

Reseña de: Rafael Jiménez Asensio, *Cómo prevenir la Corrupción: Integridad y Transparencia*, La Catarata, 2017

ISBN: 9788490973509

Los problemas que se abordan en la obra "*Cómo prevenir la Corrupción: Integridad y Transparencia*" de Jiménez Asensio gozan en la actualidad de una indudable relevancia dada la creciente desconfianza en las instituciones públicas por parte de la ciudadanía como consecuencia tanto de los escándalos de corrupción que han salido a la luz en los últimos años como de la crisis económica y financiera.

La corrupción se explica como elemento inherente a la relación humana con el poder, distinguiendo entre la corrupción más grave y que más recursos públicos detrae y la corrupción a pequeña escala pero que sitúa en la base del derrumbe de los valores institucionales y la imposibilidad de construir instituciones sólidas. Se identifican dos clases de medidas para combatir la corrupción, las represivas y las preventivas, indicando que, si bien las primeras son necesarias y tendemos a recurrir más a éstas, las segundas son más relevantes. Dentro de las medidas preventivas se distinguen dos bloques, en los que se divide la propia obra, los sistemas de integridad institucional y el fortalecimiento de la efectividad de la transparencia en las actividades públicas.

En la primera parte de la obra desarrolla los sistemas de integridad institucional como medidas para prevenir la corrupción relacionando estos marcos de actuación con la

ética institucional. Se subraya como error en la construcción de estos sistemas el hecho de que el foco sea siempre puesto sobre el comportamiento de la clase política, altos cargos o personal asimilado, pues para conseguir unas instituciones íntegras se debe contar con la actuación de todas las personas que las componen.

Dicha integridad debe trabajarse y los valores éticos han de ser asumidos como propios por las personas gestoras y administradoras públicas, debiendo establecerse infraestructuras que formen y construyan la ética fijando también marcos de actuación para evitar o identificar situaciones de riesgo en aras a evitar comportamientos corruptos que puedan derivar en la pérdida de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía.

En relación con los principios que deben ser asumidos por todas las personas que forman parte de las instituciones se indica que la ética pública, a pesar de tener elementos en común con la ética privada, se caracteriza por tener no sólo un elemento subjetivo, concretado en dicha asunción de valores por el personal, sino también por un elemento objetivo. Dicho elemento objetivo lo constituyen los efectos que la actuación (o no actuación) del personal tiene sobre la institución y la confianza de la ciudadanía en aquélla, elemento, el de la confianza ciudadana, que subraya a lo largo de la obra como esencial para garantizar la existencia de instituciones sólidas.

Como cuestión central de los capítulos dedicados a los sistemas de integridad institucional cabe destacar la defensa de un aumento de la autorregulación a través de códigos de conducta de las instituciones relacionando éstos con el concepto de gobernanza ética. Estos sistemas son necesarios, en parte, dado que el encuadre entre derecho y ética no es siempre perfecto y, en ocasiones, el derecho no se ocupa ni debe ocuparse de determinadas conductas éticamente reprobables.

El actual desequilibrio entre regulación legal y autorregulación nos hace creer que todo lo que no está prohibido por la Ley es éticamente aceptable, pero hay una serie de valores y principios que los servidores públicos deben respetar. Por esta razón el componente de autorregulación es muy importante en las Administraciones Públicas. La ética de las instituciones públicas jugaría un papel complementario entre el derecho positivo y la integridad formulada a través de mecanismos de autorregulación.

En relación con lo anterior se establece que, si bien las normas de carácter represivo y sancionadoras son necesarias en un sistema de integridad institucional, recurrir exclusivamente a esta clase de normas genera marcos de integridad incompletos. Vincula así los sistemas de *compliance* del sector privado con las políticas de integridad institucional destacando

que resulta más fácil establecer los primeros pues han sido contruidos desde las perspectiva del derecho penal. Ahora bien, el hecho de no enfocar la construcción de los sistemas de integridad institucional pública desde la perspectiva penal sino a través de códigos de conducta que constituyen una suerte de *soft law* no es algo negativo siempre que esta vía se adopte antes de que se produzca la corrupción dado que si se establecen *a posteriori*, la confianza en las instituciones ya se ha perdido.

Se abordan asimismo en la obra, a continuación, los marcos de integridad desde el punto de vista normativo, identificando tres clases de normas: leyes de incompatibilidades, leyes de conflictos de intereses y la regulación de valores de integridad y principios de buena gestión. Como elemento problemático destaca el autor que el endurecimiento excesivo de estos sistemas normativos así como las exigencias de transparencia puede desincentivar el acceso a los cargos públicos sobre todo a profesionales procedentes del sector privado. Asimismo, la intensificación o densidad de la configuración normativa de la ética o de la integridad institucional solo consigue transformar a esta en un conjunto de principios o reglas meramente decorativos.

En nuestro contexto la idea de ética institucional sólo ha surgido como consecuencia de los casos de corrupción. Las reformas legales no se han construido de manera estratégica. No se han construido de modo efectivo modelos institucionales y de gestión de gobernanza ética y, por consiguiente, la ética pública se percibe por la ciudadanía como un intento de lavar la cara a las instituciones tras reiterados escándalos de corrupción. Por consiguiente, se debe explicar con claridad qué es un marco o sistema de integridad institucional y éstos no deben formalizarse como normas jurídicas. Las leyes pueden recoger valores o principios pero no formas de actuación.

Con respecto a la transparencia, Jiménez Asensio remarca que debemos ser conscientes de que ésta también debe ser constantemente trabajada por las organizaciones públicas y los empleados públicos que deben entenderla y asumirla como principio o valor propio. Teniendo en cuenta lo anterior, no cabe olvidar que la transparencia no constituye un fin en sí misma, sino que tiene carácter instrumental, contribuyendo a hacer efectiva la integridad. Asimismo, existe el peligro de que el la transparencia se emplee como elemento publicitario bajo el que ocultar determinados ámbitos de la vida pública, abordando en este sentido la difícil relación entre transparencia y política.

Particularmente interesante es que el trabajo, a continuación, se adentra en el análisis de una serie de problemas con respecto a la forma en que se ejerce la transparencia que son de una gran relevancia y suelen pasar inadvertidos. En primer lugar, se señala la dificultad

de vincular transparencia con rendición de cuentas pues, por ahora, la política de transparencia únicamente nos ofrece una imagen de lo que se hace en determinado momento, no se conecta lo que se prometió o debió hacer con lo que realmente se ha hecho.

En segundo lugar, se apunta a los conflictos que pueden derivarse del hecho de que sean las propias instituciones que deben ser controladas las que implementen su propia política de transparencia y decidan qué información se comparte puede derivar en que la transparencia de la institución se diseñe para mostrar únicamente elementos positivos y conformar a la ciudadanía. En este sentido, debe abogarse por que el control de la transparencia se haga desde instituciones independientes.

En tercer lugar, en cuanto al uso que se hace de la transparencia, se critica que la transparencia se exija en ocasiones, en apariencia, únicamente porque lo que parece que se busca es el mero escándalo político. Así, critica Jiménez Asensio que la ciudadanía hace un uso más bien escaso de sus posibilidades de acceso a la información: pareciera en ocasiones que la transparencia haya sido una simple moda y haya perdido su popularidad. Así, los mecanismos de la transparencia que, en teoría, se diseñan para que la ciudadanía ejerza el control, son principalmente empleados por partidos políticos y sindicatos.

La transparencia se ha construido de manera precipitada y poco estratégica, creándose un mercado alrededor de ésta que poco tiene que ver con la mejora democrática y más con la creación de una apariencia de buenas prácticas institucionales. En este sentido, la densidad institucional de mecanismos de supervisión y control es a todas luces desproporcionada, aparte de ineficiente, a juicio de Jiménez Asensio.

Sin embargo, conviene compensar la visión escéptica de transparencia con una perspectiva que aporte un enfoque más constructivo. Así, lo realmente relevante es que la transparencia ofrezca información sobre el ejercicio de la actividad pública que comporte resultados y mejore los escrutinios de control al poder, para lo que se debe cambiar la cultura organizativa y, sobre todo, no pensar que las instituciones serán íntegras y transparentes de la noche a la mañana.

En definitiva, la obra analizada centra su atención, de manera certera, en los mecanismos de prevención de la corrupción sin, por ello, obviar la necesidad de implantación de mecanismos represivos. El enfoque dado por Jiménez Asensio a la construcción de la integridad, ética y transparencia institucional resulta especialmente oportuno por cuanto que analiza en profundidad la incorporación de estos elementos a las instituciones públicas identi-

cando los riesgos de que se creen estos sistemas o mecanismos con el objetivo único de satisfacer a la ciudadanía sin ser verdaderamente eficaces en la prevención de la corrupción.

Por último, la sugerencia que se realiza, relativa a la creación de un Alto Comisionado nombrado parlamentariamente que aglutinara el control de la integridad y la transparencia podría ser una solución a los distintos problemas que surgen con la actual estructuración de la política de transparencia, sin embargo, como bien reconoce el autor, deben diseñarse también marcos de integridad institucional para que ésta sea asumida como propia en la actuación de las instituciones públicas.

Alba Soriano Arnanz

Investigadora predoctoral. Universitat de València

Alba.Soriano@uv.es