

Evaluación de las políticas y prácticas sobre los conflictos de intereses: un informe comparativo



El artículo se propone exponer de forma sumaria los diversos enfoques y aproximaciones que nueve países de la Unión Europea están usando para gestionar los conflictos de interés en el sector público. Para ello, se desarrolla un marco conceptual en el que se definen los conflictos de interés y se sitúan en el conjunto de las políticas de prevención y lucha contra la corrupción. También se analizan las peculiaridades de estas políticas dentro del conjunto de políticas públicas de los estados democráticos y, fundamentalmente, se comparan las estrategias de gestión de los conflictos de interés en los nueve países estudiados, considerando sus instrumentos en torno a una serie de variables prefijadas incluidos los mecanismos de detección, investigación y sanción. Todo el artículo concluye con una serie de recomendaciones y propuestas.&

& Palabras clave: corrupción, conflictos de interés, Unión Europea, políticas institucionales, sanción de la corrupción

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta una perspectiva de los enfoques en la gestión de los conflictos de intereses en el sector público en nueve países de Europa, de los cuales seis son miembros antiguos de la UE (Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, España y Portugal) y tres son nuevos miembros (Letonia, Polonia y Hungría).¹ El artículo se presenta en cuatro secciones y un apéndice. La primera sección presenta el marco conceptual y la definición de los conflictos de intereses en los servicios públicos, e intenta situar las políticas al respecto dentro del marco de políticas más amplias, especialmente de las orientadas a prevenir y combatir la corrupción. Explica también las razones que gobiernan estas políticas, y su importancia para el funcionamiento de la democracia.

La segunda sección parte de la base de que las políticas sobre el conflicto de intereses deben ser relacionadas con teorías y enfoques más amplios sobre políticas públicas; sin embargo, las políticas sobre los conflictos de intereses tienen rasgos propios, que suscitan dilemas teóricos y prácticos que hace falta analizar.

La tercera sección resume los estudios de los nueve países e ilustra los puntos principales y las dificultades que se encontraron para formular y llevar a la práctica las políticas contra los conflictos de intereses en cada país. Incluye un balance de las ventajas y desventajas referidas a la utilidad de los instrumentos legales a la hora de prevenir adecuadamente y gestionar las situaciones en las que realmente se dan conflictos de intereses. El artículo aborda también el argumento subyacente a las diversas políticas para diseñar y establecer limitaciones para las actividades, por lo demás legítimas, económicas, sociales y políticas de los cargos públicos, incluidos los políticos (en el campo de las actividades económicas y la transparencia) y de los funcionarios (en el campo de actividades económicas e implicación en partidos políticos).

La cuarta sección del artículo se centra en consejos referentes a las diversas opciones para formular y llevar a la práctica este tipo de política pública, e incluye las conclusiones. Finalmente, el apéndice examina sinópticamente los rasgos comunes en las estructuras, mecanismos y métodos utilizados para gestionar el conflicto de intereses en los países europeos seleccionados. También examina las grandes diferencias en marcos legales, formas de puesta en práctica, mecanismos de evaluación y maneras de cumplimiento.

I. MARCO CONCEPTUAL

Este artículo emplea principalmente como referencia conceptual la definición genérica de conflicto de intereses de la OCDE, que es como sigue: “un conflicto de intereses implica un conflicto entre deber público y el interés personal de un cargo público, en el que el interés personal del cargo público podría influir indebidamente en la realización de sus tareas y responsabilidades oficiales” (OCDE, 2004). Consideramos dentro del concepto amplio de conflicto de intereses no sólo las situaciones donde se da, de hecho, un conflicto inaceptable entre los intereses de un cargo público en tanto ciudadano personal y su deber como cargo público, sino también las situaciones en las que hay un aparente conflicto de intereses y en las que hay un conflicto de intereses potencial. Se da un conflicto de intereses aparente cuando hay un interés personal del que se puede pensar, razonablemente, que puede influir en el deber del cargo público, aunque de hecho no haya tal influencia indebida o no pueda haberla. La posibilidad de que surja la duda sobre la integridad del cargo y de su organización obliga a considerar que el conflicto de intereses aparente es una situación que hay que evitar. El conflicto de intereses potencial puede ocurrir cuando un cargo tiene intereses personales que

podrían generar un conflicto de intereses en algún momento futuro. Por ejemplo, si en las semanas próximas el cónyuge del cargo va a ser nombrado director o presidente ejecutivo de una empresa implicada en una decisión tomada por el cargo, y éste está al corriente de este nombramiento. En consecuencia, la definición básica utilizada aquí parte de la base de que una persona razonable y con principios que conociera todos los hechos relevantes concluiría que los intereses personales del cargo podrían influir indebidamente en su conducta o en sus decisiones.

Hace falta entender también que el conflicto de intereses no es lo mismo que la corrupción: a veces hay conflicto de intereses y no hay corrupción; a veces hay corrupción y no hay conflicto de intereses. Por ejemplo, un cargo público involucrado en la toma de una decisión en la que tiene un interés personal puede actuar rectamente y de acuerdo con la ley, y por tanto no hay corrupción; y un cargo público puede aceptar un soborno (corrupción) para tomar una decisión que tomaría de todas maneras, sin que en su acción interviniera conflicto de intereses ninguno. Pero también es cierto que, la mayoría de las veces, cuando aparece la corrupción ya había un interés personal que había influido indebidamente en la acción del cargo público; por tanto, es prudente considerar que la prevención del conflicto de intereses es parte de una política más amplia para prevenir la corrupción y luchar contra ella. En este contexto, las políticas sobre el conflicto de intereses son un instrumento importante para construir la integridad del sector público y para defender y promover la democracia.

Las actitudes públicas hacia la política, los políticos, los partidos y los parlamentos reflejan una pérdida de confianza cada vez mayor (Pharr y Putnam, 2000; Dalton, 1999); los datos sobre la opinión pública cuentan la historia de esta pérdida de confianza. La desilusión con la política y los políticos es un hecho casi universal: en algunos países, esta tendencia a la insatisfacción política, al recelo hacia los líderes políticos y al declive de la confianza en los parlamentos está debilitando el funcionamiento de la democracia e implica cierto riesgo de fracaso democrático; en otros países es sólo una expresión de hastío con el sistema político tradicional.

Una de las tesis centrales de este artículo es que una de las principales razones subyacentes de esta tendencia tan preocupante es la corrupción (Della Porta, 2000; Pharr, 2000). Pero para comprender esta afirmación hace falta entender qué es la corrupción: si por corrupción entendemos sólo los sobornos, en la mayor parte de los países europeos no sería la corrupción la causa de la desilusión, porque el soborno de los cargos públicos no es una práctica habitual; pero la corrupción no es sólo el soborno: la corrupción es también la captura de las políticas, el abuso de poder, la financiación ilegal de los partidos, la compra de votos, la promesa de favores, el tráfico de influencias... La corrupción no es sólo el abuso ilegal del poder por parte de los cargos públicos en beneficio de un interés personal directo: la corrupción es también todo abuso del poder; y el interés personal implicado no es sólo directo sino también indirecto, esto es, podría beneficiar no sólo al cargo público, sino también al partido político que lo nombró.

La ausencia de un marco y un conocimiento integrales sobre las causas, consecuencias y naturaleza de la corrupción hizo que los sociólogos y jurisconsultos analizaran la corrupción en las democracias occidentales desde una óptica que apunta a la ley penal. Por ejemplo, de acuerdo con el informe de 2002 del Open Society Institute, la ausencia de ese marco integral en los países de la UE hizo que la comisión definiese la corrupción desde una perspectiva 'sobornocéntrica'. La mayoría de las democracias occidentales no tienen una tasa alta de corrupción criminal; en consecuencia, la corrupción no se consideró un factor importante

cuando se analizó el desencanto político en los países más desarrollados. Pero la corrupción es más que el soborno: la corrupción es la corrupción de la política, es decir, todas las acciones en las que los agentes políticos (incluidos los cargos públicos) rompen las reglas del juego político (democrático) y anteponen sus intereses a todo lo demás (Villoria, 2006). Por ejemplo, las reglas del juego político democrático establecen que los cargos públicos no deben abusar de su poder para favorecer intereses personales directos o indirectos, y que no sólo se da abuso de poder cuando quebrantan la ley, sino también cuando quebrantan las reglas de la ética pública para aumentar su poder o su riqueza.

Teniendo estos puntos en cuenta, hay que decir que la corrupción es una importante amenaza para las instituciones y los procesos democráticos; trae consecuencias negativas en lo político, en lo económico y en lo social. Políticamente, reduce la calidad de la democracia y la actuación gubernamental, y crea un capital social negativo (Levi, 1996). Cuando la corrupción es alta no hay igualdad política: el tratamiento de favor para los más corruptos es la norma en ciertas democracias en las que las redes corruptas detentan el poder. En los países muy corruptos, a los políticos y funcionarios corruptos les interesa que la Administración pública no sea eficiente, porque pueden ofrecer, selectivamente, protección contra estos inconvenientes. La corrupción requiere confianza entre los sujetos que participan en intercambios ilegales, y esta confianza favorece la expansión de densas redes sociales; pero estas redes son sinónimo de clientelismo y sobornos (Della Porta y Vanucci, 1997): la corrupción política reproduce estas redes. Económicamente, la corrupción impide el desarrollo y detiene la inversión; socialmente, promueve la desigualdad económica y psicológica y extiende una confianza local y particularizada (Rothstein y Uslaner, 2005). Esta confianza particularizada impide la creación de una confianza generalizada y universal, y la confianza generalizada es esencial para la solidaridad social y la construcción de políticas justas. Resumiendo, la insatisfacción del ciudadano con el funcionamiento de los gobiernos y los partidos políticos no tarda en traducirse en un declive de la satisfacción con la democracia, en un declive de la confianza generalizada y en un aumento de la popularidad de los candidatos populistas y los partidos extremistas.

En un sistema democrático, la política debe identificar y promover el interés general, respetando las reglas del juego: los políticos harían bien en recordarlo. Pero los cargos públicos también deben recordar este principio cuando participen en el planteamiento de la política, cuando tomen decisiones, cuando lleven esas decisiones a la práctica o cuando las evalúen. El descuido de este principio, y a veces su olvido, es una de las causas de la baja confianza en las instituciones democráticas básicas y una de las razones más importantes por las que la mayoría de los ciudadanos de ciertos países democráticos no están satisfechos con el funcionamiento de su democracia.

Como podemos ver en la tabla 1, la confianza en los parlamentos es baja en todos los países europeos que se estudiaron, pero también es verdad que los resultados no son iguales en todos los países. Obviamente, cuando la corrupción, en forma de soborno, es alta en un país, los resultados de dicho país en el estudio son aún peores que los de países que tradicionalmente tienen menos corrupción; y no son sólo peores en cuanto a la confianza en el parlamento, sino en cuanto a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia (véase la tabla 1).

Tabla 1. CONFIANZA EN LOS PARLAMENTOS, SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y PUNTUACIONES EN EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (IPC) EN LOS NUEVE PAÍSES ESTUDIADOS Y LA REPÚBLICA CHECA

País	Mucha o bastante confianza en el parlamento (%)	Muy satisfecho, bastante satisfecho con el funcionamiento de la democracia en mi país (%)	IPC, 2005
Nuevos miembros de la UE			
Letonia	26,3	28,2	4,2
Polonia	30,1	40,6	3,4
Hungría	32,6	31,6	5,0
República Checa	12,0	36,6	4,3
Miembros antiguos de la UE			
Reino Unido	34,1	44,4	8,6
Alemania	34,2	72,8	8,2
Francia	38,8	45,5	7,5
España	45,0	63,2	7,0
Portugal	43,7	72,3	6,5
Italia	33,2	34,6	5,0

Fuente: *World Values Survey, 2000* y *CPI, 2005* (Transparency International)

En conclusión, aunque el conflicto de intereses y la corrupción sean nociones diferentes, parece apropiado que las políticas que se ocupan de la primera sean parte de una política o una estrategia más amplias para prevenir la corrupción y combatirla. Sin embargo, ésta no es la práctica adoptada en la mayoría de los estados miembros de la UE desde antes de 2004 examinados en este artículo, excepto en el Reino Unido y, hasta cierto punto, en Alemania (véase más adelante), mientras que es una práctica bastante común en los estados integrados a partir de 2004. Esta práctica puede deberse a la influencia de las instituciones de la Unión Europea, especialmente de la Comisión, durante el proceso de negociación de la adhesión. Esto hace que nos preguntemos si, en las democracias consolidadas, la exigencia del establecimiento de una política anticorrupción amplia no será más un ideal tecnocrático que una realidad política.

Las políticas para prevenir la corrupción y combatirla incluyen instrumentos y estrategias muy diversos, que podemos organizar en cuatro grupos: *estructural, prevención, detección e investigación, y penalización*.

Marco estructural, que no sólo incluye el compromiso político y el liderazgo ético, sino también las estrategias y políticas diseñadas para evitar las grandes desigualdades, construir una confianza generalizada y universal, extender un capital social positivo y crear una democracia de alta calidad. Un marco estructural firme requiere ciertas condiciones constitucionales, porque una democracia de alta calidad adopta los principios de control popular e igualdad política. Estos principios se pueden dividir en cuatro dimensiones:

- elecciones libres y limpias
- gobierno abierto, transparente y responsable
- derechos y libertades civiles y políticos garantizados
- una sociedad democrática, lo cual incluye la representatividad de los medios y su accesibilidad para diversos grupos sociales, la responsabilidad ante lo público de las empresas personales poderosas, el carácter democrático de la cultura política y del sistema de enseñanza...

Instrumentos de prevención, que incluyen un marco legal efectivo, códigos de conducta factibles, un sistema eficiente de responsabilidades, un funcionariado que progrese por sus propios méritos y mecanismos de socialización profesional, especialmente en cuanto a valores éticos y democráticos en el sector público

Instrumentos de detección e investigación, que incluyan un cuerpo coordinador que actúe como vigilante, líneas telefónicas para la denuncia confidencial, programas de protección de confidentes y una red efectiva de fiscales públicos, inspectores generales e interventores.

Instrumentos de penalización, con leyes penales, sistemas disciplinarios, procedimientos de responsabilidad económica y sanciones administrativas.

Pero ¿dónde se sitúan las políticas de conflicto de intereses en el marco principal de las políticas anticorrupción? Sin duda, en los cuatro grupos: son parte del marco estructural, porque estas políticas ayudan al sistema democrático a construir la confianza generalizada y a someter al gobierno a escrutinio; son parte de la estrategia preventiva, porque las leyes y estatutos sobre los conflictos de intereses, los códigos de conducta, las leyes de incompatibilidad y otros instrumentos como las reglas de abstención y retirada rutinaria constituyen una forma muy eficaz de prevenir la corrupción; son parte de la detección e investigación de la corrupción, porque algunos instrumentos de estas políticas, como la declaración de ingresos o la declaración del patrimonio de la familia pueden ayudar mucho en la detección de prácticas corruptas; y, finalmente, son parte de los instrumentos de penalización, porque en algunos países existe un delito de conflicto de intereses, y en otros hay diversas sanciones contra la vulneración de las leyes y las normativas sobre el conflicto de intereses.

Los instrumentos más importantes para prevenir y evitar los conflictos de intereses son:

- I. Limitaciones sobre el empleo complementario
- II. Declaración de los ingresos personales
- III. Declaración de los ingresos familiares
- IV. Declaración del patrimonio personal
- V. Declaración del patrimonio familiar
- VI. Declaración de los obsequios
- VII. Seguridad y control en el acceso a información interna
- VIII. Declaración de intereses personales relevantes para la gestión de las contrataciones
- IX. Declaración de intereses personales relevantes para la toma de decisiones
- X. Declaración de intereses personales relevantes para la participación en la preparación o prestación de asesoramiento sobre políticas
- XI. Publicación de las declaraciones de ingresos y patrimonio
- XII. Limitaciones y control de los negocios posteriores al empleo o actividades en ONG
- XIII. Limitaciones y control sobre los obsequios y otras formas de beneficio
- XIV. Limitaciones y control de los compromisos externos simultáneos (por ejemplo, una ONG, una organización política, una compañía propiedad del gobierno...)

XV. Abstención (retirada rutinaria de las tareas públicas cuando los cargos públicos entienden que participar en una reunión o tomar una decisión los pondría en una situación de conflicto)

XVI. Restricciones personales y familiares sobre los títulos de propiedad de empresas personales

XVII. Enajenación, por venta o por el establecimiento de un fondo de inversiones o acuerdos de gestión 'ciega'.

II. LOS CONFLICTOS DE INTERESES COMO POLÍTICA PÚBLICA

Esta sección define las políticas sobre conflictos de intereses, los medios para situarlas en el programa gubernamental, su lógica interna y las formas en que se expanden y desarrollan. En los países estudiados, los programas y las decisiones sobre los conflictos de intereses se inscriben en un marco más amplio destinado a prevenir la corrupción y combatirla: son políticas constitucionales, puesto que pretenden definir las reglas del juego (Lowi, 1972), proporcionando una defensa institucional contra patologías que son inherentes a cualquier actividad política o administrativa, especialmente el abuso de poder en beneficio propio, directo o indirecto.

Las áreas de estas políticas son bastante limitadas, puesto que con frecuencia las preparan exclusivamente círculos pequeños, expertos y especializados. Este artículo no presenta un análisis detallado de los procesos en los que se producen estos debates, aunque la investigación existente demuestra los rasgos tecnocráticos y centralizados de las discusiones e interacciones que se dan para diseñar las políticas anticorrupción. En suma, por lo general este es un proceso de creación de políticas en el que participa poca gente, y en el que hay muy poca discusión abierta y muchas compensaciones ocultas, especialmente cuando hay que redactar las normativas y llevarlas a la práctica.

En el marco de la teoría del 'cubo de la basura', John Kingdon propone, en su muy citado *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1995), que para que un problema socialmente importante pase a ser tema para una política pública hace falta la confluencia de varios vientos, y que 'se abra una ventana de oportunidad'. Ciertos sucesos pueden generar estas corrientes o dinámicas, y tal vez hacerlas converger en un punto determinado: esta confluencia crea la posibilidad de que el gobierno se ocupe de un tema. Hay tres dinámicas o corrientes, autónomas entre sí, que pueden converger o no: la de los problemas, la de la política, con sus intereses y sus juegos de poder, y la de las políticas que proponen soluciones técnicas relevantes a problemas públicos.

Esta 'ventana de oportunidad' no permanece abierta mucho tiempo; si quien está interesado en el problema no entra rápidamente por ella, el espacio puede ser ocupado por un problema diferente. Las ventanas se cierran si nuevos problemas ocupan el marco y si los que se preocupaban por el problema anterior no fueron lo bastante rápidos como para meterlo por la ventana mientras estuvo abierta. La ventana se cierra también cuando se piensan medidas pero no se toman decisiones, es decir, si los participantes 'sienten' que el problema está siendo abordado pero no se generan respuestas institucionales. La ventana se cierra también si cambian los participantes principales sin que aparezcan sustitutos idóneos, o si las decisiones que se tomaron inicialmente fracasan.

Los respectivos casos de los nueve países estudiados muestran que, a pesar de que en todos ellos se promulgaron normativas, en la mayoría de los casos las respectivas 'ventanas de oportunidad' se cerraron antes de que la política sobre conflictos de intereses fuera adoptada y llevada a la práctica hasta sus últimas consecuencias.

A primera vista, el análisis de los programas y políticas de estos países muestra un hecho sorprendente, que refuta la teoría de la 'ventana de oportunidad': muchas veces las reformas aparecen sin un 'problema preexistente', es decir, sin que se dieran escándalos de corrupción lo bastante grandes como para generar una consciencia social tan extendida e intensa que pudiera crear y sostener el ánimo para que se dieran esas reformas. En otros casos, los escándalos existieron presentes y fueron un elemento del proceso de creación de la política. En último lugar, en algunos de los países la corrupción es un fenómeno establecido, y no produce, excepto ocasionalmente, escándalos que haya que tener en cuenta, sino un flujo constante de pequeñas informaciones que circulan y acaban por influir en una opinión pública que cada vez ve la política y a los políticos con más cinismo, dando pie a una actitud del tipo 'ya no nos choca nada'. Resumiendo, la existencia o no de un 'problema' no siempre ha sido un elemento indispensable del proceso de creación de la política.

Sin embargo, los instrumentos necesarios estuvieron siempre en manos de los agentes políticos: desde hace años, una fuente constante de presión a favor de la reforma en el área de los conflictos de intereses fue la existencia de un gran número de respuestas e instrumentos técnicos listos para utilizar (March y Olsen, 1989).

La política siempre fue un estímulo para los programas sobre los conflictos de intereses y contra la corrupción, bien porque el acceso a la Unión Europea era una importante meta política, y las políticas anticorrupción eran parte del compromiso que había que adoptar, o bien porque algún escándalo impuso la necesidad de relegitimar el sistema político por medio de medidas simbólicas de esta índole; y también porque algunos agentes importantes consiguieron articular una 'coalición de defensa' lo bastante fuerte alrededor de la idea del buen gobierno, que la coalición contraria no fue capaz de contrarrestar (Sabatier, 1999).

El éxito en la inclusión de un tema para una política en el programa del gobierno no evita las tensiones en su puesta en práctica. En los casos en los que se dio una coalición de defensa fuerte y unida, la puesta en práctica de las políticas y los programas tuvo cierto éxito; donde no se cumplió esta condición, esta puesta en práctica se retrasó constantemente o, simplemente, fracasó.

La importancia de la 'dependencia del proceso' debe ser destacada: el nivel de corrupción hace que sea fácil o difícil construir una coalición de defensa basada en la idea de buen gobierno. Cuanto mayor es el nivel de corrupción, más fácil es construir una coalición; sin embargo, el lado opuesto de esto es que cuanto mayor es el nivel de corrupción, más difícil resulta promulgar reglas 'sin trampas' y, sin duda, hace que ponerlas en práctica sea más difícil, puesto que la legislación de estas medidas está concebida para que fracase ('reglas con lagunas intencionadas' o 'trampas').

¿Cuáles son los motivos de la existencia, frecuentemente difícil y precaria, de las normativas sobre conflictos de intereses? Thomas Schelling, reciente premio Nobel de economía, estudió el incoherente comportamiento de los seres humanos, especialmente en relación con sus dificultades para aceptar el retraso de las recompensas que creen merecer, y concibió lo que denomina 'lucha íntima por el autocontrol'. Este término quiere explicar el motivo de esas incoherencias. Los seres humanos se comportan como si dos personas diferentes estuvieran tomando decisiones, de acuerdo con dos momentos muy diferentes: cuando pensamos fríamente en lo que hace falta hacer y cuando tenemos que hacerlo (Schelling, 1984).

Para nuestros propósitos, esto quiere decir que dentro de un mismo líder político o alto cargo con poder de decisión actúan dos personas diferentes. Mientras trabajaba en la oposición, era

un individuo racional y patriótico que abogaba por la adopción de políticas y normativas más estrictas sobre los conflictos de intereses; una vez en el gobierno, se transforma en otra persona, retrasando las decisiones que limitan el uso de un cargo público en beneficio propio, aunque es consciente de que ese retraso perjudica a su país y deslegitima la política. El primer individuo actúa racionalmente, adoptando lo mejor para su país y el bien común; el segundo actúa egoístamente, buscando lo que considera mejor para él, para fortalecer su red de apoyos políticos, comprar apoyos o evitar conflictos con sus partidarios. Con frecuencia, los seguidores y los partidarios rechazan las normativas sobre conflictos de intereses porque consideran inaceptable que la legislación los obligue a ser más transparentes y a exponerse más al escrutinio del público, de los medios y de la oposición.

Las actuales dificultades para formular y llevar a la práctica políticas sobre conflictos de intereses están frecuentemente relacionadas con esta dicotomía interna, casi psicológica, pero más a menudo tienen que ver con el conflicto entre dos bandos morales en la política: uno que representa imperativos morales racionales y otro que representa intereses egoístas y sin visión de futuro. Este bando no suele presentar explícitamente sus puntos de vista, sino que usa una retórica basada en los enormes costes de las medidas sobre conflictos de intereses para la economía del país; las insuperables dificultades que estas medidas crearían para atraer individuos de valía desde el sector privado al público; o la tendencia a los comportamientos irresponsables que se da en la oposición y los medios a la hora de difundir arteramente los conflictos de intereses de las personas en el poder, 'desviando' así a la opinión pública de los 'verdaderos' problemas del país.

En el otro bando, los partidarios de una normativa sobre conflictos de intereses más fuerte desean preservar los buenos principios del gobierno democrático de los devastadores efectos de las influencias, el clientelismo y la corrupción. Sin embargo, tienen un gran inconveniente que superar para tener éxito, a saber, que las políticas anticorrupción generan beneficios difusos y costes concentrados (Gomá y Subirats, 1998); sus resultados son difíciles de prever y juzgar, y sólo son visibles a largo plazo. Además, las políticas preventivas tienen éxito si minimizan la proliferación de escándalos: si sólo se dan escándalos menores, o ninguno en absoluto, estas políticas pasan desapercibidas; pero los costes de estas políticas son muy visibles: enojosos impresos que rellenar, más controles burocráticos, una mayor sensación de estar bajo vigilancia, más trámites burocráticos, el uso impropio de cierta información personal por parte de los medios o de la oposición, etc.

Si en un momento dado el panorama político está dominado por una coalición contraria a las políticas anticorrupción, aparece un problema que es una trampa social: si los que se opusiesen a las políticas anticorrupción fuesen ciudadanos corrientes, el Estado podría adoptar una postura paternalista, similar al paternalismo libertario descrito por Susstein y Thaler (2003), para que esos ciudadanos contumaces adoptaran actitudes más racionales, social o individualmente. El Estado podría promover y utilizar políticas similares a las que se usan para que los individuos dejen de fumar o de jugar de forma compulsiva. Pero ¿qué se hace cuando es el propio Estado, mediante sus representantes, el que adopta actitudes irracionales? En principio, parece que sólo la presión externa, internacional, puede tener impacto.

Se pueden distinguir dos grupos en los países estudiados en este informe. Uno lo integran los países a los que se les exigió que sus políticas anticorrupción –incluyendo los conflictos de intereses– tuvieran una calidad, eficacia y coherencia aceptables si querían entrar en la Unión Europea en 2004. El otro está compuesto de países que ya eran miembros de la Unión

Europea antes de 2004 y que hicieron ajustes en sus políticas contra la corrupción y los conflictos de intereses para ir al paso de sus propias realidades internas y los desarrollos internacionales, conocidos principalmente gracias a la OCDE. Hay semejanzas entre los dos grupos, lo cual demuestra que hay un cierto grado de convergencia en sus enfoques políticos y normativas. Una de las razones de esta convergencia, además de unas tecnologías de la información cada vez más poderosas que facilitan el intercambio de información y la comunicación rápida, es la tendencia al isomorfismo organizativo.

Las teorías sobre el isomorfismo organizativo (DiMaggio y Powell, 1983) afirman que las organizaciones forman redes en áreas en las que se agrupan en torno a ámbitos de referencia: en estos últimos ya existen ciertos acuerdos y legislaciones institucionales. De acuerdo con estas teorías, todas las organizaciones públicas pertenecerían al mismo grupo; esto explica por qué los reformadores de la Europa central y oriental se inspiraron en soluciones que ya se habían probado con éxito en su grupo, es decir, en las administraciones de los estados miembros de la Unión Europea.

Cuanto mayor sea el grado de institucionalización del grupo, mayor será el grado de isomorfismo. En ciertos países se desarrolla una especie de isomorfismo coactivo, en los gobiernos subnacionales que están bajo la presión de la burocracia central. Al mismo tiempo, las burocracias centrales también están expuestas a la presión de grupo de las organizaciones multilaterales internacionales, que promueven la generalización por todos los países de políticas consideradas lo bastante buenas (con frecuencia denominadas 'las mejores prácticas'). El isomorfismo también lo fomenta el constante flujo de información técnica desde las organizaciones internacionales a las administraciones nacionales por medio de consultores, mesas redondas, revisiones paritarias, etc. Todo esto genera una presión normativa, es decir, un conjunto de valores, métodos de trabajo y mecanismos para evaluar legítimamente el ejercicio y los criterios cognitivos que se consideran legítimos, y que los burócratas tratan de adoptar en sus áreas de trabajo o actividades en las instituciones nacionales.

El isomorfismo explica las políticas y los programas que se establecieron en diversos países para prevenir el conflicto de intereses. En los nuevos miembros de la Unión Europea, la ambición de ser admitidos actuó como un fuerte factor coactivo para instaurar y formar sus políticas y sus programas contra la corrupción y los conflictos de intereses, porque éstos eran parte de los requisitos para la admisión. En los miembros anteriores a 2004 las legislaciones y programas sobre los conflictos de intereses son sobre todo consecuencia de presiones normativas nacionales e internacionales, que precipitaron los movimientos de reforma.

Los diferentes orígenes de las presiones para la reforma produjeron consecuencias de importancia: las políticas impuestas tienen menos posibilidades de ser llevadas a la práctica, porque quien aplica la presión tiende a no tener en cuenta las carencias institucionales y culturales que existen en cada contexto. Las políticas promovidas internacionalmente contra la corrupción y los conflictos de intereses encajan bastante bien en las sociedades postmaterialistas, pero no lo hacen en las sociedades donde aún predominan los valores de subsistencia (Inglehart, 1998). La próxima sección presenta un informe de los elementos comunes y diferentes que pueden encontrarse en cada uno de los países estudiados en este artículo.

III. ELEMENTOS ÚNICOS O INNOVADORES DEL PROGRAMA DE CADA PAÍS

En el apéndice se estudian las coincidencias y diferencias amplias en marcos legales, medios para llevarlos a la práctica, mecanismos de evaluación y formas de imponer el cumplimiento de estas medidas en cada país. Además de la visión general de estas coincidencias y diferencias, presentamos ahora los elementos únicos o innovadores del programa de cada país. Intentaremos mostrar también el argumento subyacente a las diversas políticas.

Reino Unido

La legislación británica sobre conflictos de intereses es la más antigua: la *Prevention of Corruption Act* data de 1889. El enfoque británico se basa en la idea de que los conflictos de intereses son un aspecto de las normas éticas del sector público; los siete principios de la vida pública se aplican a todos los que trabajan en el sector público, y el Comité de Normas sobre la Vida Pública emite consejos que valen para todos ellos. Aunque no hay una única normativa que se ocupe del conflicto de intereses para todos los servicios públicos, hay siete principios de la vida pública que son la referencia común por la que se juzgan las normas de la vida pública: los siete principios fueron adoptados por sucesivos gobiernos. Dada su importancia, conviene enumerarlos todos:

Desinterés. Los cargos públicos sólo deben tomar decisiones en nombre del interés general. No deben tomarlas para obtener beneficios, económicos o de otra índole, para sí mismos, sus familias o sus amigos.

Integridad. Los cargos públicos no se deben poner bajo el control, económico o de otra índole, de individuos u organizaciones que puedan influir en la realización de sus tareas oficiales.

Objetividad. Al llevar a cabo operaciones públicas, incluidos los nombramientos públicos, la concesión de contratos, o la recomendación de individuos para gratificaciones y beneficios, los cargos públicos harán sus elecciones basándose en los méritos.

Responsabilidad. Los cargos públicos son responsables ante el público de sus decisiones y acciones, y tienen que someterse a cualquier forma de escrutinio que se considere oportuna para su trabajo.

Transparencia. Los cargos públicos deben ser tan francos como sea posible con respecto a todas las decisiones y acciones que acometan. Deben justificar sus decisiones y no restringir la información más que en los casos en que el interés general así lo requiera.

Honestidad. Los cargos públicos tienen el deber de declarar cualquier interés personal relacionado con sus tareas públicas y de tomar medidas para resolver cualquier conflicto que surja, de manera que el interés general resulte protegido.

Liderazgo. Los cargos públicos deben promover y apoyar estos principios por medio del liderazgo y el ejemplo.

El Comité de Normas sobre la Vida Pública (una comisión permanente del parlamento) examina las preocupaciones del momento sobre la conducta de todos los trabajadores públicos (cargos de gobierno central y local, diputados, la sanidad pública y órganos públicos no departamentales), incluyendo los acuerdos relativos a las actividades económicas y comerciales, y emite consejos sobre cualquier cambio que necesite hacerse para mantener los estándares más altos de corrección en la vida pública.

También es particular la resistencia a exigir la declaración de los ingresos y el patrimonio personales y familiares y la publicación de estas declaraciones: en el Reino Unido no existe el deber general de declarar ingresos y patrimonio, y el motivo es evitar la intromisión en la intimidad que implican tales deberes. El enfoque británico se basa en la idea de que todo trabajador público debe declarar todo interés, pecuniario o incluso no pecuniario, del que se pueda cabalmente pensar que influye en sus acciones. En el sistema británico, las claves son la transparencia y la responsabilidad personal.

Portugal

El enfoque portugués tiene similitudes con el británico, pero también tiene varias medidas que no protegen demasiado la intimidad, como por ejemplo la declaración y publicación de los ingresos y el patrimonio. El motivo de este enfoque tan severo es la insatisfacción social causada por los casos de corrupción que se descubrieron en Portugal en años recientes, y la suspicacia sobre la capacidad de la administración y el poder judicial para actuar con eficacia.

Un rasgo interesante del caso portugués son los impedimentos que se ponen a las empresas de las que son accionistas los cargos públicos, personalmente o a través de sus familiares próximos, si poseen más de un 10% de su capital. En esos casos, las empresas no pueden competir para contratar de suministros o servicios al Estado u otras organizaciones públicas. En Portugal, como en el Reino Unido, siempre que un diputado presenta un proyecto de ley, o participa en una actividad parlamentaria, sobre asuntos en los que tiene algún tipo de interés personal, directo o indirecto, que se pueda ver afectado por la decisión del parlamento, está obligado a declararlo de antemano. Pero el rasgo más llamativo del enfoque portugués es el papel del Tribunal Constitucional en el control y detección de conflictos de intereses en los servicios públicos: el principal elemento del control general de que no se den incompatibilidades ni impedimentos en los cargos públicos es una declaración de éstos ante el tribunal. En esta declaración deben garantizar la inexistencia de incompatibilidades e impedimentos, enumerando claramente todos los cargos, funciones y actividades profesionales que desempeña, así como las acciones que pueda poseer; esta declaración debe ser remitida al Tribunal Constitucional en un plazo de sesenta días desde la toma de posesión. Al tribunal le corresponde examinarlo, comprobarlo y, en su caso, aplicar las sanciones previstas por la ley para el supuesto de infracción o desprecio de las normas sobre incompatibilidades. Si los cargos no presentan esta declaración, el Tribunal Constitucional les notifica que disponen de un plazo adicional de treinta días para hacerlo; de lo contrario, pierden su puesto. Para aumentar la eficacia del sistema de control, la ley establece también que los secretariados en los que desarrollan su labor los cargos deben notificar al Tribunal Constitucional los nombres de éstos y la fecha en la que toman posesión de su puesto.

Letonia

En Letonia, la legislación sobre los conflictos de intereses es parte de una política más amplia para prevenir la corrupción y combatirla. El enfoque letón se basa en la existencia de una oficina muy poderosa para detectar, investigar y juzgar los casos de corrupción. Letonia es un país que ha sufrido altos niveles de corrupción; para reducirlos y alcanzar una correcta incorporación a la Unión Europea, el gobierno introdujo una amplia estrategia para prevenir la corrupción y combatirla. Lo que distingue a Letonia de otros países es la estrategia y el papel de la Oficina para Detectar y Combatir la Corrupción: la Oficina es una institución intere-

sante con amplios poderes, a pesar de no tener el personal suficiente y no ser completamente independiente. Así, por ejemplo, el director de la Oficina es nombrado por un periodo de cinco años, pero puede ser destituido por el parlamento si así lo recomienda el gabinete ministerial, y tanto los funcionarios de las oficinas central y local como los directores de las delegaciones territoriales de la Oficina son nombrados, y pueden ser destituidos, por el director siguiendo unos criterios amplios. Las prerrogativas de la Oficina incluyen entre otras:

El desarrollo de una estrategia anticorrupción y el diseño de un programa nacional anti-corrupción, que después es aprobado por el gabinete ministerial.

La coordinación de la cooperación entre las instituciones indicadas en el programa nacional para asegurar la puesta en práctica del programa.

El control del cumplimiento de la ley 'Para la prevención del conflicto de intereses en las acciones de los funcionarios del Estado' y de otras limitaciones adicionales reglamentadas para los funcionarios del Estado.

El estudio de las quejas e informes emitidos dentro de su jurisdicción, y llevar a cabo las comprobaciones sugeridas por el presidente de Letonia, el parlamento, el gabinete ministerial y el Fiscal General del Estado.

La compilación y análisis de los resultados de estas comprobaciones, de la información contenida en las declaraciones presentadas por los funcionarios del Estado, de las infracciones que puedan contener estos informes o el incumplimiento de las limitaciones dictadas por la ley.

El examen de las declaraciones de los cargos públicos en el marco de la ley 'Para la prevención del conflicto de intereses en las acciones de los funcionarios del Estado'.

La presentación de cargos de responsabilidad administrativa y la imposición del castigo en los casos de violación administrativa en el área de corrupción, tal como prevé la ley penal.

La investigación y las acciones operativas para descubrir delitos en el área de corrupción en el funcionariado nacional, tal como prevé la ley penal.

El control para asegurarse de que las organizaciones políticas (partidos) cumplan con las normas sobre financiación de partidos.

Francia

El elemento más distintivo del enfoque francés es su marcada preocupación por las actividades llevadas a cabo por los trabajadores públicos tras su paso por la administración. Los funcionarios tienen prohibido trabajar en empresas que estuviesen bajo su control en los últimos cinco años. Las sanciones penales contra la búsqueda del interés privado es otro rasgo distintivo del sistema francés. En Francia hay un reglamento muy interesante sobre los conflictos de intereses de los funcionarios.

Probablemente Francia tenga el mejor reglamento sobre las actividades posteriores de los trabajadores públicos; tiene también un sistema muy estricto de incompatibilidades con los servicios públicos. El control y la detección de las incompatibilidades y las actividades posteriores se llevan a cabo mediante un control jerárquico. Pero también hay tres comisiones de ética profesional (una para la Administración central, otra para la Administración local y regional y otra para la sanidad pública) que tienen que ser consultadas antes de que un funcionario deje la administración y pase a trabajar en el sector privado. Estas comisiones tienen la potestad de abrir un procedimiento para reunir todos los hechos relevantes y, después de

escuchar a todas las partes interesadas, emitir una resolución no obligatoria sobre la consulta; la resolución se envía a la autoridad administrativa que tiene la responsabilidad legal de tomar la decisión: dicha resolución puede declarar el puesto en el sector privado compatible, incompatible o compatible bajo ciertas circunstancias.

Otro rasgo interesante del sistema francés es la existencia de un delito específico relacionado con los conflictos de intereses: la búsqueda ilegal de interés. Cualquier funcionario o empleado público puede ser acusado de este delito si acepta un puesto en una empresa que estuviera bajo su supervisión en los últimos cinco años; es también delito que un cargo público (incluidos los electos) tenga, reciba o mantenga un interés en una empresa bajo supervisión. Sin embargo, la normativa sobre el conflicto de intereses e incompatibilidades para los cargos electos y los políticos es muy permisiva, y el sistema de control y detección admitiría algunos avances.

Hungría

Hungría tiene un sistema completo y detallado de reglas y normas sobre las incompatibilidades, pero carece de una normativa sobre los conflictos de intereses, y de la entidad independiente que se necesita para detectar e investigar con imparcialidad los conflictos de intereses. El enfoque húngaro es principalmente jurídico, y se basa en la instauración de leyes y legislaciones para prevenir la corrupción y combatirla.

Tras analizar el sistema húngaro es evidente que hay cierta influencia francesa en las normativas; como por ejemplo, es compatible un cargo local electo con el cargo de miembro del parlamento (similar al *cumul de mandats* francés): los alcaldes pueden ser elegidos diputados. En 2004 Hungría estableció un órgano consultivo, llamado 'Cuerpo consultivo para la vida pública sin corrupción', muy parecido en sus funciones al organismo francés *Service central de prévention de la corruption*. La manera en que están reguladas las incompatibilidades de los funcionarios es interesante: de acuerdo con la ley hay tres tipos de funcionarios (funcionarios comunes, funcionarios que trabajan en servicios públicos como la sanidad o la educación y funcionarios que trabajan en la seguridad pública), y cada uno tiene su propia legislación; el problema de esta opción son las inconsistencias y contradicciones entre legislaciones. Un rasgo interesante del sistema húngaro es que un funcionario no puede trabajar en un área o servicio donde hay intereses familiares; evidentemente, esta incompatibilidad sólo se da cuando el funcionario tiene responsabilidades de control o supervisión de ese área. Pero, como apuntamos antes, los principales problemas de este enfoque son la falta de una legislación específica sobre conflictos de intereses y la falta de independencia de los organismos encargados de la detección y la investigación de los conflictos de intereses.

Polonia

De los países estudiados en este informe, Polonia es el que tiene una percepción de la corrupción más alta. Los motivos son complejos y difíciles de resumir, pero hay que tener uno en cuenta: la sociedad polaca no relaciona la corrupción con el conflicto de intereses. Ésta es probablemente una de las razones por las que el sistema legal trazado aún no fue completamente llevado a la práctica y existe cierta impunidad en los casos en los que los cargos públicos quebrantan las normas sobre conflictos de intereses. Se necesitan avances sociales y legislativos, y el nuevo gobierno debe acometerlos.

Según el índice de percepción de la corrupción de 2005 de *Transparency International*, Polonia tiene una puntuación de 3,4 sobre diez, lo que implica corrupción bastante alta. Estos datos explican la importancia de una estrategia completa contra la corrupción en Polonia: esta estrategia existe, y las políticas sobre conflictos de intereses entran dentro de esta estrategia amplia. De hecho, el marco de las políticas sobre conflictos de interés está dado por diversas leyes y otros instrumentos que gobiernan distintos aspectos de la Administración pública y las actividades de ciertas categorías de funcionario y de los funcionarios en general. Las enmiendas para poner al día la legislación existente comenzaron en 1990, mientras que la mayoría de las nuevas normas legisladas se pusieron en práctica desde 1997: ahora se puede decir que el marco legal polaco sobre los conflictos de intereses es completo y detallado. Resulta interesante el sistema de recusación o 'abstención' detallado en el *Código de procedimiento administrativo*, porque contempla la posibilidad de impedir que un cargo público de imparcialidad cuestionable participe en un caso (suspensión). Es probable que la lista de motivos para la suspensión contenida en la ley esté incompleta, y el uso de la misma ley sea restringido, pero es una legislación interesante. También son interesantes las prohibiciones específicas sobre procedimientos de adquisición pública, que impiden que un funcionario actúe en nombre de un ordenante. Por último, es destacable el procedimiento de revelación de intereses personales para los funcionarios, que tiene tres pasos: antes, durante y después del empleo. Con todo, aunque el sistema legal sea completo y detallado, la política de conflicto de intereses no funciona: ¿cuál es el problema? Hay dos errores importantes en el enfoque polaco: las leyes aún no se pusieron del todo en práctica, y no hay un organismo independiente y específico encargado de detectar e investigar los conflictos de intereses. El nuevo gobierno debería reflexionar sobre el establecimiento de un sistema de inspección efectivo, un centro de coordinación que pudiera vigilar la puesta en práctica de los programas, y una definición clara de la legislación, las sanciones y la autoridad encargada de imponer esas sanciones.

Alemania

El modelo alemán es un buen ejemplo de un enfoque jurídico para abordar los conflictos de intereses. Evidentemente, para introducir un enfoque así es necesario tener un derecho administrativo muy desarrollado y sofisticado.

El enfoque alemán es sencillo y se basa principalmente en la idea de que todo cargo público, especialmente cuando actúa en un procedimiento administrativo, debe declarar o informar de cualquier interés privado (pecuniario o incluso no pecuniario) que otras personas puedan, cabalmente, pensar que influencia sus acciones públicas. Sólo el director del departamento o cuerpo jerárquicamente superior puede decidir si se excluye o no a la persona que declaró ese sesgo; si la persona es excluida de un procedimiento administrativo, ya no puede participar en ninguna actividad que pudiese influir en la decisión.

Tres rasgos destacables del sistema alemán son:

La importancia del sistema jurídico: es imposible entender el modelo alemán sin tener en cuenta que Alemania es un Estado de derecho (*Rechtstaat*). Sus políticas se basan en principios legales y deben desarrollarse de acuerdo con el sistema legal. Para el tema que nos ocupa, el principio más importante es que la ley debe ser aplicada en igualdad y los procedimientos deben ser justos. La relación entre Administración pública e individuo se rige por la obligación de la administración de ayudar al individuo a ejercer sus derechos.

Como en el Reino Unido, no sólo es importante evitar cualquier conflicto de intereses, sino también evitar dar la impresión de ese conflicto. El cargo público tiene la obligación de evitar todas las actividades que pudiesen dar la impresión de que está dispuesto a violar las leyes o sus deberes.

Todas las decisiones de los tribunales y de la Administración pública que interfieran con los derechos y las libertades deben estar justificadas: dicha justificación requiere que el juez o el cargo público tienen que dejar constancia escrita de lo que van a decidir, "función de una advertencia" o "control de sí mismo".

Para garantizar el principio de igualdad y evitar dar la impresión de una conducta impropia, el modelo alemán estableció un sistema minucioso de recusación y abstención. Todas las personas que actúen en nombre de la administración deben ser excluidas de un acto administrativo o un contrato administrativo cuando, por ejemplo:

- estén involucradas en el procedimiento administrativo en nombre de la administración y también como parte interesada.
- sean familiares de una parte interesada en el procedimiento administrativo.
- actúen en nombre de una parte interesada en el proceso administrativo.
- sean familiares de alguien que actúa en nombre de una parte interesada en el procedimiento administrativo.
- sean empleados de una parte interesada en el procedimiento administrativo. Estas normas evitarían todo conflicto de lealtad e intereses.
- emitieran un dictamen pericial sobre temas relevantes para la decisión del procedimiento administrativo.

En Alemania, la detección de los conflictos de interés se basa en el control jerárquico y en el derecho del ciudadano a apelar: si una persona cree que en el procedimiento participó un cargo público parcial, puede apelar; y si tiene razón, la decisión o el resultado del procedimiento es ilegal y carece de valor. Y, por último, el cargo público involucrado sólo se enfrenta a consecuencias penales o disciplinarias si la violación de la legislación sobre conflictos de intereses fue intencionada o fruto del descuido.

Italia

De entre los países más desarrollados, Italia es el que tiene la mayor percepción de la corrupción. Tiene también otro rasgo específico: el hombre más rico del país, propietario del grupo de comunicaciones más importante, fue elegido primer ministro dos veces en los últimos años. Además, la mayor parte del empleo público fue privatizado y sujeto a negociación colectiva desde 1993, aunque los deberes de los empleados siguen definidos unilateralmente por el sector público, de acuerdo con el artículo 54 de la Constitución, que afirma que los ciudadanos a quien se les confían funciones públicas deben llevarlas a cabo con disciplina y honor. Los convenios colectivos definen las faltas y las medidas disciplinarias, y por lo general no contemplan sanciones por conflictos de intereses.

Italia es el ejemplo más evidente de las consecuencias negativas derivadas de la falta de una normativa completa sobre conflictos de intereses. Italia tiene una normativa relativamente aceptable sobre conflictos de intereses para los funcionarios, los jueces y los cargos electos locales. Por ejemplo, el Código de conducta de los funcionarios, instaurado por un decreto del Ministerio de Administraciones Públicas el 28 de noviembre de 2000, dice que "el empleado mantendrá una postura de independencia para evitar tomar decisiones o llevar a cabo

actividades relacionadas con sus tareas en situaciones de conflictos de intereses, reales o aparentes. No llevará a cabo actividad alguna que entre en conflicto con el correcto desempeño de las tareas asociadas a su trabajo, y tomará medidas para evitar situaciones y conductas que puedan perjudicar los intereses o la imagen de la Administración pública” (art. 2.3); “el empleado se abstendrá de participar en decisiones o actividades que puedan afectar sus intereses o los de sus familiares y seres próximos” (art. 6.1).

Con todo, la ausencia de una normativa semejante para los miembros del gobierno (incluido el primer ministro) ha producido distorsiones muy serias en la democracia italiana estos últimos años: los problemas vinieron de la elección como primer ministro del hombre más rico de Italia, propietario del grupo de comunicación más importante. Tras un largo período de debates y discusiones entre los políticos y la opinión pública, el problema del conflicto de intereses entre cargos políticos y el desempeño de diversas actividades y profesiones fue abordado en una ley: la Ley número 215 del veinte de julio de 2004, que entró en vigor el dos de septiembre de 2004. En virtud de esta nueva ley, en el ejercicio de sus tareas, los políticos deben preocuparse sólo de los intereses públicos y, en consecuencia, en caso de conflicto de intereses, deben abstenerse de actuar y de participar en las resoluciones de comités políticos. De conformidad con la nueva ley, la Autoridad de Competencia Italiana, y la Autoridad Italiana de Comunicaciones para los casos específicos de conflicto de intereses en el campo de las comunicaciones, se encarga de controlar y evitar los conflictos de intereses. El alcance de estas funciones de control y prevención está delimitado por los artículos 1, 2 y 3 de la ley.

El artículo 1 afirma que el primer ministro, los ministros, los secretarios de estado y los comisarios extraordinarios de gobierno son “miembros del gobierno”, y son por lo tanto los destinatarios de la ley. El artículo 1 (1) también impone a los miembros del gobierno el deber de dedicarse exclusivamente a “trabajar para los intereses públicos”, y les prohíbe “llevar a cabo cualquier acto y tomar parte en cualquier decisión colectiva en situaciones de conflicto de intereses”.

El artículo 2 enumera todas las actividades que son incompatibles con un puesto en el gobierno: por ejemplo, cualquier empleo en el sector público o en el privado, o desempeñar actividades profesionales en un campo relacionado con el departamento gubernamental en cuestión. La elección entre la incompatibilidad y la inelegibilidad o la imposibilidad de presentarse a unas elecciones está relacionada con los diferentes propósitos de estas dos instituciones en el sistema legal italiano, dado que el propósito de la incompatibilidad es garantizar que los representantes electos desempeñen correctamente sus responsabilidades cuando se encuentran en situaciones personales que teóricamente podrían poner en entredicho su actividad.

El artículo 3 define el concepto de conflicto de intereses en referencia a dos situaciones diferentes y alternativas (como se evidencia en el uso de la conjunción disyuntiva ‘o’): “a) la existencia de una de las situaciones de incompatibilidad enumeradas en el artículo 2; b) los casos en los que la medida u omisión tenga un efecto específico y deseado sobre las posesiones del sujeto, de su cónyuge o de sus familiares hasta el segundo grado, o de las compañías u otras actividades controladas por él, tal como se especifican en la sección 7 de la Ley número 287 del diez de octubre de 1990, y esto en detrimento del interés público.” Es un rasgo destacable que el conflicto de interés no se da sólo por la comisión de un acto por parte del sujeto, sino también por la omisión de un acto que debía haber sido realizado.

La legislación de los conflictos de intereses se completa con una lista detallada de los poderes, funciones y procedimientos de las autoridades administrativas independientes responsables del control, la prevención y el castigo de estos casos, junto con las penalizaciones aplicables. Para las empresas en general, esta responsabilidad recae sobre la Autoridad de Competencia, instituida por la Ley número 287 de 1990, artículo 6; para las empresas en el sector de los medios y la prensa escrita, la responsabilidad no es sólo de la Autoridad de Competencia, sino también de la Autoridad Reguladora de las Comunicaciones, instituida por la Ley número 249 de 1997.

En teoría, estas autoridades tienen amplio poder para llevar a cabo investigaciones e imponer penalizaciones de acuerdo con la legislación vigente; también pueden actuar por iniciativa propia, garantizando el principio de *audi alteram partem* y las normas de transparencia administrativa. Sus poderes no excluyen los poderes de los tribunales, o de cualquier otra autoridad, con respecto a las infracciones penales, civiles, administrativas o disciplinarias, y de hecho tienen el deber de informar a las autoridades judiciales de cualquier caso de infracción penal.²

Pero hay dos problemas con la ley: el primero es que la estipulación de 'detrimento del interés público', requerida por la última parte de la definición, es imposible de verificar, puesto que implica una evaluación arbitraria de un objeto intangible: siempre se podrá identificar un interés público que fue protegido por una decisión pública y otro que fue sacrificado; establecer si el beneficio es mayor que el sacrificio o viceversa es una decisión política y, como tal, arbitraria.

El segundo problema, destacado por diversos autores y por el Consejo de Europa, es que la Ley 215 no incluye el concepto de 'propiedad como tal' de una empresa entre los casos de incompatibilidad o conflicto de intereses. Habida cuenta de estas dos deficiencias podríamos concluir que la ley no basta para resolver el problema de los conflictos de intereses del primer ministro o los miembros del gobierno de Italia.

España

Las reglas de recusación y abstención están bien desarrolladas y muy detalladas. Siempre que se dé un conflicto entre el interés público y el interés personal de un cargo en un procedimiento administrativo, el cargo implicado debe declararlo y solicitar ser exento de participar en ese procedimiento. Sólo el director del departamento o la autoridad jerárquicamente superior puede decidir si se excluye la persona que declaró el sesgo o no, pero los cargos involucrados están sujetos a acciones disciplinarias si no declaran su interés personal.

La legislación del funcionariado, basada en el modelo francés, tiene también una descripción muy detallada de los deberes, faltas y consecuencias disciplinarias, aunque los conflictos de intereses no están suficientemente regulados. Esta situación cambiará si el Congreso aprueba el nuevo estatuto del funcionariado en los próximos meses, porque incluirá un régimen regulador de los conflictos de intereses, así como un código de conducta.

La forma de tratar los conflictos de intereses de diputados y senadores es principalmente preventiva y formal, basada en una declaración de intereses por escrito. Pero en la práctica, la disciplina que demandan los grupos parlamentarios impide la defensa de cualquier tipo de interés personal por parte de un diputado: tienen que seguir las instrucciones del líder del partido y, por lo general, no tienen la posibilidad de intentar defender sus intereses personales.

Con todo, el rasgo más interesante del emergente modelo español es la normativa sobre altos cargos y miembros del gobierno. Dicha normativa se puede dividir en dos normas: el Código de buen gobierno de los miembros del gobierno y los altos cargos de la Administración general del Estado, que ya está vigente, y la ley sobre conflictos de intereses, recientemente aprobada y en vigor.

Con respecto al Código de buen gobierno, interesa destacar que los sucesivos informes de organismos internacionales como el GRECO de 2001 afirmaron que en España no había un código de conducta para la Administración pública. Aunque existían normas legales, no se habían diseñado ni puesto en práctica códigos de conducta para orientar y ayudar a los empleados públicos. Debido a esto, el actual gobierno, cumpliendo su programa electoral y los consejos en este sentido de la OCDE, aprobó en febrero de 2005 el Código de buen gobierno. Su objetivo es ofrecer “a los ciudadanos el compromiso de que todos los altos cargos en el ejercicio de su función no sólo cumplan los deberes detallados en las leyes, sino que sus acciones también estén inspiradas y guiadas por principios éticos y códigos de conducta”. Algunos de los principios que los altos cargos están obligados a respetar son:

- Transparencia de la información: los altos cargos proporcionarán información a los ciudadanos sobre la operación de las organizaciones del sector público de las cuales sean responsables y, cuando lleven a cabo campañas informativas, evitarán cualquier acción que vaya más allá del contenido informativo.
- Custodia de documentos: garantizarán que se conserve la documentación para su transmisión y entrega a los nuevos gobiernos.
- Servicio público a tiempo completo: los altos cargos de la Administración general del Estado se abstendrán de aceptar cargos y puestos ejecutivos en organizaciones que limiten su disponibilidad y la dedicación a sus responsabilidades.
- Austeridad en el uso del poder: los altos cargos evitarán acciones externas inadecuadas u ostentosas que puedan disminuir la dignidad con la que se debe ejercer el servicio público.
- Prohibición de aceptar regalos: se rechazará todo regalo, así como todo favor o servicio en condiciones ventajosas, siempre que vayan más allá de los usos aceptados, sociales y de cortesía, y puedan condicionar el ejercicio de sus funciones. En el caso de regalos de más entidad, estos pertenecerán al Patrimonio del Estado.
- Promoción del entorno cultural: la protección del entorno cultural y de la diversidad lingüística inspirará las acciones de los altos cargos en el ejercicio de sus competencias, así como la protección del medio ambiente.
- Protección de la igualdad de género y respeto por ésta: en la acción administrativa, y particularmente en la toma de decisiones, se promoverá el respeto por la igualdad de género, y se eliminarán los impedimentos que puedan crear dificultades.
- Objetividad: la acción de los altos cargos tendrá por base consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, y no cualquier otro factor que exprese posiciones empresariales, familiares, personales o de otro tipo, que puedan chocar con este principio. Se abstendrán de participar en cualquier tipo de negocio que pueda menoscabar la objetividad de la administración.
- Imparcialidad: en su acción, los altos cargos se abstendrán de cualquier actividad o interés personales que corran el riesgo de generar conflictos de intereses con su puesto público.
- Neutralidad: no acelerarán o influenciarán la resolución de trámites burocráticos o procedimientos administrativos sin buenos motivos.

La Secretaría General para la Administración pública informará anualmente al gabinete de las posibles violaciones de estos principios éticos para corregir los procedimientos erróneos y proponer las medidas oportunas para asegurar la objetividad de las decisiones de la administración; las sanciones pueden incluir el cese.

En cuanto a la segunda norma, el objetivo de la ley sobre conflictos de interés en miembros del gobierno y funcionarios de alto rango de la Administración general del Estado es “establecer los deberes que afectan a los miembros del gobierno y los funcionarios de alto rango de la Administración general del Estado para evitar situaciones que puedan dar pie a conflictos de intereses.”

Esta ley se preparó en vista de las limitaciones de la ley actualmente vigente: tras una evaluación de la aplicación, desde 1995, de la normativa sobre incompatibilidad para los funcionarios de alto rango, se concluyó que era necesaria una reforma urgente. La normativa establecía una incompatibilidad absoluta con cualquier otro puesto, así como la prohibición explícita de poseer, directa o indirectamente, más del 10% de las acciones de una compañía que esté contratada por el sector público. Además, obligaba al funcionario a emitir las siguientes declaraciones: un informe de la actividad anterior a la toma de posesión, un informe de bienes y derechos y un informe anual de ingresos.

Sin embargo, esta norma tenía enormes lagunas que podrían impedir ponerla en práctica: la vulneración de la norma se sancionaba con una mera mención en el Boletín Oficial del Estado, y la investigación de la supuesta acción irregular la llevaba a cabo una unidad que no es independiente, orgánica ni funcionalmente, del gobierno. Sin duda, el principal problema era que se le otorgó a un organismo inadecuado el control de lo que se declaraba y la investigación de las actividades incompatibles. Sin menoscabar la profesionalidad de los trabajadores de la Inspección de Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas, es evidente que esta unidad no tiene capacidad real para declarar la incompatibilidad de un ministro o un secretario de Estado: los trabajadores de la Inspección tienen el rango de subdirector, y están sometidos al principio de jerarquía. Además, no tienen la capacidad de investigar a los funcionarios de alto rango, ni la potestad de requerir su presencia o sus informes; así, el papel de la Inspección era registrar documentos que no puede siquiera analizar.

En vista de estas circunstancias, el Gobierno consideró importante llevar a cabo la reforma. Los rasgos principales de la ley son los siguientes:

1. Régimen de regulación de las incompatibilidades: más estricto, más exigente y más claro. Los funcionarios de alto rango ejercerán sus funciones con dedicación absoluta, y no podrán combinar esta actividad con ningún otro puesto, de naturaleza pública o privada, en solitario o con otros, por el que puedan recibir retribución.
2. Limitaciones al ejercicio de actividades personales. Durante un período de dos años tras el cese de la actividad oficial, los funcionarios de alto rango no podrán trabajar en empresas o compañías privadas directamente relacionadas con las competencias en las que trabajaba en el servicio público. Se considera que existe relación directa en cualquiera de los siguientes casos:

En el caso de que los altos cargos, sus superiores a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con dichas empresas.

Se aplica también cuando dichas personas estuvieron involucradas en una sesión de una comisión colegiada donde se llegó a un acuerdo sobre estas empresas. Los miembros

- del gobierno y los funcionarios de alto rango no quebrantan la normativa de incompatibilidad si vuelven a la compañía privada en la que trabajaban antes de entrar en el sector público, siempre que la actividad que desarrollen en el sector privado no tenga relación directa con las competencias de su anterior puesto, o siempre que no puedan tomar decisiones relacionadas con dicho puesto.
3. Declaraciones de bienes y derechos. La declaración de posesiones que los secretarios de Estado y los ministros tienen que presentar en el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales se publicará en el Boletín Oficial del Estado. Además, los funcionarios de alto rango presentarán declaraciones de bienes al inicio y al fin de su actividad, y cada año presentarán una copia de su declaración tributaria sobre renta y patrimonio.
 4. Control y gestión de valores y posesiones financieras. Las posesiones financieras de los funcionarios de alto rango se gestionarán mediante un fondo 'ciego', sin el conocimiento de las partes interesadas.
 5. Cuerpos de gestión, vigilancia y control. La Oficina de Conflictos de Intereses se creó como parte del programa en el Ministerio de Administraciones Públicas. Es el organismo responsable de la gestión del Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales, y se responsabilizará de la custodia, seguridad e integridad de los datos y documentos archivados en el Registro. Se puede dudar si esta oficina tendrá la independencia necesaria para desarrollar sus actividades, porque está sometida a la jerarquía del gobierno.
 6. Régimen de sanciones. A cualquier funcionario de alto rango que quebrante la normativa sobre incompatibilidad se le aplicarán sanciones especiales; se iniciarán acciones legales y la sanción se publicará en el Boletín Oficial del Estado y se le notificará a la empresa contratante. Todos los funcionarios que infrinjan la normativa serán cesados si aún siguen en la administración, perderán el derecho a pensiones de compensación y tendrán que devolver las cantidades recibidas. Si decide mantener en su puesto a un antiguo funcionario de alto rango que infringiese la normativa de incompatibilidad durante el período correspondiente (dos años después de dejar la administración), la empresa contratante dejará de trabajar con los gobiernos central, regional y local. Los funcionarios de alto rango que infrinjan esta legislación no podrán tener ningún cargo público durante un período de entre cinco y diez años.

Las dos normas quieren alcanzar los mismos fines: aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno y la administración, e impedir cualquier violación de los principios de imparcialidad, neutralidad y objetividad que la Constitución y las leyes proclaman en el nombre del gobierno y la administración. Sin embargo, el desafío más grande será llevar estas normas a la práctica y asegurarse de que todo aquel que vulnere las leyes será castigado: en España, la experiencia de la puesta en práctica y aplicación de medidas disciplinarias no fue muy satisfactoria.

III. CONCLUSIONES Y POLÍTICAS RECOMENDADAS

El planteamiento y puesta en práctica de una política efectiva sobre conflictos de interés es un trabajo difícil y un desafío, pero si un gobierno quiere aumentar la confianza en las instituciones y los agentes políticos, y construir una democracia mejor y más eficiente, se hace necesaria una buena política sobre conflictos de intereses. Este artículo ha mostrado las soluciones ensayadas en nueve estados de la Unión Europea; considerando las experiencias de los

nueve países estudiados, proponemos los siguientes consejos generales para los legisladores que estén decididos a desarrollar una política sobre conflictos de intereses:

Incluir las políticas sobre conflictos de intereses en una estrategia amplia para prevenir la corrupción y combatirla. Aunque en los miembros de la Unión Europea anteriores a 2004 no es habitual encontrar una estrategia general anticorrupción, de acuerdo con las experiencias de Alemania y Hungría, Letonia y Polonia y otros países que forman parte de la Unión Europea desde 2004 parece que es útil incluir las políticas sobre conflictos de intereses en una estrategia amplia, de alcance nacional, para prevenir la corrupción y combatirla, basada en un consenso político y tan universal como sea posible. Esta estrategia debería tener en cuenta el marco estructural, las medidas de prevención, los organismos y procedimientos de detección e investigación y el sistema penal. Como cualquier política pública, las políticas sobre conflicto de intereses no se pueden formular y llevar a la práctica con éxito si no existe una estrategia eficaz para construir una cooperación positiva con los principales agentes.³

Promulgar buenos marcos administrativos y jurídicos dentro de los cuales se puedan llevar a la práctica eficazmente las políticas sobre los conflictos de intereses. Para que estos marcos sean eficaces, hace falta incluir en ellos un servicio público profesional y una judicatura independiente. El modelo alemán de derecho administrativo y penal es muy interesante; el enfoque francés también es muy interesante con respecto a los funcionarios, aunque no tanto en lo relativo a los políticos.

Establecer normas éticas claras y generales en la vida pública. Un código ético básico y completo debe acompañar al marco legal, y guiar todas las acciones de los trabajadores públicos. El modelo británico de código ético es un buen ejemplo a seguir, aunque habría que hacer los ajustes necesarios para adaptarlo a las leyes y convenciones de otros lugares.

Reglamentar minuciosamente la abstención y el apartamiento en la toma de decisiones públicas. Uno de los pilares de un buen programa sobre conflictos de intereses es la existencia de una normativa sólida sobre la recusación y el apartamiento de las personas con poder de decisión en los casos en los que podrían tener un interés personal. Para esto se requiere una lista completa y detallada de las causas de apartamiento o abstención: los enfoques alemán, francés y español pueden ser muy útiles para regular el apartamiento y la recusación.

Regular y gestionar bien las declaraciones obligatorias:

Declaración de ingresos. La declaración de ingresos no es absolutamente necesaria si hay declaraciones de activos y de intereses, pero puede ser útil para controlar los puestos por designación y los cargos elegidos localmente. Es demasiado caro obligar a todos los funcionarios a declarar sus ingresos, y probablemente bastaría con obligar sólo a los cargos principales a hacerlo. Los modelos español y portugués pueden ser útiles para regular estas declaraciones.

Declaración de activos. La declaración de activos puede ser muy útil a la hora de detectar y controlar conflictos de interés en cargos elegidos localmente, diputados y puestos por designación; sin embargo, obligar a todos los funcionarios a declarar sus activos puede ser innecesario y caro: bastaría con hacerla obligatoria para los cargos principales y los funcionarios de categorías y sectores de riesgo. El modelo húngaro, así como el francés, portugués y español, podría ser útil para regular este asunto.

Declaración de ingresos familiares. La declaración de ingresos y activos familiares es una medida demasiado estricta, y puede ser difícil de sostener constitucionalmente. La mejor

solución es probablemente hacerla voluntaria o sólo obligatoria para los funcionarios de alto rango del gobierno y de otras altas instancias del Estado.

Declaración de regalos. Es mejor imponer limitaciones claras y fuertes sobre los regalos y las compensaciones que obligar a declararlos. Los regalos pueden ser un primer paso hacia el soborno y, por lo tanto, deben estar completamente prohibidos, especialmente cuando a) se dan en agradecimiento por algo llevado a cabo por un funcionario en el curso de sus funciones y no son solicitados ni fomentados; b) hacen dudar sobre la independencia del funcionario y su libertad de acción; y c) no se pueden declarar con transparencia a la organización o a los ciudadanos. Los regalos oficiales para miembros del gobierno y cargos políticos deben pertenecer al patrimonio del Estado. Los regalos de cortesía (como por ejemplo, insignias y bolígrafos) sólo pueden ser aceptados si su valor monetario es muy bajo.

Declaración y registro de intereses personales. La declaración y registro de los intereses personales constituye otro pilar de una buena política sobre conflictos de intereses. Los miembros del gobierno, los diputados, los cargos elegidos localmente y los cargos políticos deben declarar sus intereses en un documento formal que se renueve siempre que cambien esos intereses. Los funcionarios de alto rango y los que trabajan en categorías y sectores de riesgo también deben ser instados a declarar y registrar sus intereses. El británico es un buen modelo a seguir.

Carácter público de las declaraciones. Las declaraciones de intereses y activos de los cargos electos y políticos deben estar disponibles para el público, respetando al mismo tiempo las normas de seguridad y la protección de la intimidad. Sin embargo, en el caso de los funcionarios sería mejor que sus declaraciones y revelaciones sólo estuviesen disponibles para el director de la agencia correspondiente o para el organismo encargado del control y el registro. Los modelos portugués y letón son interesantes, aunque necesitan ciertos avances de acuerdo con las líneas antes indicadas.

Limitar el derecho de los funcionarios a tener trabajos fuera de la administración, o incluso prohibirlo. Para los miembros del gobierno y los altos cargos son imprescindibles las limitaciones estrictas sobre el empleo complementario; también es recomendable establecerlas para los funcionarios y los jueces. En caso de instituir estas limitaciones, los funcionarios y los jueces deberán percibir un salario adecuado. Además, si los cargos elegidos localmente reciben un salario público, deberían estar sujetos a limitaciones similares a las establecidas para los funcionarios y los cargos políticos. El modelo español puede ser útil para los cargos políticos, el francés para los funcionarios, el alemán para la judicatura y el británico para los cargos elegidos localmente. Ningún cargo público debe tener la potestad de tener dos puestos públicos con dos salarios, participar como particular en un partenariado público-privado o aceptar puestos directivos en las juntas de compañías privadas.

Limitar las posibilidades de empleo después de dejar el cargo. Es necesario restringir y controlar las actividades, en una empresa o en una ONG, después de dejar el cargo, porque se espera que, cuando los funcionarios de alto rango buscan empleo después de dejar el cargo, se abstengan de obtener ventajas ilegítimas del cargo o la posición oficial que habían tenido previamente, incluyendo el uso de información privilegiada. Los modelos británico y francés son muy interesantes para el caso de los funcionarios, y el español y el portugués para los cargos políticos.

Limitar las actividades externas mientras se tiene un cargo público. La actividad externa simultánea, en una ONG, un sindicato o un partido político, incluso si no es retribuida, podría suscitar dudas sobre la imparcialidad de los cargos públicos. En consecuencia, estas actividades deben ser reguladas y tenidas en cuenta en cualquier buena política sobre conflictos de

intereses. Francia, Alemania y, especialmente, el Reino Unido tienen una normativa sólida que puede inspirar una legislación cabal sobre este tema. Normalmente, los cargos electos y los miembros del gobierno pertenecen a diversos partidos políticos, y esto es bueno e inevitable en una democracia, pero en el cumplimiento de los deberes oficiales hace falta diferenciar entre política institucional y política de partido.

Castigar el uso de información interna. El uso personal de información interna debe estar castigado por la ley, por lo menos en los casos en los que reporta beneficios pecuniarios para el cargo público o su familia. Para detectar este abuso, sería útil tener un registro nacional o regional de cargos públicos en situación de riesgo; también serían útiles los controles de activos de estos cargos públicos, hechos periódicamente y al azar.

Restringir la posesión de acciones de empresas privadas. El caso italiano muestra la importancia de las limitaciones sobre la posesión (personal o familiar) de acciones de empresas privadas. Un cargo público no debe poseer empresas privadas que estén bajo su control o sujetas a sus decisiones; un cargo público no debe poseer empresas privadas que tengan contratos o sociedades con el sector público: en estos casos, los intereses personales podrían poner en peligro el buen cumplimiento de los deberes de un cargo público. La propiedad de un pequeño porcentaje de acciones en empresas grandes puede admitirse si es parte de una inversión personal y no influye en la política de esas empresas, pero esto debe ser analizado caso a caso, dependiendo de la posición del cargo público. La enajenación, bien por venta o por el establecimiento de un acuerdo de gestión 'ciega', es la mejor solución cuando se da un conflicto de intereses: las soluciones adoptadas por los modelos británico, francés, portugués y español son interesantes.

Establecer un sistema viable de detección e investigación, incluyendo un organismo especializado e independiente. Puede que las normativas sobre conflictos de intereses en Europa no difieran mucho de país a país, y algunos países tienen normativas muy similares, pero las consecuencias no siempre son las mismas: los motivos de estas diferencias están en la puesta en práctica de las políticas. Para llevar a la práctica con eficacia una política sobre conflictos de intereses es preciso un sistema de detección fiable. Una ley de revelación de interés público puede ayudar mucho a detectar las violaciones de la normativa sobre conflicto de intereses: una ley así debe darle a la población una manera de informar sobre malas prácticas en el sector público cuando piensen, con fundamento, que dicha información es cierta; la ley debe también establecer sanciones para quien proporcione deliberadamente información falsa o engañosa, y proporcionar protección a largo plazo para los confidentes. Los sistemas británico y francés pueden ser muy útiles para diseñar esta política. Sin embargo, es absolutamente necesario tener un organismo independiente que se responsabilice del sistema de detección; una organización que tenga el personal idóneo y poder suficiente para investigar y procesar cuando sea necesario. La oficina letona puede inspirar una solución; la fiscalía anticorrupción española también.

Las sanciones administrativas y penales deben ser compatibles y complementarias. Cuando está probado que se ha violado la ley, es necesario tener un sistema de sanciones que no haga excepciones: se necesitan sanciones disciplinarias y penales. Es interesante analizar el modelo francés, así como el alemán y el polaco. Sin embargo, para ejecutar con éxito las sanciones penales se necesita una buena investigación y una buena acción judicial. Como ya se ha dicho, España tiene un organismo especial para la persecución de la corrupción: dicho organismo se basa en varias unidades especializadas de fiscales públicos de la Fiscalía General del

Estado, especializados en delitos económicos y fraudes fiscales. Vale la pena estudiar este modelo e intentar establecer organismos similares. También son necesarias las sanciones administrativas: el modelo español, que instituye sanciones administrativas para las violaciones de la ley por parte de los cargos políticos, resulta interesante, particularmente la prohibición de ser nombrados para un puesto público durante períodos de hasta diez años después de dicha violación. Aun así, las sanciones administrativas disciplinarias también necesitan un buen sistema de investigación y proceso, y ése es el motivo por el que los inspectores internos deben ser formados en estos temas, como parte de un programa coordinado. A veces unas pocas sanciones contra 'gente importante' pueden traer una obediencia voluntaria a largo plazo por parte de la mayoría.

Notas

1 Este artículo resume la investigación llevada a cabo por el programa Sigma, una iniciativa conjunta de la Unión Europea y la OCDE, y amplía un informe derivado elaborado por el autor a raíz de una petición efectuada por el Ministerio del Interior de la República Checa al programa Sigma. El presente artículo, por tanto, se ha beneficiado de la ayuda técnica y económica de la UE y la OCDE, así como de la contribución intelectual de expertos nacionales relevantes seleccionados por el programa Sigma. El autor desea agradecer a Francisco Cardona Peretó, administrador principal del programa Sigma, sus inestimables comentarios y ayuda, y a la OCDE el permiso para la publicación de este artículo.

2 Sabrina Bono, 'Sobre la compatibilidad de la Ley Frattini con las normas del Consejo de Europa en el campo de la libertad de expresión y el pluralismo en los medios' (Italia, Presidencia del Consejo de Ministros).

3 Véase Pfeffer, Jeffrey (1992). Pfeffer propone los siguientes pasos a la hora de decidir cualquier estrategia. Aunque las propone para el contexto del sector privado, algunas de ellas pueden adoptarse en el sector público: 1) decida cuáles son sus fines, lo que trata de alcanzar; 2) diagnostique patrones de dependencia e interdependencia, es decir, qué individuos o grupos son influyentes e importantes para alcanzar sus fines; 3) ¿cuáles son sus probables puntos de vista?, ¿qué reacción tendrán ante lo que trata usted de hacer? 4) ¿cuáles son sus áreas de poder y su influencia? 5) ¿cuáles son sus áreas de poder e influencia?, ¿qué áreas de influencia puede desarrollar usted para obtener más control sobre la situación? 6) ¿cuáles de las diversas estrategias y tácticas para el ejercicio del poder parecen más apropiadas y con más probabilidades de éxito, en vista de la situación? 7) basándose en esto, escoja una forma de acción para avanzar; 8) finalmente, no olvide evaluar desde el principio mismo del proceso: es muy importante aprender obrando e interactuando.

Autorización OCDE

Originalmente publicado en inglés por la OCDE con el título "Conceptual Framework, Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review". Trabajo presentado para Sigma por el Prof. Manuel Villoria-Mendieta (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España), diciembre 2005.

© 2005 OECD. Todos los derechos reservados.

© 2006 EGAP (ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA) para la edición en castellano. La calidad de la traducción al castellano y su coherencia con el texto original es responsabilidad de la EGAP (ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beetham, D. (1994). *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage.
- Dalton, R. J. (1999). 'Political Support in Advanced Industrial Countries', en Pippa Norris, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Della Porta, D. (2000). 'Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption', en S. J. Pharr y R. D. Putnam, (eds.) *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Della Porta, D. y Vanucci, A. (1997). 'The 'Perverse Effects' of Political Corruption', en Heywood, P., *Political Corruption*. Oxford: Blackwell.
- DiMaggio, P. e Powell, W. (1983). 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', *American Sociological Review* nº 48, Abril, 149-160.
- Gomá, R. y Subirats, J. (1998). *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.
- Inglehart, R. (1998). *Modernización y postmodernización*. Madrid: C.I.S.
- Inglehart, R. et al. (2004). *Human Beliefs and Values*. México: Siglo XXI.
- Kingdom, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins.
- Levi, M. (1996). 'Social and Unsocial Capital', *Politics and Society* 24, 45-55.
- Lowi, T. J. (1972). 'Four Systems of Policy, Politics and Choice', *Public Administration Review*, 298-310.
- March, J. y Olsen, J. (1989) *Rediscovering Institutions*. Nueva York: The Free Press.
- OECD (2004). *Managing Conflicts of Interest in the Public Service*. París: OECD.
- Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power*. Boston: Harvard Business School Press.
- Pharr, S. J. (2000). 'Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies' en S. J. Pharr y R. D. Putnam, *Disaffected Democracies*.
- Pharr, S. J. y Putnam R. D. (2000). *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Raile, E. (2004). 'Managing Conflicts of Interest in the Americas. A Comparative Review'. Washington D.C.: U.S Office of Government Ethics.
- Rothstein, B. y Uslaner, E. M. (2005). 'All for All: Equality and Social Trust'. LSE Health and Social Care Discussion Paper Number 15. Londres: The London School of Economics and Political Science.
- Sabatier, P.A. (1999). 'The Need for Better Theories' en P. A. Sabatier, *Theories of the Public Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Schelling, T. (1984). *Choice and Consequence: Perspectives of an Errant Economist*. Cambridge: Harvard University Press.
- Susstein, C. y Thaler, R. (2003). «Libertarian Paternalism Is Not an Oximoron», *The University of Chicago Law Review*, nº 4, 35-64,
- Villoria, M. (2006). *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.

Administración&Ciudadanía. _1/2006

Apéndice



Datos \ países	LETONIA	POLONIA	HUNGRÍA	REINO UNIDO	ITALIA	FRANCIA	ALEMANIA	PORTUGAL	ESPAÑA
¿Parte de una política más amplia?	Sí, una política para prevenir la corrupción y combatirla	Sí, una política para prevenir la corrupción y combatirla	Sí, parte de la legislación contra la corrupción	Sí, parte de las normas éticas del sector público	No	No	Sí, desde 1995 hay una política más amplia contra la corrupción	Sí	No
¿Enfoque preventivo?	Preventivo y curativo	Preventivo y curativo	Preventivo y curativo	Sí, con asesoramiento en ciertos casos	Preventivo	Preventivo y curativo	Principalmente preventivo	Preventivo	Preventivo
<u>Medidas de prevención</u>									
1. Limitaciones sobre el empleo complementario	1. a Sí, algunas 1. b Sí, algunas 1. c Sí	1. a Sí, muy estrictas 1. b Sí 1. c Sí	1. a Sí 1. b Sí, normas diferentes 1. c Sí	1. a Sí 1. b Sí 1. c Sí 1. d Sí. Pueden ejercer algunos otros	1. a Sí 1. b Sí, algunas 1. c Sí 1. d Sí, algunas 1. e Sí, algunas	1. a Sí 1. b Sí, muy estrictas 1. c Sí 1. d Sí, pero compatibles con el empleo privado 1. e Sí, pero compatibles con el cargo de diputado	1. a Sí, muy estrictas 1. b Sí 1. c Sí 1. d Sí, sólo para ciertos empleos públicos 1. e. Depende de la ley de los distintos Länder	1. a Sí 1. b Sí 1. c Sí 1. d. Pueden ejercer algunos otros 1. e. Pueden ejercer algunos otros	1. a Sí muy estrictas 1. b Sí 1. c Sí 1. d Sí, muy estrictas 1. e Sí, si optan a un puesto a tiempo completo
a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno	1. d y No corresponde	1. d Sí, pero compatibles con el empleo privado 1. e Sí	1. d Sí, pero compatibles con el empleo privado 1. e Sí, pero compatibles con el cargo de diputado	1. e Pueden ejercer algunos otros					
b. Funcionarios									
c. Judicatura									
d. Diputados									
e. Cargos elegidos localmente.									
2. Declaración de ingresos personales.	2. a Sí	2. a Sí	2. d Sí	2. d Sí, si son más de un 1% que el salario	2. a (antes del empleo, fuentes de ingresos de los tres meses anteriores) 2. d Sí	2. No	2. d Sí (los pagos de más de 10.000 euros deben ser declarados)	2. a, d, e Sí	2. a Sí, anualmente 2. b No 2. c No 2. d Sí, sólo declaran actividades remuneradas) 2. e Sí, antes del empleo
a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno	2. b Sí	2. e Sí							
b. Funcionarios.	2. d Sí								
c. Judicatura	2. e Sí								
d. Diputados									
e. Cargos elegidos localmente									

3. Declaración de ingresos familiares. a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno. b. Funcionarios. c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente.	3. No	3. a y e Sí (cónyuges)	3. No	3. a, b, c, d, e: No	3. a Sí (actividades empresariales)	3. No	3. No	3. No	3. No	3. a Voluntariamente (cónyuges)
4. Declaración de activos personales a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno. b. Funcionarios. c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente.	4. a Sí 4. b Sí 4. d Sí 4. e Sí	4. a Sí 4. b Sí 4. c Sí 4. d Sí 4. e Sí	4. a Sí 4. b Sí (ejecutivos, directivos) 4. d Sí	4. a, b, c, e : No 4. d: Sí, si vale más de 59.000 libras	4. a Sí (antes del empleo, activos empresariales) 4. d Sí	4. a Sí, incluidas las compañías públicas 4. b No 4. d Sí 4. e Sólo algunos	4. b. Sólo es necesaria una declaración de los aspirantes a funcionario, que no tienen deudas significativas	4. a, d, e : Sí	4. a Sí 4. b No 4. c No 4. d Sí 4. e Sí	
5. Declaración de activos personales a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno. b. Funcionarios. c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente.	5. No	5. a y e Sí (cónyuges)	5. a Sí, familiares que vivan con las personas nombradas 5. b Sí, solo familiares que sean ejecutivos directivos	5. No	5. a Sí (activos empresariales)	5. No	5. No	5. No	5. a Sólo voluntariamente (cónyuges)	

6. Declaración de regalos a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios. c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente.	6. a Sí 6. b Sí 6. d Sí 6. e Sí	6. a y e Sí	6. d Sí	6. a Sí 6. d Sí, si es más del 1% del salario	6. No	6. d Sí	6. a Sí 6. d Sí, si valen más de 5000 Euros	6. No corresponde	6. a Sí
7. Seguridad y control en el acceso a la información interna a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios. c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente.	7. No corresponde	7. b Sí, pero sólo la confidencial. No hay limitaciones para usar la información oficial para el beneficio personal	7. b y d Sí	7. a Sí	7. No corresponde	7. b Sí	7. No corresponde	7. No corresponde	7. a Sí 7. b Sí 7. c Sí 7. d Sí
8. Declaración de intereses personales relevantes para la gestión de contrata a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios. c. Judicatura	8. No	8. No	8. No	8. a Sí 8. b Sí 8. c Sí (incluidos los intereses de los familiares y cercanos)	8. a. Antes del empleo: activos empresariales y personales	8. No	8. c Sí	8. a Sí (tres años previos) 8. c No es obligatoria	8. a Sí (dos años previos) 8. c Sí

9. Declaración de intereses personales relevantes para la toma de decisiones o las votaciones. a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios. c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente.	9. No	9. No	9. d. Sí	9. a. Antes del empleo: activos empresariales y personales	9. No	9. d. Sí 9. e. Sí	9. a. Sí (tres años previos) 9. d. Sí 9. e. No es obligatoria	9. a. Sí (dos años previos) 9. d. y e. Sí
10. Declaración de intereses personales relevantes para la participación en la preparación de políticas o el asesoramiento sobre las mismas. a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios. c. Judicatura	10. No	10. No	10. No	10. a. Antes del empleo: activos empresariales y personales	10. No	10. c. Sí	10. a. Sí	10. a. Sí (dos años previos) 10. c. Sí
11. Publicación de las declaraciones de intereses, ingresos y activos a. Cargos nombrados políticamente y	11. Sí	11. Sí, sólo e	11. No	11. a. Sí, de regalos 11. d. Sí, de intereses	11. No	11. d. Sí	11. a, d, e. Sí de ingresos e intereses	11. a. Sí, sólo miembros del gobierno y secretarios de

por el gobierno b. Funcionarios c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente	12. No responde	12. a (deben obtener consentimiento) 12. b y e (un año después de cesar)	12. No	12. b Sí (algunas)	12. a Sí 12. b Sí (cinco años) 12. d Muy pocas, excepto instituciones o compañías patrocinadas por el gobierno 12. e Sí	12. No	12. a Sí, durante tres años 12. a Sí (dos años)	Estado 11. d y e Sí, pero sólo si son solicitadas
12. Limitaciones y control de la ocupación posterior al empleo o actividades en ONG a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente	13. No responde	13. a y e Sí	13. d Sí	13. a Sólo se pueden conservar los que valen menos de 140 libras 13. b Sí 13. d Sí, si valen más de 125 libras deben ser declarados	13. No	13. No hay control, pero limitaciones sí, si afectan la independencia	13. a y b Sí 13. No corresponde	13. a, b, c, d y e Sí.
13. Limitaciones y control de los regalos y otros beneficios. a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente								

14. Limitaciones y control de las actividades externas simultáneas (como por ejemplo, en una ONG o partido) a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente	14. a y c Sí	14. a, b, c Sí	14. b Sí. No pueden tener altos cargos en partidos políticos 14. c Sí	14. a Sí 14. b Sí 14. c Sí 14. d Sí 14. e Sí	14. c Sí	14. Sí, si la ONG está bajo el control del cargo público 14. c Sí	14. a Sí. la Ley prohíbe los nombramientos honorarios	14. No corresponde	14. a Sí 14. b Sí. Sólo ciertos funcionarios, como los militares 14. c Sí 14. e Sí (ONG)
15. Abstención (retirada rutinaria) beneficios a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente	15. Sí	15. a, b, c, e Sí	15. No corresponde	15. a, b, c, e Sí	15. a, b, c, e Sí	15. a, b, c, e Sí	15. a Sí 15. b Sí 15. c Sí 15. e Sí	15. a, b, c, e Sí	15. a Sí 15. b Sí 15. c Sí 15. e Sí
16. Limitaciones personales y familiares sobre los títulos de propiedad de compañías privadas	16. a Sí 16. b Sí 16. d Sí 16. e Sí	16. a y b (no más del 10% de las acciones de compañías establecidas por la ley comercial)	16. b Sí. No hay problema con las acciones, sólo incompatibilidad con cargos directivos	16. a, b, c, d, e: Sí	16. d y e Sí, si están bajo su control o criterio	16. a, b, c y e Sí, si están bajo su control o criterio	16. No	16. a, b, c, d, e, Sí	16. a, b, c, d, e, Sí

<p><u>Investigación</u> 1. ¿Quién? 2. Cuentas bancarias 3. Registro de impuestos</p>	<p>1. CPCB 2 y 3. Sí</p>	<p>gobernadores y la junta de apelaciones en el gobierno local). También la cámara suprema de control y el defensor del pueblo colaboran en la detección. La tesorería del Estado controla el gobierno</p>	<p>1. Oficina de registro y control de las declaraciones de activos (ADRCB) 2 y 3. Sí.</p>	<p>1. Comisionado parlamentario para las normas y junta de normas (gobiernos locales) 2 y 3. Sólo en investigaciones penales</p>	<p>1. Autoridad italiana de competencias y autoridad italiana de comunicaciones. En estos casos penales, la fiscalía 2 y 3. Sí, pero hace falta orden judicial</p>	<p>por la jerarquía. Diputados: presidentes de las cámaras. También el alto comisionado para la prevención y el combate de corrupción y otras formas de delito en la Administración pública</p>	<p>profesional controlan los negocios posteriores al empleo</p>	<p>1. Acción judicial pública si se da delito, inspectores fiscales si hay fraude de impuestos 2 y 3. Sólo jueces. Los inspectores fiscales también pueden controlar los datos de las cuentas bancarias</p>	<p>1. Tribunal constitucional, y el poder judicial (dirección central de investigación del delito financiero y económico y de la corrupción) 2 y 3. Sólo en investigaciones penales</p>	<p>por la jerarquía. Diputados: presidentes de las cámaras. Cargos electos localmente: a través de reclamaciones</p>	<p>1. Para cargos nombrados y miembros del gobierno: oficina de conflictos de intereses (puede investigar registros fiscales) Funcionarios y judicatura: inspectores internos. En caso de delito: fiscales (una oficina especial de la fiscalía contra la corrupción) 3. Sólo jueces</p>
--	------------------------------	--	--	--	--	---	---	---	---	--	--

Proceso Judicial o administrativo	Administrativo: CPCB Judicial: fiscales	Judicial: fiscales Administrativo: jerarquía y organismo de supervisión	Administrativo: ADRCB: Sólo hay proceso judicial en casos de soborno	Los dos	Judicial: en casos de corrupción por la jerarquía Administrativo: inspección de miembros del gobierno no envían la declaración de intereses o incluyen información falsa después de la reclamación de la autoridad competente	Judicial: en caso de delito. Administrativo: inspectores del funcionariado	Judicial: en caso de delito. Administrativo: inspectores del funcionariado	Judicial: en caso de delito. Administrativo: inspectores de conflictos de intereses
Sancciones 1. Penal 2. Disciplinaria 2.1 Suspensión de sueldo a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios c. Jueces d. Diputados e. Cargos elegidos localmente 2.2 Cese a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios c. Jueces d. Diputados e. Cargos elegidos localmente	1. Sí, hasta cinco años de prisión si el delito es grave 2.1 b, c Sí	1. Penal: Sí. Cargos públicos locales: hasta tres años de prisión por declaraciones falsas 2.1 b y e Sí	1. No	1. Penal: Sí, para los cargos electos localmente y miembros de parlamentos regionales por no inhibirse cuando debían y por no desvelar los intereses pecuniarios (periodo transicional) 2. Disciplinarias: 2.1. b Sí 2.1. d Sí 2.2. b Sí	1. Sólo en caso de delito de corrupción, pero también si los miembros del gobierno no envían la declaración de intereses o incluyen información falsa después de la reclamación de la autoridad competente 2.1 b y c: Sí 2.2 b y c: Sí	1. Penal: sólo cuando existe intención criminal. Delitos: aceptar ventajas (dinero o joyas, como por ejemplo), perversion de la justicia, soborno.. 2.1. b Sí 2.1. c Sí 2.2. b Sí 2.2. c Sí	1. Penal: sólo en caso de delito, por ejemplo de soborno 2. Disciplinarias 2.1. b Sí 2.1. c Sí	2.2. a Sí 2.2. b Sí 2.2. c Sí

<p>3. Administrativa a. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno b. Funcionarios c. Judicatura d. Diputados e. Cargos elegidos localmente</p>	<p>3. Sí, multas y sanciones morales</p>				<p>3. Se contempla un informe destinado a los presidentes de las cámaras del parlamento para los casos de violación de la ley por parte de los miembros del gobierno</p>	<p>3. a, b, c y e Empleo complementario ilegal: multas de hasta 1.500 euros</p>	<p>3. Violación de las normas sobre conflictos de intereses por parte de los diputados: publicación en el boletín oficial del parlamento</p>	<p>3. a Prohibición de acceso a cargos públicos durante tres años</p>	<p>3. Cargos nombrados políticamente y por el gobierno: la violación de la ley implica la publicación en el BOE. En caso de delitos graves: prohibición de ser nombrado para un puesto público durante un período de hasta diez años. Devolución del dinero obtenido ilegalmente.</p>
--	--	--	--	--	--	---	--	---	---