

Naciones Unidas
Sesión 16 del Comité de Expertos en Administración Pública (CEAP)
24 al 28 de Abril de 2017
Comunicación escrita presentada por Fundación Novia Salcedo
Apartado 3 (d) de la Agenda: Desarrollo de principios para una gobernanza eficaz

Tres organizaciones relevantes, que evalúan el desarrollo democrático y social a nivel mundial, puntúan a España de la manera siguiente: el Banco Mundial en sus Indicadores de Gobernanza de Ámbito Mundial le asigna el puesto 63 entre 209 países y el percentil 70; Transparency International el puesto 36 entre 168 países con 58 puntos (máximo 100); y World Justice Project, puesto 26 entre 102 países y 0,68 (máximo 1). Estos resultados aparentemente dispersos muestran una gran coherencia si se analizan en profundidad.

Esta evidencia permite afirmar que, a nivel mundial, España está posicionada a un nivel medio/alto en lo que concierne a su desarrollo económico y social. Como estas calificaciones no se alcanza de forma gratuita, debe aceptarse que detrás de ello existen puntos fuertes con una base sólida.

Aceptando este hecho, también es cierto que España está entre las posiciones más bajas de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico en tres Objetivos para el Desarrollo Sostenible: paro (especialmente paro juvenil), pobreza (especialmente pobreza infantil) y desigualdad.

En esta ponencia nos proponemos identificar aspectos relevantes que contribuyan a explicar las causas raíz que generan estos resultados menos satisfactorios. Siendo su propósito último el singularizar áreas de mejora que pudieran conducir a acciones para enderezar esta situación. Con esta idea se pone el foco en las prácticas en gobernanza al uso en España en la actualidad y las confrontamos contra una metodología y estándares reconocidos.

Para este fin nos apoyaremos en la metodología utilizada por el Banco Mundial tal y como la formula en sus Indicadores de Gobernanza de Ámbito Mundial.

Para construir los Indicadores de Gobernanza de Ámbito Mundial, el Banco Mundial contempla seis dimensiones de la gobernanza: 1.-Voz del Ciudadano y Rendición de Cuentas de los Políticos, 2.-Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, 3.-Eficacia del Gobierno, 4.- Calidad Regulatoria, 5.-Imperio de la Ley, 6.-Control de la Corrupción. Mediante la combinación de todas ellas construye un ranking de naciones a nivel mundial. Adicionalmente asigna el percentil en que se posiciona cada país.

En lo concerniente a España, la evidencia muestra que las número 1 y 2 están abordadas de forma razonable por el sistema de gobernanza español.

No es el caso para las otras cuatro dimensiones.

Eficacia del Gobierno refleja la percepción sobre la calidad de la Administración y su grado de independencia frente a presiones políticas.

Con relación a este punto Suecia (que ocupa el puesto 4 mundial y percentil 98 en los Indicadores de Gobernanza de Ámbito Mundial) al formular sus valores básicos comunes para su gobierno central declara “los nombramientos para puestos en la administración pública son un asunto importante en democracia. Al nombrar para puestos en el gobierno central, solamente deben ser tenidos en cuenta criterios objetivos tales como mérito y competencia. Competencia debe ser el factor primario. Factores irrelevantes o intereses privados no deben tener ninguna influencia en las decisiones de empleo”.

La práctica española difiere radicalmente de este enfoque pues mérito y competencia son irrelevantes a la hora de nombrar los empleados públicos de nivel más alto.

Los nombramientos para los puestos de alta dirección en el sector público se realizan unilateralmente y sin contraste por el partido o partidos en el poder y sólo toman en consideración la afinidad y respeto a las directrices del partido. Mérito y competencia no son tenidos en consideración. No existen procedimientos de rendición de cuentas. El sistema es respaldado por legislación adecuada y legalmente funciona bajo las etiquetas: "Cargos de Confianza" para los que no existe ninguna limitación y "Cargos de Libre Designación" con la restricción de que la persona nombrada debe ocupar en ese momento un puesto de empleado público.

El basarse sólo en criterios políticos, no teniendo en cuenta competencia y mérito, comporta efectos perniciosos: 1) el sector público está pobremente gestionado; cortoplacismo y decisiones motivadas por razones políticas son demasiado frecuentes. Más de 60.000 Millones de € se han empleado en rescatar las Cajas de Ahorro; 2) no existe carrera meritocrática para los empleados público que trabajan en el sector público; los nombramientos, promociones o destituciones a alto nivel no están vinculados a la ejecutoria o a la deontología sino a la conveniencia política; 3) los empleados públicos nombrados políticamente deben fidelidad a quienes les patrocinan; ello oblitera la deontología y conduce a la corrupción; de hecho casi todos los casos de corrupción han sido provocados por políticos o por personas nombradas por ellos.

Hay una clara área para la mejora de la gobernanza en esta dimensión mediante la sustitución progresiva del sistema actual por otro basado solamente en el mérito y la competencia.

Calidad Regulatoria determina la percepción de la calidad de la formulación y puesta en práctica de políticas, independencia de los organismos reguladores respecto a injerencias política y la credibilidad del compromiso del Gobierno en lo referente a esas políticas.

Los Organismos Reguladores son agencias gubernamentales que se crean para supervisar áreas de actividad y prácticas concretas y están orientadas para promocionar la libre competencia y evitar prácticas monopolísticas.

Los Organismos Reguladores operan fuera de la jurisdicción del gobierno con el fin de otorgarles un poder completo a la hora de regular el campo que tienen asignado. Para preservar su independencia y credibilidad de cara a los ciudadanos y representar la voz de grupos de interés legítimos existe la tendencia de ir incorporando progresivamente a profesionales de reconocido prestigio e independientes de influencias políticas.

Los Organismos Reguladores que existen en España son: Comisión Nacional del Mercado de Valores, Agencia Española para la Protección de Datos, Comisión para el Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Energía, Comisión Nacional de la Competencia, Comisión Nacional de Servicios Postales, Comisión Nacional para los Medios Audiovisuales, Comisión Nacional del Juego, Consejo Nacional para la Energía Atómica y Banco de España.

Todos estos organismos tienen sus propios Consejos de Administración y equipos de dirección. Sin excepción, todos los nombramientos para ocupar estos puestos son realizados por los partidos políticos y recaen en sus allegados. Competencia y mérito no son tenidos en consideración.

La consecuencia es que los Organismos Reguladores no son gestionados ni por los mejores ni más independientes profesionales. Ello conduce a pobreza en los procesos de decisión y a que se tomen demasiadas decisiones en favor de élites extractivas. Adicionalmente se bloquea la presencia de grupos de interés legítimos con sólidos repositorios de conocimiento y experiencia y que representen los intereses del conjunto de la sociedad.

En esta dimensión existe una clara área de mejora en la gobernanza cambiando el actual sistema de nombramientos por otro basado en mérito y competencia.

Imperio de la Ley refleja las percepciones del alcance hasta el que los actores sociales tiene confianza y se ajustan en sus conductas a las reglas de la sociedad, en particular la calidad del respe-

to al sistema contractual, derechos de propiedad, policía y juzgados así como la probabilidad de crimen y violencia.

Para evaluar el nivel de desarrollo de la gobernanza en esta dimensión recurrimos a los datos publicados en 2016 por la Red Europea de Consejos del Poder Judicial (European Network of Councils for the Judiciary) en su informe “Independencia y Rendición de Cuentas de la Judicatura y de la Fiscalía” (Independence and Accountability of the Judiciary and the Prosecution). La encuesta formula una serie de preguntas a jueces en cada país, cubre los últimos dos años e incluye 22 países europeos.

A la pregunta de si “sobornos se aceptan de forma regular para sesgar las sentencias” la respuesta de los jueces españoles colocan a España en el puesto 19 entre 22 países (en 15 países los jueces opinan que esta no es un práctica regular). Puesto 20 en “haber recibido presiones o amenazas disciplinarias para decidir en un caso”. Puesto 22 en “algunos casos son asignados a jueces concretos, a favor del sistema, para influir en el desenlace de la sentencia”. Puesto 22 en “ni mérito ni competencia tienen ninguna influencia a la hora para ser promocionado a niveles superiores”.

Los expertos opinan que el Derecho Procesal español está obsoleto, es laberíntico y susceptible de prácticas manipuladoras. Los procesos pueden necesitar siete años para llegar a una sentencia. Los procesos por corrupción son especialmente largos pues hay importantes cantidades de dinero implicadas y los acusados contratan abogados con mucha experiencia.

En lo referente a la dimensión de gobernanza en Imperio de la Ley, la influencia política impregna el sistema judicial en España, lo que reduce en gran medida la calidad de la gobernanza en este área.

Por ello el estimular la profesionalización y la independencia es una clara área de mejora en el sistema judicial. La puesta al día del Derecho Procesal para reducir la duración de los procesos sería también deseable.

Control de la Corrupción refleja la percepción de hasta qué punto el poder público es ejercido en beneficio privado, incluyendo tanto las formas de pequeña como de gran corrupción, así como el “secuestro” del estado por élites e intereses privados,

El Centro de Investigaciones Sociológicas, que es un organismo del Gobierno, lleva a cabo las encuestas de opinión con mayor credibilidad en España. En una de ellas se requiere a los ciudadanos que identifiquen sus primera, segunda y tercera mayores preocupaciones. Sumando las tres cifras obtienen un único índice compuesto. La encuesta de Febrero de 2017 jerarquiza las mayores preocupaciones de los españoles de la forma siguiente: 1º Paro 72%; 2º) Corrupción 37%; 3º) Problemas Económicos; 4º) La Política, la Clase Política y los Partidos Políticos 23%; 5º) Problemas Sociales 10%; 6º) Educación.

Los resultados de estas encuestas muestran correlación con la evidencia presentada a lo largo de esta ponencia: la política y la clase política, no contemplando mérito y competencia, y apoyándose exclusivamente en la conveniencia política para nombrar los altos cargos en el sector público ejercen una influencia negativa en la calidad de la gobernanza en España.

Ello conduce a altos niveles de corrupción entre la clase política y su entorno directo lo que es profundamente rechazado por la ciudadanía española.

Esta situación podría ser reconducida si los políticos reducen su influencia en el nombramiento de los altos cargos en el sector público basándose exclusivamente en su conveniencia política, cesan en su interferencia con la justicia y establecen medidas eficientes y proactivas, incluyendo la actualización del Derecho Procesal, para poner coto a la corrupción política.

Adoptando las mejores prácticas al uso en las democracias más avanzadas, la competencia y el mérito deberían, en su lugar y de forma progresiva, convertirse en los elementos clave para el nombramiento de los puestos directivos en el sistema de gestión público al igual que en el sistema judicial.