) predominan en los medios de comu-

nicación los patrones de paralelismo político (Hallin & Mancini, 2004). El paralelismo político de los medios tiene diferentes manifestaciones, desde un bajo nivel de profesionalización (autonomía y orientación al servicio público), la existencia de vínculos entre los medios y los partidos u

En un contexto en que los sistemas mediáticos se han visto absolutamente transformados por la aparición de Internet y la explosión de las redes sociales, hay que plantearse también cuál ha sido su efecto sobre el sistema mediático y el consumo de noticias.

organizaciones políticas (en términos de financiación o afinidad ideológica, por ejemplo), o el partidismo de las audiencias (si los ciudadanos compran solo diarios cuya línea editorial sea congruente con su orientación ideológica). En estos sistemas el papel de los medios como perros guardianes se compromete, por ejemplo, porque tienen tendencia a dar menos visibilidad a los escándalos de los partidos de los que son aliados políticos, y utilizan el escándalo para atacar a los partidos de la oposición (Palau & Davesa, 2013). La tendencia de los medios de comunicación a utilizar el escándalo político como herramienta electoral da como resultado que los partidos políticos y

los miembros del gobierno son los principales actores a quien se da visibilidad en las noticias, lo que compromete también la función de los medios como foros cívicos.

En definitiva, en una democracia los medios de comunicación llevan a cabo funciones importantes para contribuir al control de la corrupción, pero diferentes factores dificultan que puedan llevarlas a cabo de modo efectivo. En un contexto en que los sistemas mediáticos se han visto absolutamente transformados por la aparición de Internet y la explosión de las redes sociales, hay que plantearse también cuál ha sido su efecto sobre el sistema mediático y el consumo de noticias. Algunos autores argumentan que este cambio puede tener un efecto positivo, al romper las dinámicas de exposición selectiva en la información, dado que permite que actores e intereses que tienen un papel secundario en los medios de comunicación tradicionales, tengan voz en los debates públicos, desafiando los puntos de vista tradicionales u oficiales sobre los problemas (Masip *et al.*, 2017). Otros autores argumentan todo lo contrario, que las redes alimentan la publicación de noticias sensacionalistas, centradas en la información personal y puntos de vista radicales sobre los problemas, y que lo hacen de modo superficial, debido a la limitación de caracteres de algunas plataformas donde predominan mensajes cortos y efectos audiovisuales (Tumber and Waisbord, 2019).

Más información:

BENNETT, W. LANCE. *News: The politics of illusion*. 9th Ed. New York: Longman, 2011.

ENTMAN, R. M.; USHER, N. «Framing in a fractured democracy: Impacts of digital technology on ideology, power and cascading network activation». *Journal of Communication*, 2018, 68(2), 298-308.

HALLIN, D. C.; MANCINI, P. *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

NORRIS, P. *A virtuous circle: Political communications in postindustrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

THEMUDO, N. S. «Reassessing the impact of civil society: nonprofit sector, press freedom, and corruption». *Governance*, 2013, 26(1), 63-89.

Capital social y corrupción. ¿La sociedad civil como antídoto?

Pilar Sorribas*

Investigadora del Instituto de Economía de Barcelona

Jordi Muñoz**

Profesor agregado de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona

Hay un amplio consenso social y académico en que la corrupción tiene efectos negativos, tanto económicos como sociales. Toda la evidencia es clara: la corrupción limita el crecimiento económico, favorece la inflación y refuerza las desigualdades socioeconómicas. Pero la corrupción también tiene efectos negativos sobre el sistema político, porque erosiona la confianza de la ciudadanía en el gobierno y las instituciones, y afecta negativamente a la legitimidad del sistema democrático.

El consenso general sobre los efectos negativos de la corrupción ha llevado a la investigación a tratar de entender qué mecanismos institucionales pueden contribuir a mitigarla. Sabemos que las elecciones competitivas, la prensa libre y un poder judicial independiente pueden contribuir a controlar la corrupción. También hay evidencia de que determinadas reformas en el funcionamiento de la administración o en el sistema electoral pueden resultar útiles para combatirla.

Pero más allá de lo que puedan hacer las instituciones, hay que preguntarse en qué medida la sociedad civil puede contribuir a reducir la corrupción. Y no hablamos solo de iniciativas ciudadanas específi-

* Pilar Sorribas es doctora en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona y su área de investigación abarca la economía política y las finanzas públicas.

** Jordi Muñoz es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra. Sus intereses de investigación se centran en el análisis de las actitudes y el comportamiento político.

camente orientadas a la lucha anticorrupción –campañas de denuncia, iniciativas legislativas, acusaciones populares, entre otros–, sino

Una ciudadanía activa y bien conectada en redes densas de cooperación y confianza puede resultar, potencialmente, primordial para prevenir y controlar la corrupción política. Es lo que denominamos capital social, y la investigación en ciencias sociales hace tiempo que analiza los efectos políticos e institucionales.

también del papel cotidiano de la ciudadanía como mecanismo de prevención de la corrupción. Una ciudadanía activa y bien conectada en redes densas de cooperación y confianza puede resultar, potencialmente, primordial para prevenir y controlar la corrupción política. Es lo que denominamos capital

social, y la investigación en ciencias sociales hace tiempo que analiza los efectos políticos e institucionales.

¿Qué es el capital social?

Antes de analizar la relación entre el capital social y la corrupción, hay que definir con precisión qué es el capital social. La definición más utilizada es la que propuso al politólogo norteamericano Robert Putnam (1993), autor de un influyente estudio que explica las diferencias en el funcionamiento de las instituciones en el norte y el sur de Italia a partir del capital social, mucho más consistente en el norte que en el sur. Putnam considera capital social todas aquellas características de la organización de la sociedad que facilitan la coordinación y la cooperación de las personas para conseguir un beneficio colectivo, como las redes ciudadanas y las asociaciones cívicas, las normas sociales de cooperación y la confianza en los otros.

Si nos fijamos, pues, el concepto de capital social tiene dos dimensiones que hay que diferenciar. Por una parte, las redes de conexión

que existen en una sociedad determinada, que están relacionadas con el comportamiento coordinado de las personas; y por otra parte, las normas sociales de cooperación y la confianza social, que hacen referencia al comportamiento individual.

La complejidad del concepto hace que no sea fácil de medir. ¿Cómo podemos determinar el nivel de capital social de una sociedad? ¿Cómo podemos comparar el capital social de un lugar con el de otro? A lo largo del tiempo, los investigadores han utilizado varios indicadores para medir el capital social. El más frecuente es el de la densidad asociativa. Se entiende que cuanta más densidad de asociaciones voluntarias haya en una sociedad, más capital social tiene. Con respecto a la otra dimensión, la individual, el indicador más utilizado para medir el capital social es el de la confianza social, basado en encuestas. Se pregunta a la gente si creen que, en general, se puede confiar en la mayoría de la gente o no. Las sociedades con más capital social muestran niveles más altos de confianza. La confianza social es, de hecho, un factor clave porque facilita la cooperación. Más recientemente, algunos investigadores han empezado a aproximarse al capital social a partir de otros indicadores, vinculados a comportamientos sociales de carácter altruista, como pueden ser las donaciones de sangre, las contribuciones económicas a entidades sociales, o incluso la colaboración en la recogida selectiva de basura.

Los efectos positivos del capital social

La gran mayoría de estudios académicos, así como los medios de comunicación, tienden a enfatizar los efectos positivos del capital social. Con respecto al control de la corrupción, hay evidencia que el capital social puede ayudar a mejorar el proceso de rendimiento de cuentas de los políticos mediante las elecciones, y por lo tanto incentiva el buen comportamiento de los mismos. Si los políticos se saben controlados por la ciudadanía, y ante la amenaza de ser castigados electoralmente, tenderán a comportarse de manera más transparente y honesta.

Un estudio reciente muestra cómo, en Italia, los comportamientos inadecuados de los políticos (absentismo en las votaciones, o comportamientos que hayan derivado en investigación penal en contra suya) son más frecuentes en las regiones con menos donaciones de sangre por habitante (Nannicini, Stella, Tabellini y Troiano, 2013). Este estudio también muestra cómo la penalización electoral de los políticos con mal comportamientos es más elevada en las provincias italianas con más capital social. De hecho, los autores encuentran que los políticos que han tenido un mal comportamiento pierden votos en las siguientes elecciones solo en aquellas regiones con un capital social superior a la media, mientras que en las regiones con un capital social por debajo de la media no sufren ninguna penalización electoral.

¿Por qué el capital social parece que ayuda a reforzar el rendimiento de cuentas de los políticos ante la ciudadanía? Hay varios mecanismos que pueden explicarlo. De entrada, cuando los votantes comparten valores y normas sociales que facilitan la cooperación, hay que esperar que tiendan a votar con criterios orientados al bienestar colectivo, más que no a su interés particular. La participación en redes y asociaciones facilita esta cooperación y refuerza estos valores. Además, una alta densidad asociativa también facilita la circulación de la información por las redes locales, y eso también es muy importante para aumentar el control de la ciudadanía sobre el comportamiento de los políticos.

Además, el capital social también puede mejorar la calidad de los políticos que hay en un determinado territorio. Por una parte, porque la difusión de normas favorables a la cooperación social y la participación en asociaciones favorece que los potenciales candidatos tiendan a ser personas más orientadas al bienestar social y no tanto a sus intereses particulares. Por otra parte, hay que esperar que aquellos individuos que buscan en la política oportunidades para la corrupción tendrán menos incentivos para presentarse como candidatos si anticipan que su comportamiento estará más controlado y penalizado por los votantes.

¿El capital social tiene una cara oscura?

A pesar de la abundante evidencia que subraya los efectos positivos del capital social, en los últimos años se han publicado investigaciones que apuntan a potenciales efectos negativos del capital social en determinados contextos.

Por ejemplo, un estudio que utiliza datos para 229 ciudades de Alemania demuestra que la entrada del partido nazi de 1925 a 1933 y su éxito electoral es más elevado en aquellas ciudades con más asociaciones por habitante (Satyanath, Voigtländer y Voth, 2017), excluyendo a las religiosas y las expresamente políticas. Los autores argumentan que los miembros del partido nazi utilizaron las asociaciones para difundir sus ideas y convencer a otra gente de que pasara a ser miembro de este partido. Las conexiones personales y la confianza interpersonal son el principal causante de este efecto. Eso, sin embargo, se da solo en las regiones de Alemania que tenían un entorno político inestable. En las regiones con gobiernos fuertes y estables las asociaciones no contribuyeron al éxito del partido nazi.

En la misma línea, hay un estudio referente a los pueblos sierraleoneses (Acemoglu, Reed y Robinson, 2014). Este estudio demuestra que en aquellos pueblos y comunidades donde hay menos competencia política, hay también menos desarrollo socioeconómico (aproximado por resultados educativos, indicadores de salud e indicadores económicos). No es sorprendente. Pero resulta que en aquellas comunidades también se detectan niveles más elevados de capital social: la gente asiste más a reuniones comunitarias, participa más en grupos sociales y en las decisiones colectivas. La explicación que dan los autores tiene que ver con la capacidad de las autoridades locales de capturar a las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, los autores argumentan que las autoridades locales construyen y modelan el capital social como manera de controlar a la sociedad.

En ambos casos, son las redes y asociaciones las que son responsables de estos efectos negativos del capital social. Eso se puede deber

a dos factores. Por una parte, las asociaciones pueden estar capturadas y controladas por los políticos a través de varios mecanismos de influencia formal e informal. Si este es el caso, lógicamente, las asociaciones ya no actúan como un elemento de control de la sociedad hacia los políticos sino más bien como una correa de transmisión y, paradójicamente, de control político de la sociedad.

Por otra parte, hay autores que subrayan la distinción entre dos tipos de capital social. Por un lado, está la cooperación entre personas

Allí donde hay más competencia electoral, y en aquellos municipios en que los políticos tienen menos posibilidades de influencia, por magnitud o tipología, podemos esperar que el capital social sea un factor de control y prevención de la corrupción.

muy parecidas entre ellas, que se coordinan para maximizar los beneficios para su grupo (*bonding social capital*), y por otro lado hay asociaciones que agrupan a personas diversas, y tienen la capacidad de construir puentes (*bridging social capital*) entre

ellas para poder colaborar con el objetivo de maximizar el bienestar social. Solo en un contexto con mucha cooperación del segundo tipo, los políticos tendrán incentivos fuertes para buscar el beneficio colectivo, mientras que en el primer caso pueden optar por tratar de contentar a determinados grupos con políticas de tipo clientelar, por ejemplo.

¿Qué determina si en un contexto determinado el capital social refuerza o debilita el control ciudadano de la política? Podemos pensar, *a priori*, que en aquellos lugares en que un determinado partido tiene una hegemonía política muy sólida, y donde los políticos tienen más capacidad de control e influencia personal y directa sobre la ciudadanía, las asociaciones pueden ser capturadas más fácilmente. Por lo tanto, allí donde hay más competencia electoral, y en aquellos municipios en que los políticos tienen menos posibilidades de influencia, por magni-

tud o tipología, podemos esperar que el capital social sea un factor de control y prevención de la corrupción.

El proyecto LIMCOR

En el marco del proyecto *Limits to Political Corruption*, financiado por el programa Recercaixa, estamos desarrollando en la Universidad de Barcelona un estudio en profundidad de la relación entre el capital social y la prevalencia y castigo electoral a la corrupción.

En particular, tenemos datos sobre todos los casos de corrupción urbanística en el Estado español, y hemos recogido información sobre las asociaciones que hay registradas en cada municipio, sobre las donaciones de sangre que tienen contabilizadas los bancos de sangre de cada territorio y sobre las donaciones a entidades sin ánimo de lucro que quedan registradas en las declaraciones de IRPF. Actualmente también estamos recogiendo información sobre la cooperación en la recogida selectiva de basura, y sobre la confianza social expresada a las encuestas del CIS a lo largo del tiempo.

Con toda esta información, y otros datos socioeconómicos y políticos de los municipios, estamos investigando en qué medida los diferentes aspectos del capital social tienen efectos positivos o negativos sobre el comportamiento de los políticos locales, y si refuerzan o no el castigo electoral a la corrupción. Los resultados provisionales indican que en aquellos municipios con más capital social es menos probable que se dé un caso de corrupción. Eso es especialmente cierto para las donaciones de sangre y otros comportamientos de esta naturaleza. En el caso de las asociaciones, encontramos que los efectos dependen mucho del tipo de municipio. En los municipios más pequeños, más rurales, con mayorías absolutas más largas de un solo partido las asociaciones no parece que jueguen este papel de prevención y control de la corrupción, mientras que en el resto de municipios sí que se observa el efecto positivo esperado.

Conclusiones

En resumen, más allá de las reformas legales, institucionales o administrativas que se puedan poner en marcha, también es importante en cualquier estrategia anticorrupción prestar atención al papel de la sociedad civil. Allí donde hay redes de cooperación mejor estructuradas y autónomas, y donde las normas y actitudes sociales de confianza y reciprocidad son más prevalentes, la corrupción es menos probable. Sin embargo, hay que vigilar la posibilidad de captura política de la sociedad civil, porque eso puede debilitar y, de hecho, inhabilitar las asociaciones y redes ciudadanas como mecanismo de prevención y control de la corrupción.

Más información:

ACEMOGLU, D.; REED, T.; ROBINSON, J. A. Chiefs: «Economic development and elite control of civil society in Sierra Leone». *Journal of Political Economy*, 2014, 122(2), 319-368.

PUTNAM, Robert. *Per a fer que la democràcia funcioni. La importància del capital social*. Barcelona: Proa/Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2000. Edició catalana a cura de Carles Boix.

NANNICINI, T.; STELLA, A.; TABELLINI, G.; TROIANO, U. «Social capital and political accountability». *American Economic Journal: Economic Policy*, 2013, 5(2), 222-50.

SATYANATH, S.; VOIGTLÄNDER, N.; VOTH, H. J. «Bowling for fascism: Social capital and the rise of the Nazi Party». *Journal of Political Economy*, 2017, 125(2), 478-526.

La experiencia de Xnet en la protección de los alertadores y su aplicación práctica en la Administración pública

Simona Levi*

Fundadora de Xnet

Miriam Carles**

Abogada, miembro de Xnet

Xnet es un grupo de activistas que trabaja, entre otros, en el ámbito jurídico, técnico y comunicativo para defender el uso de Internet como herramienta para mejorar la democracia y luchar contra los abusos y la corrupción.

En el desarrollo de sus actividades, Xnet es miembro de la Whistleblowing International Network (WIN), una coalición internacional de organizaciones con experiencia en el asesoramiento de alertadores y en su protección ante los tribunales, la prensa y los legisladores nacionales.

Se entiende por alertadores las personas que descubren y dan a conocer abusos que afectan al interés general. Son, pues, personas que hacen frente a estructuras poderosas, ya sean públicas o privadas. Se trata de Davids contra Goliats.

En el 2012, Xnet lanzó la campaña «15MpaRato», un proyecto que se convirtió en acusación ciudadana que llevó el caso Bankia a ser juzgado por la Audiencia Nacional y la más reciente condena en primera instancia de 65 imputados entre políticos y banqueros por las tarjetas black.

* Simona Levi es directora de teatro, actriz y bailarina de formación. Como miembro y fundadora de Xnet, propone modelos alternativos para la difusión cultural, la gestión de los derechos de autor y la democracia en la era digital.

** Miriam Carles es jurista.

Eso se ha conseguido porque, en el 2012, los miembros de Xnet dieron a conocer a la ciudadanía lo que la prensa llamó «los correos de Blesa», mi-

Se entiende por alertadores las personas que descubren y dan a conocer abusos que afectan al interés general. Son, pues, personas que hacen frente a estructuras poderosas, ya sean públicas o privadas. Se trata de Davids contra Goliats.

les de correos electrónicos corporativos del expresidente de Caja Madrid a los que se tuvo acceso gracias a una fuente anónima que los envió al buzón, también anónimo, de Xnet. Este buzón preserva el anonimato de cualquier fuente, incluso ante los miembros de Xnet.

Durante años, Xnet ha operado con su propio buzón de correo anónimo a través del cual recibe filtraciones que revelan más casos de corrupción protegiendo a los alertadores que las realizan de posibles represalias.

Reproduciendo el modelo que utiliza, Xnet ha instalado un buzón, anónimo y seguro, de denuncias anónimas en el Ayuntamiento de Barcelona, siendo la primera vez que una institución pública recomienda el uso por parte de los ciudadanos de herramientas de encriptación y anonimato como Tor y Globaleaks como medio para protegerse si quieren denunciar abusos. La experiencia se está replicando en muchas otras instituciones como la Agencia Antifraude de Cataluña, de la Comunidad Valenciana o la Generalitat de Catalunya.

En el 2015, Xnet elaboró un decálogo de recomendaciones para la protección de los alertadores de irregularidades donde se enumeran las propuestas y los cambios que tendrían que introducirse en la legislación española para protegerlos legalmente, y está trabajando proactivamente a fin de que estos cambios se produzcan y crear directamente legislaciones o contribuyendo a las normativas europeas recientemente creadas.

Procedimientos legislativos: elaboración de una propuesta legislativa replicable por todas partes

La denuncia de abusos, irregularidades y corrupción sistémicos es esencial para proteger los intereses públicos y preservar la rendición de cuentas y la inte-

gridad en los sectores público y privado, y no debe ser un acto heroico. Debería formar parte de la normalidad cotidiana –la normalidad asumida hasta tal punto que su efecto disuasivo la haría casi innecesaria–. Pero el 70% de los casos de corrupción son revelados por personas que después de hacerlo sufren represalias y persecución. Las re-

presalias pueden tomar forma de acciones legales constantes por presuntos delitos contra el honor o la protección de datos personales de los defraudadores y *mobbing*, acoso o despido hasta ataques personales físicos. Estas persecuciones disuaden a la mayoría de denunciar o revelar abusos sistémicos.

El 70% de los casos de corrupción son revelados por personas que después de hacerlo sufren represalias y persecución. Las represalias pueden tomar forma de acciones legales constantes por presuntos delitos contra el honor o la protección de datos personales de los defraudadores y *mobbing*, acoso o despido hasta ataques personales físicos.

Eso revela una clara situación de asimetría de fuerzas entre los alertadores y las instituciones o corporaciones capaces de delitos que afectan al interés general.

En este contexto y con la experiencia propia ayudando a otros alertadores, Xnet redactó una ley de protección integral de los alertadores teniendo en cuenta los estándares internacionales más exigentes sobre la materia y partiendo de las más efectivas o interesantes legislaciones

existentes en otros países, como Ucrania (ley de 2014), Irlanda (2014), Países Bajos (2016) o las recomendaciones de la Whistleblowing International Network, del European Center for Whistleblower Rights, Public Concern, Expose Facts, varias sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género, entre otros.

Esta ley fue registrada en el Parlament de Catalunya el mes de junio de 2018 mediante diputados de ERC, JuntxsCat, CUP, PSC, En Comú Podem. A su vez, Xnet creó una plantilla para que la ley pueda replicarse en otros lugares, como pasó en el País Vasco. Ambas leyes están actualmente esperando tramitación.

Mientras tanto con el empuje sobre todo de los Verdes/ALE, el Parlamento Europeo adoptó una resolución a favor de la creación de una directiva europea de protección de los alertadores, para unificar criterios y porque todos los estados miembros tengan una. Durante el procedimiento de elaboración de esta directiva, Xnet, junto con otras redes europeas como WIN, aporta enmiendas al texto.

La directiva se aprueba en el 2019 con un amplio consenso de todos los grupos en el Parlamento Europeo (591 votos a favor, 29 en contra, 33 abstenciones).

La directiva aprobada incluye muchas de las enmiendas presentadas durante la redacción y muestra la relevancia de las contribuciones de las redes internacionales de organizaciones activistas. Algunas de estas contribuciones son: la amplia definición del concepto de alertador, estrechamente relacionada con el interés público; el reconocimiento de la posibilidad de anonimato y la libertad de elección de los medios utilizados para denunciar el delito.

Dos meses más tarde de la aprobación de la directiva, Xnet ya tiene realizada la transposición y la registra en el Congreso de los Diputados del Estado español, la primavera de 2019, siguiendo la metodología habitual de Xnet «Hazlo tú mismo». El principio detrás de esta meto-

dología es que la verdadera democracia se consigue a través de la colaboración –no de la subordinación– de la sociedad civil organizada con los representantes de los ciudadanos en las instituciones. El proyecto de ley, pues, se registró mediante los únicos diputados que dieron apoyo a la iniciativa: los diputados de Esquerra Republicana de Catalunya y de Compromís.

Con estas acciones, España podría ser el primer estado que transponga la directiva –si más grupos parlamentarios le dan apoyo– y Cataluña –con la adecuación a la transposición de la directiva que Xnet ofreció a los grupos parlamentarios– será probablemente el primer lugar en Europa donde se apruebe.

La directiva y, en consecuencia, los proyectos de ley mencionados, constituyen un punto de inflexión en el reconocimiento y la protección jurídica de la figura de los alertadores en Europa. A partir de ahora, estarán dotados de una sólida legislación transversal, que beneficia no solo a la lucha contra el fraude y la corrupción, sino también la lucha contra los abusos en todos los ámbitos de interés público.

Principales aspectos a tener en cuenta para la protección de los alertadores

La corrupción y los abusos institucionales no pueden solucionarse con las instituciones vigilándose a sí mismas. La sociedad civil debe tener un papel central y constante. La corrupción y el mal gobierno solo se pueden corregir bajo la vigilancia de la ciudadanía, nunca solo «desde dentro».

La anonimización –o sea, el uso de herramientas como Tor que impidan rastrear el ordenador desde el que se revela información– permite corregir la asimetría entre instituciones y multinacionales –que pueden vigilar y perseguir– y la sociedad civil, los ciudadanos de la calle, que pueden sufrir represalias cuando participan realmente de la gobernanza de los bienes comunes.

En primer lugar, hay que aclarar que el anonimato de las fuentes de investigación no es nada nuevo. Nada diferente a cómo ha funcionado siempre la prensa: a partir de fuentes que permanecen anónimas porque son vulnerables. Corresponde a quien recibe la información, a quien tiene los medios para hacerlo –el periodista o en este caso la Administración– trabajar e investigar para construir un caso sólido o descartar la información.

Recordemos que en otros países las denuncias de este tipo son amparadas. En el mundo anglosajón, la primera legislación que protege a los alertadores ciudadanos data de 1776.

La diferencia entre anonimato y confidencialidad es que el anonimato permite a la fuente controlar el uso que se hace de su identidad

La corrupción y los abusos institucionales no pueden solucionarse con las instituciones vigilándose a sí mismas. La sociedad civil debe tener un papel central y constante. La corrupción y el mal gobierno solo se pueden corregir bajo la vigilancia de la ciudadanía, nunca solo desde dentro.

e información. Confiar en la confidencialidad «garantizada» por las instituciones –solo porque ellas lo dicen–, no es más que un ejercicio de fe. Experiencias como el escándalo de la Oficina Antifraude de De Alfonso, así como los éxitos de las filtraciones anónimas contra la corrupción en todo el mundo durante

los últimos años, hacen indefendible la confidencialidad «garantizada» para las instituciones frente al anonimato controlado por la persona que decide denunciar. Eso, además, impide que se centralice todo el poder (la información) en manos de unas pocas personas (directivos, administradores...) que se vuelven todopoderosas y una amenaza para todos.

Según el relator especial de la ONU, el anonimato es la protección más sólida que se puede ofrecer a los ciudadanos que denuncian irregula-

ridades. También es importante informar a los posibles alertadores de que el canal que pueden utilizar es o no es realmente anónimo, para que puedan tomar una decisión informada antes de utilizarlo. En este sentido, Xnet ha advertido sobre la proliferación de canales que son presentados como «anónimos» pero que no cumplen los requisitos para serlo, engañando y poniendo en peligro a las personas que los utilizan. En la legislación diseñada por Xnet, se ha previsto que mentir en esta definición comportaría graves sanciones.

Teniendo en cuenta el valor del papel de los intermediarios y facilitadores, deben recibir la misma protección contra las represalias que reciben los alertadores para salvaguardar la libertad de expresión y la libertad de información de los medios de comunicación.

Por otra parte, no se debe exigir a los alertadores el uso de buzones o canales internos de alerta como requisito previo para utilizar otros canales externos a la entidad. Aunque es totalmente legítimo desanimar la imposición de daños a la reputación de una entidad, el uso de mecanismos internos de alerta no es siempre el más apropiado y los alertadores deben ser capaces de escoger el curso de acción más eficaz y seguro. Para fomentar el uso de estos canales internos es mejor introducir aspectos que garanticen su eficacia para que sea conveniente utilizarlos. De hecho, en la gran mayoría de los casos, el alertador utiliza primero el canal interno y los casos más sonados han conseguido llegar al conocimiento de todo el mundo solo con el uso de canales externos como organizaciones y periodistas (Snowden o Luxleaks, entre otros).

Por esta razón, otro aspecto a tener en cuenta es que hay que proteger también a los intermediarios y facilitadores. Las personas que divulgan información proporcionada por alertadores (por ejemplo, directamente

al público a través de plataformas web o medios sociales, o a los medios de comunicación, funcionarios electos, plataformas ciudadanas, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos u organizaciones profesionales o empresariales), son esenciales e indispensables para ayudar al alertador y, en la gran mayoría de los casos, también sufren graves represalias. Un ejemplo es el caso de Luxleaks, en el que el periodista ha sido condenado de la misma manera que el alertador.

Teniendo en cuenta el valor del papel de los intermediarios y facilitadores, deben recibir la misma protección contra las represalias que reciben los alertadores para salvaguardar la libertad de expresión y la libertad de información de los medios de comunicación.

Por último, se debe impedir el uso jurídicamente abusivo de otros derechos y libertades buscando menospreciar la protección del alertador. Son necesarias disposiciones claras a fin de que los derechos y libertades no sean utilizados como excusa para impedir que los alertadores informen sobre ilegalidades y abusos, ya que es habitual que los implicados con la información que ha sido revelada por el alertador emprendan acciones legales contra este por difamación o violación de los derechos de protección de datos, propiedad intelectual o secretos comerciales para intentar invalidar las pruebas contra ellos. Xnet trabaja activamente para promover y proteger los derechos fundamentales a la privacidad y la protección de datos, pero estos no pueden ni deben utilizarse para disuadir a las personas de denunciar actividades ilegales. Según nuestra experiencia, se pueden y se deben conciliar.

Más información:

<https://15mparato.wordpress.com/>

<http://correosdeblesa.com/in/inbox/>

<https://xnet-x.net/en/xnetleaks/>

Buzón ético y de buen gobierno en el Ayuntamiento de Barcelona:

<https://xnet-x.net/ca/bustia-etica-denuncies-anonimes-ciutat-barcelona/>

Proposición de ley de protección de alertadores: [https://xnet-x.net/](https://xnet-x.net/ca/xnet-parlament-catalunya-proposicio-llei-proteccio-alertadors/)

[ca/xnet-parlament-catalunya-proposicio-llei-proteccio-alertadors/](https://xnet-x.net/ca/xnet-parlament-catalunya-proposicio-llei-proteccio-alertadors/)

«Hazlo tú» nuevo procedimiento para presentar nuevas proposiciones

de leyes en el Congreso: <https://xnet-x.net/hazlo-tu-proposiciones-ley-congreso/>

