

# Transparencia pública y buenas prácticas: una visión desde la sociedad civil



**Jesús Lizcano Álvarez**

Presidente de Transparencia Internacional España.

Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

La transparencia constituye un pilar básico y un objetivo indispensable para el impulso de la participación y el desarrollo efectivo del derecho a saber de los ciudadanos. En este contexto las instituciones públicas, así como los Colegios Profesionales, como entidades de derecho público que son, han de contribuir y dar ejemplo de apertura informativa a los ciudadanos y a la sociedad. En el presente trabajo se recoge la visión desde la sociedad civil de una organización como Transparencia Internacional, haciéndose referencia a las evaluaciones institucionales y otras actividades que realiza esta organización en España en aras de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

## Palabras clave

Transparencia, corrupción, integridad, sociedad civil, Transparencia Internacional

## Abstract

*Transparency constitutes the cornerstone and an indispensable objective to encourage citizen participation and the effective development of their right to know. In this context, public institutions such as professional associations, as bodies governed by public law, have to contribute and give a good example of informative transparency to citizens and society. The present article considers the work, from the perspective of civil society, of an organization such as Transparency International and makes reference to the institutional evaluation and other activities performed by this organization in Spain to seek transparency and combat corruption.*

## Keywords

*Transparency, corruption, integrity, civil society, Transparency International*

## 1. La transparencia pública como valor social y derecho básico del ciudadano

En una sociedad moderna y realmente democrática como la española, la transparencia constituye un pilar básico y un objetivo indispensable para el impulso de la participación y el desarrollo efectivo del derecho a saber de los ciudadanos. La transparencia es además el principal antídoto contra la corrupción, lacra que ha venido afectando a numerosos cargos políticos e instituciones públicas en este país. Necesitamos más que nunca un sistema político, jurídico y económico realmente transparente, es decir, que los ciudadanos puedan conocer con detalle de todo lo que ocurre y se gasta en las miles de instituciones públicas existentes en este país, así como en otras instituciones que reciben sus fondos mayoritariamente del erario público.

En este contexto resulta fundamental, como entidades de derecho público que son, que los colegios profesionales contribuyan y puedan dar ejemplo de apertura informativa a los ciudadanos y a la sociedad, por el importante rol social que desempeñan, y dado que reúnen, además, a miles de profesionales, entre los que se encuentran una buena parte de los actuales y futuros líderes económicos y sociales de este país.

Dentro de una sociedad amplia, integrada y plural como es la que actualmente nos rodea, hemos de progresar en todas las proyecciones que tiene la transparencia a nivel tanto social, como económico e institucional, y especialmente en el Sector público, que es cuantitativa y cualitativamente fundamental en la sociedad, realizando además unas muy sustantivas inversiones de distinto tipo,



y especialmente en infraestructuras y obras públicas, financiadas, por tanto, con el esfuerzo económico de todos los ciudadanos.

La sociedad civil viene desarrollando en este contexto iniciativas que promueven e impulsan esa transparencia, y entre ellas cabe citar las de Transparencia Internacional, organización no gubernamental implantada en un centenar de países, que tiene como objetivo fundamental combatir la corrupción e impulsar en los distintos países un mínimo nivel de transparencia que haga que los ciudadanos puedan estar suficientemente informados y puedan así participar más en las decisiones políticas, económicas y sociales que les conciernen. Una de las actividades principales de Transparencia Internacional es la realización de diversos

análisis, investigaciones e informes sobre el nivel de corrupción existente en el mundo, y ello en distintos ámbitos y niveles de apreciación, tanto en la escala de lo público como de lo privado.

## **2. Evaluación de la corrupción a nivel internacional**

Transparencia Internacional viene publicando periódicamente, cuatro informes relacionados con la corrupción: a) Índice de Percepción de la Corrupción, b) Barómetro Global de la Corrupción; c) Índice de Fuentes de Soborno, fundamentalmente dirigido a empresas; y d) Informe Global sobre la Corrupción, que describe con detalle la situación específica de cada uno de los muy numerosos países analizados. Hacemos a continuación una breve descripción de cada uno de ellos.

a) Índice de Percepción de la Corrupción: un primer índice o informe que TI presenta todos los años es el denominado Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), con el que se lleva a cabo un estudio que se proyecta sobre la mayor parte de los países del mundo y que mide el nivel de percepción que los ciudadanos e instituciones perciben de su propio país. En cuanto a los últimos resultados de este Índice (2015), cabe destacar que España ha vuelto a perder puntos y se sitúa ahora con 58 sobre 100, la puntuación más baja de la serie histórica de este índice. Con ello pierde dos puntos con respecto al IPC 2014 (que era de 60); la puntuación que recibió en 2013 fue de 59, con una bajada muy fuerte, por ello, tras observar los datos de 2014, se preveía que continuara la mejora, pero los datos de 2015 no lo han expresado así.

b) Barómetro Global de la Corrupción: otro índice que elabora Transparency International es el Barómetro Global de la Corrupción. Mediante este Índice se hace un análisis más detallado y calificado, por sectores, del nivel de corrupción existente en cada país. Se trata por ello de un estudio amplio y de marcado carácter cualitativo, de una buena radiografía, en definitiva, sobre la corrupción. En el último barómetro publicado, el de 2013, se ha llevado a cabo una evaluación del nivel de corrupción en 107 países, evaluando específicamente 12 sectores en cada país: 1) partidos políticos, 2) parlamentos, 3) ejército, 4) ONG, 5) medios de comunicación, 6) entidades religiosas, 7) empresas/sector privado, 8) sistema educativo, 9) sistema judicial, 10) sistema de salud, 11) policía, 12) funcionarios públicos. El sector con la peor calificación en España ha sido el de los partidos políticos (4,4 sobre 5).

c) Índice de Fuentes de Soborno: este índice evalúa el nivel existente de sobornos en las empresas exportadoras de las treinta economías o países mayores exportadores del mundo. En este Índice se pone de manifiesto que la corrupción no es únicamente un problema del sector público, sino también del sector empresarial, y esto trae aparejados importantes riesgos financieros y de reputación para las empresas afectadas. Otros dos resultados notorios de este Índice son los siguientes: a) Por sectores empresariales, las empresas de obras públicas y construcción obtienen la puntuación más baja. Se trata de un sector donde la omisión de reglamentaciones y las deficiencias en el cumplimiento pueden tener efectos desastrosos para la seguridad pública. b) El sector de petróleo y gas también se percibe como particularmente proclive al soborno. Desde

hace tiempo las industrias extractivas se han mostrado propensas a riesgos de corrupción.

d) Informe Global sobre la Corrupción: este informe, de un carácter más exhaustivo, aborda la situación y evolución en el último año de la corrupción en un buen número de países; este informe se lleva a cabo por expertos en temas de la corrupción seleccionados por TI en cada país. Cabe señalar que las experiencias y situaciones de mayor corrupción en la mayor parte de los países se centran, en cuanto a nivel de entidades, en las entidades públicas locales, esto es, los ayuntamientos, y a nivel de sectores, los más afectados son: construcción, petróleo, minería y armamento.

En la última edición, la de 2015, este Informe se ha dedicado específicamente al Deporte. El informe recoge una amplia radiografía de la corrupción en el deporte en el ámbito internacional, a través de un conjunto de artículos y estudios de más de 60 autores, que analizan la situación relativa a un amplio número de deportes y de países. Se trata, en definitiva, de un informe en profundidad que recoge muchos de los hechos y las causas de numerosas actividades corruptas en torno al deporte a nivel mundial, así como las medidas que se pueden adoptar para disminuir ese alto nivel de corrupción.

### 3. Los índices de transparencia de las instituciones públicas

De acuerdo con los anteriores objetivos, TI-España ha venido elaborando y publicando en estos últimos años cinco Índices de Transparencia: a) el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos; b) el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas; c) el Índice de Transparencia de la Gestión del Agua; d) el Índice de Transparencia de las Diputaciones y e) el Índice de Transparencia de los Parlamentos. Mediante estos índices se trata, en definitiva, de hacer frente al problema del déficit de información pública y la falta de transparencia por parte de numerosas instituciones públicas españolas, tratando además de contribuir con ello a reducir los riesgos de corrupción en las mismas.

En este sentido los objetivos específicos que persiguen estos Índices de transparencia son los dos siguientes: a) por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de las instituciones públicas incluidos en cada índice, e b) impulsar y propiciar la transparencia y el aumento de la información que estas entidades ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto.

+ desarrollo sostenible

# Más que agua

Talento, conocimiento y compromiso.  
Aportamos respuestas adecuadas  
para una gestión más eficiente.  
Compartimos conocimiento  
y generamos innovación.  
Trabajamos por un futuro basado  
en el compromiso y la cooperación.

[www.aqualogy.net](http://www.aqualogy.net)



**AQVALOGY**  
Where Water Lives

SOLUCIONES INTEGRADAS  
DEL AGUA PARA UN  
DESARROLLO SOSTENIBLE

La estrategia elegida por TI-España para la puesta en marcha e implementación efectiva de esos índices ha sido eminentemente participativa, tanto en cuanto a la pluralidad de instituciones que han participado en la elaboración de la metodología y en la selección de las áreas de transparencia e indicadores para realizar la evaluación en cada Índice, como también en cuanto al fomento de la participación de las distintas instituciones públicas evaluadas en cada uno de los respectivos Índices. Cabe destacar a este respecto el importante nivel de colaboración que la generalidad de las instituciones públicas evaluadas viene prestando a TI-España en el proceso de evaluación y elaboración de estos Índices de transparencia.

A un nivel más concreto, el contenido específico de cada uno de los índices mencionados es el que se indica a continuación:

a) Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA): este índice está orientado a conocer y comparar el nivel efectivo de transparencia y de apertura informativa –un exponente importante de la calidad democrática– de los ayuntamientos para con los ciudadanos y vecinos de los municipios, y ante la sociedad en general. En las últimas ediciones del ITA, se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores ayuntamientos de España, esto es, aquellos que tienen una población superior a los 65.000 habitantes, los cuales en conjunto acumulan más de la mitad de la población española.

b) Índice de Transparencia de la gestión del Agua (Intrag): el Intrag constituye una herramienta para medir y divulgar el nivel de transparencia informativa de los organismos que gestionan el agua en España. A través de este Índice se lleva a cabo la evaluación de catorce organismos: nueve confederaciones hidrográficas y cinco agencias autonómicas del agua. Aparte de la situación individual de cada organismo gestor del agua, con el Intrag se llegan a conocer, además, aquellos aspectos en los cuales los organismos, a un nivel conjunto, presentan mayores o menores niveles de transparencia, bien en cuanto a su información económico-financiera, a la planificación hidrográfica, a los concursos y licitaciones, etc.

c) Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (Incau): este Índice, de forma similar a los demás Índices de TI-España, tiene un doble objetivo: por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de los Gobiernos

de las diferentes comunidades autónomas, y por otra, impulsar y propiciar el aumento de la información que estas instituciones ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto. Con este Índice se lleva a cabo la evaluación de la transparencia de las diecisiete comunidades autónomas españolas, o más concretamente de los gobiernos responsables de dichas CC.AA.

d) Índice de Transparencia de las Diputaciones (Indip): a través de este índice se lleva a cabo la evaluación del nivel de transparencia de cuarenta y cinco diputaciones: las diputaciones provinciales propiamente dichas, las diputaciones forales vascas, dos consells balears y dos cabildos insulares canarios; y ello mediante un procedimiento de evaluación similar al descrito en anteriores índices, y que se basa por tanto en un conjunto de 80 indicadores, que tratan de abarcar las áreas más importantes de la información que en TI-España se estima se debe ofrecer a la ciudadanía por parte de una Diputación.

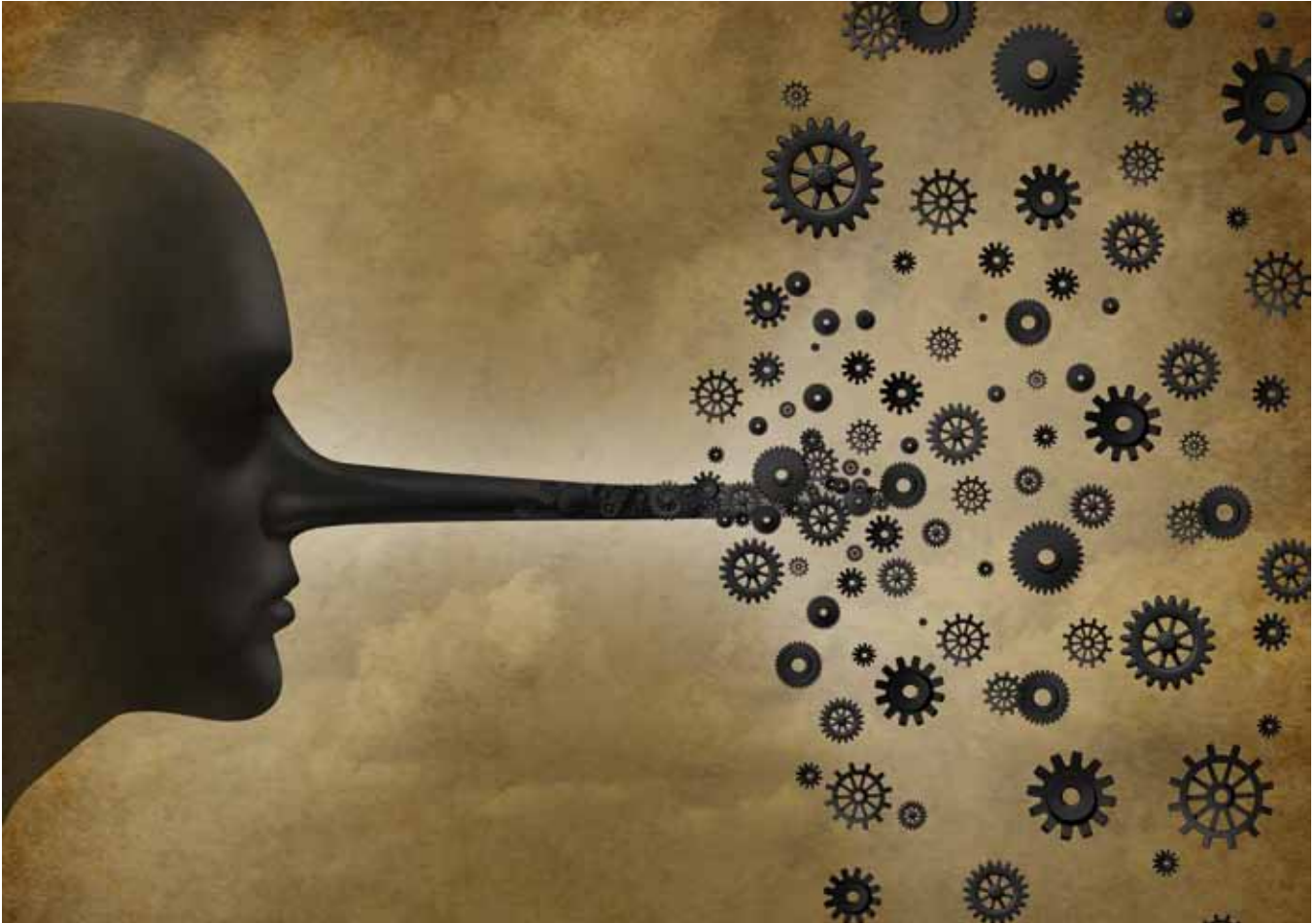
Un aspecto destacable de los resultados de la última edición del Indip (2015) es el aumento que por término medio han alcanzado las Diputaciones en su valoración final, ya que mientras que en la anterior edición de este Índice (2013) la valoración media fué de 69´6 sobre 100, en esta ocasión la puntuación media de las cuarenta y cinco Diputaciones ha ascendido a 81´7 por 100, lo que pone de manifiesto el esfuerzo de apertura informativa que han hecho la mayor parte de las instituciones, si bien sigue habiendo algunas Diputaciones suspensas, y otras más con lagunas informativas en algunas de las áreas de transparencia evaluadas.

Los sucesivos datos de los anteriores Índices vienen a demostrar que la transparencia es una cuestión de voluntad de los responsables políticos y cargos públicos que gobiernan las instituciones, más que de color político, ya que las instituciones que obtienen las mejores –y las peores– puntuaciones, pertenecen a unos y otros Partidos políticos, así como también que el papel de la sociedad civil en el control e impulso de la transparencia viene siendo importante, y lo ha de ser más aún en el futuro<sup>1</sup>.

#### **4. Evaluación del cumplimiento de la normativa legal por las instituciones públicas**

TI-España ha realizado recientemente un estudio por el que se pone de manifiesto que las instituciones públicas incumplen mayoritariamente la normativa legal sobre contratos.





Después de un primer análisis en el que se evidenció el escaso cumplimiento de la obligación legal de publicación de contratos por parte de ayuntamientos, comunidades autónomas y parlamentos, el segundo análisis realizado por Transparencia Internacional España muestra asimismo un bajo nivel de cumplimiento por parte de Diputaciones Provinciales y Universidades públicas.

Más concretamente, en el primer análisis, realizado en Enero 2016 por Transparencia Internacional España en colaboración con el Observatorio de Contratación Pública respecto a los 110 grandes ayuntamientos españoles, las 17 comunidades autónomas y los 19 parlamentos (Congreso, Senado y 17 parlamentos autonómicos) se pone de manifiesto que tres de cada cuatro ayuntamientos no cumplen con la obligación legal (Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado) de publicar sus contratos y

licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público; tampoco cumplen esta obligación tres de cada cuatro Parlamentos (26 % de cumplimiento), siendo, por otra parte, solo tres comunidades autónomas de las 17 totales (el 18 %) las que cumplen con el mencionado mandato legal. Resulta significativo en este contexto que ayuntamientos como los de Madrid, Barcelona, Bilbao o Valencia incumplan esta normativa legal. En el segundo análisis (realizado en febrero 2016) del nivel de cumplimiento legal de 45 diputaciones provinciales, y de 51 Universidades públicas, se pone de manifiesto que casi seis de cada diez diputaciones no cumplen con la citada obligación legal de publicar sus licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público, siendo este nivel de cumplimiento mayor en el caso de las Universidades públicas, colectivo en el que el 59 % de estas instituciones cumple la mencionada obligación legal.



Jesús Lizcano, durante su conferencia en el Congreso

Transparencia Internacional España viene instando a que todas las instituciones públicas cumplan esta obligación legal, de cara a que la información general y detallada de los contratos y licitaciones que llevan a cabo los miles de entidades públicas españolas se encuentre centralizada a nivel nacional y a disposición de todos los ciudadanos y empresas de este país, de cara a un aumento de la transparencia y la prevención de la corrupción, y posibilitándose además un mayor cumplimiento de las reglas de la competencia, y por tanto, de la eficiencia económica global.

### 5. Principios de transparencia y prevención de la corrupción para las empresas

TI-España viene desarrollando una línea de actuación relacionada con el sector privado, habiendo elaborado los “Principios de transparencia y prevención de la corrupción para las empresas”, con el fin de ofrecer pautas de actuación a las empresas que les ayuden a desarrollar sus actividades con un adecuado nivel de transparencia y responsabilidad social, y a reducir los riesgos de corrupción. Estos diez principios son los que se indican a continuación:

1. Cumplimiento de los Principios de Buen Gobierno Corporativo (Código Unificado de Buen Gobierno Corporativo).
2. Implementación en la Empresa de un Código Ético.
3. Implementación de Programas de cumplimiento normativo (Compliance Programmes).

4. Implementación de canales de denuncias para la comunicación de posibles incumplimientos de las normas internas de la empresa y de las normas legales
5. Información pública de las retribuciones de los directivos y administradores.
6. Información pública de las contrataciones con el sector público e información de las actividades subvencionadas por ayudas públicas.
7. Información pública de las políticas de Responsabilidad Social Corporativa
8. Evitación de prácticas de favorecimiento y corrupción en el sector privado.
9. Evitación de prácticas de corrupción de funcionarios extranjeros en las transacciones internacionales.
10. Cumplimiento de las obligaciones fiscales.

La finalidad última de esta propuesta de Principios de TI-España, que se encuentran desarrollados en la web de esta organización, es servir de punto de partida para lograr desde la actividad empresarial una adecuada prevención de la corrupción contribuyendo así de forma directa a la transparencia y al respeto de la competencia leal generando valor para la empresa, protegiendo internamente a todos sus miembros, promoviendo una mayor protección de los consumidores, así como una mejor prevención de la corrupción en el sector público y privado. **ROP**

#### Notas

(1) Información detallada sobre los cinco Índices de Transparencia descritos, su metodología, las instituciones evaluadas, así como el detalle de los resultados obtenidos en cada uno de ellos, se puede encontrar y consultar en la página web de TI-España (<http://www.transparencia.org.es>)