



la colección de ideas

GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA
INSTITUCIONAL



GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL

El 29 de junio de 2023 se celebró en la sede de la Fundación Banco Santander la sesión '**Gobernanza y Transparencia Institucional**'.

Esta sesión se enmarca en el foro de debate '**La Colección de Ideas**'. Una iniciativa que la Fundación está llevando a cabo con el objetivo de debatir sobre cuestiones de actualidad en un entorno que permita profundizar en el conocimiento, la reflexión informada y el intercambio de ideas y propuestas.

Elisa de la Nuez, Abogada del estado en excedencia y secretaria general de la Fundación Hay Derecho, introdujo la sesión

y el contenido que dio paso al debate con los diferentes expertos¹ que participaron. En esta ocasión, la conversación giró en torno a la **calidad de las instituciones públicas**, pudiendo contar con perspectivas prácticas y académicas, que consiguieron generar un debate enriquecedor.

La calidad de las instituciones públicas es un aspecto fundamental para el desarrollo y bienestar de una sociedad, ya que, entre otros aspectos, son las encargadas de asegurar el buen funcionamiento de nuestro Estado de Bienestar.

Sin embargo, en los últimos años la calidad de las instituciones de nuestro país se ha puesto

en duda, reduciendo los índices de confianza de la sociedad en las instituciones.

En España, según el Edelman Trust Barometer de 2023 la crisis de confianza en las instituciones públicas iniciada a partir de la crisis financiera de 2008 sigue persistiendo. Desconfianza que también se ve reflejada en la encuesta de ICIP-EsadeEcPol de 2021. Según este último informe, la **confianza institucional** es generalmente baja: ninguna administración (local, autonómica, central o europea) consigue el aprobado en España.

Los diferentes estudios de confianza demuestran que, por norma general, la desconfianza está correlacionada con un descenso en la calidad de las instituciones. Pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de calidad institucional?

La Fundación Hay Derecho ha desarrollado el 'Índice de Gobernanza de las Instituciones', donde la calidad institucional atiende a la **capacidad** de las instituciones para desempeñar sus funciones apropiadamente y la **confianza** que las instituciones transmiten a la sociedad.

Cuando hablamos de capacidad institucional, hay que hacer referencia al propio **diseño de la institución**, ya que puede que no sea el correcto o no se haya adaptado al contexto actual para desempeñar sus funciones. Hay factores que no dependen tanto de los propios gestores de las instituciones perjudicadas, sino que parten de un modelo cuyo diseño debe ser revisado.

También es importante atender al **funcionamiento y cultura organizativa** de la institución. Algunas han heredado formas de trabajar que han quedado obsoletas, donde no existen mecanismos actualizados de evaluación y rendición de cuentas.

Asimismo, la ausencia de cultura democrática en algunos ámbitos de la gestión pública tiene como resultado un descenso en la calidad institucional.





Por último, cuando hablamos de baja capacidad institucional, también tiende a estar relacionada con la **gestión ineficaz de la institución y sus recursos**, en ocasiones vinculada a la politización de la entidad.

En este sentido, cabe resaltar que durante los próximos años vamos a vivir la jubilación en masa de las plantillas de los equipos que se incorporaron en los años de mayor apuesta por el Estado de Bienestar. Años en los que se amplió la plantilla pública considerablemente y que desde la crisis de 2008 no se ha ido renovando a la misma velocidad.

Además de la capacidad institucional, la **confianza** es clave para asegurar la calidad de las instituciones. Es en este sentido, la **transparencia y la rendición de cuentas** son dos herramientas esenciales. El acceso a la información y el entendimiento de esta por parte de la ciudadanía contribuyen a la mejora de la confianza en las instituciones.

Un ejemplo de ello es la pérdida de confianza y la deslegitimación que ha sufrido el poder judicial en nuestro país. La falta de transparencia y la demora en la tramitación de las causas jurídicas han generado un descreimiento por parte de la sociedad.

También cabe destacar que en el último informe emitido por el Grupo de Estados contra la Corrupción (Greco), dependiente del Consejo de Europa, además de hacer referencia al estancamiento del poder judicial por la falta de renovación, reiteraba en sus recomendaciones la necesidad de modificar el sistema de selección de los 12 vocales jueces. Instaba a modificarlo sin demora para que los jueces sean elegidos por sus pares, evitando que el poder político participe en el proceso de selección, ya que consideran que el actual sistema contribuye a su politización.

Hablando de transparencia, también es importante mencionar que en diciembre de 2023 se cumplirán 10 años de la aprobación de la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**, que tiene por objeto "ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y



establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento".

La aprobación de esta Ley supuso la creación del **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y del Portal de la Transparencia**. Desde este último, se permite al ciudadano ejercer su Derecho de Acceso a la Información Pública mediante la solicitud electrónica a los poderes públicos de aquella información que no se publica de manera activa.

Si bien es cierto que la aprobación de la Ley fue un gran avance en materia de transparencia, existen algunos aspectos de mejora. Por un lado, el texto no recoge un catálogo de sanciones claro, lo que puede conllevar a disipar las responsabilidades propias de los cargos públicos. Por otro lado, la ley no exige a las administraciones que deciden denegar la solicitud de acceso a la información, acompañar la decisión de una exposición de los motivos. Asimismo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a pesar de catalogarse como independiente, es un organismo cuyo presidente es escogido por el ministro/a de Hacienda y Función Pública. Esta falta de independencia política puede ocasionar una pérdida de legitimidad y confianza.

A pesar de las áreas de mejora identificadas, hay consenso sobre la importancia de la calidad institucional.

Afecta a todos los ámbitos de nuestra vida y es fundamental para el desarrollo y bienestar de una sociedad. Son la base del Estado de Bienestar y juegan un papel fundamental en el establecimiento del orden, la justicia, el progreso y la protección de los derechos.

Sin embargo, **la calidad institucional no es una prioridad en la agenda pública, lo que genera un debilitamiento de las instituciones, con la respectiva deslegitimación por parte de la sociedad**. Abordar la calidad de las instituciones, requiere de una visión largoplacista y transversal y las políticas actuales se conciben en horizontes de 4 años y sin capacidad de llegar a acuerdos en materias esenciales.

En España existe **un déficit de estrategia** y se trabaja desde la reacción, cuando ya se ha identificado un problema. La capacidad estratégica aumenta cuando incorporas en la ecuación escenarios a largo plazo, y eso es muy complicado cuando hay que atender a las batallas políticas del día a día. Asimismo, es importante no dar por sentada la calidad de las instituciones e implementar una metodología de trabajo basada en la **mejora continua**.



“La capacidad y la confianza en una institución no se pueden improvisar.”
Elisa de la Nuez



Conclusiones

- La calidad de las instituciones públicas es un aspecto fundamental para el desarrollo y bienestar de una sociedad, ya que, entre otros aspectos, son las encargadas de asegurar el buen funcionamiento de nuestro Estado de Bienestar.
- La **capacidad** de las instituciones y la **confianza** en las mismas, son dos aspectos fundamentales a tener en cuenta a la hora de asegurar unos niveles altos de calidad.
- Es necesario tener una **visión a largo plazo y fomentar la colaboración** entre partidos de diferentes espectros políticos para avanzar hacia una mejora de la calidad institucional.
- La falta de transparencia y las barreras en el acceso a la información por parte de la ciudadanía pueden ocasionar una falta de legitimación y credibilidad en las instituciones.

Anexo I.

Asistentes

Ponente:

Elisa de la Nuez

Abogada del estado en excedencia y secretaria general de la Fundación Hay Derecho. Co-editora del blog Hay derecho, así como de los libros publicados desde la Fundación con la editorial Península bajo el pseudónimo colectivo 'Sansón Carrasco', como las obras "¿Hay Derecho?" o "Contra el capitalismo clientelar". Además, es autora de numerosos artículos especialistas como "De instituciones, expertos y guerras partidistas" o "¿Para qué sirve el parlamento?". Ha impartido docencia en ICADE, en la Universidad Complutense de Madrid, en la Universidad San Pablo-CEU, en el Instituto de Estudios Fiscales o ESADE. Colaboradora habitual en medios de comunicación como El Mundo, Crónica global o Cadena Ser.

Moderación:

José Ignacio Torreblanca

Profesor titular de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) Y Doctor Miembro del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Ha sido becario del Programa Fulbright, Unión Europea- Estados Unidos, Profesor en la George Washington University (D.C.) así como investigador posdoctoral en el Instituto Universitario Europeo de Florencia (EUI). También ha sido Investigador Principal, Área Europa, en el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales (2004-2007) y miembro del Consejo Editorial y Director de Opinión del Diario ELPAIS (2016-2018). Desde 2008 es director de la oficina en Madrid del European Council on Foreign Relations (ECFR).

Anfitriones:

Borja Baselga

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por CUNEF, ha realizado estudios de postgrado en el I.E. Business School, en INSEAD y en Harvard Business School. Durante los últimos 33 años ha trabajado en el Grupo Santander ocupando diferentes puestos de responsabilidad en las áreas de Banca Corporativa, Banca de Empresas y Banca de Particulares. Ha sido Director de Responsabilidad Social Corporativa del Grupo Santander, Presidente de la Asociación Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas y ha formado parte de UNEP Fi, la iniciativa de Naciones Unidas para el medioambiente, así como del grupo de alto nivel de Naciones Unidas para los microcréditos. Desde 2009 es Director Gerente de la Fundación Banco Santander y es patrono de numerosas Fundaciones dedicadas a la investigación, el arte y la acción social.

Olga Grau

Directora de comunicación con stakeholders del Banco Santander. Cursó sus estudios de periodismo en la Universidad Autónoma de Barcelona y es PDD por el IESE. Grau desarrolló su carrera profesional en varios medios, como Dossier Econòmic, Onda-Cero o El Periódico. También formó parte de las delegaciones catalanas de Expansión y El Mundo. Antes de su actual puesto en el Banco Santander, formó parte del Grupo Zeta, donde ocupaba la jefatura de Economía y era adjunta a la dirección.

Anexo I.

Asistentes

Invitados:

Isabel Bazaga

Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora permanente del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (UCM). Forma parte del grupo de investigación de alto rendimiento en Buena Gobernanza de las Instituciones Públicas y Privadas de la Universidad Rey Juan Carlos. Se ha especializado en políticas de seguridad y participa en proyectos nacionales e internacionales cuyo objeto de estudio es la seguridad pública, especialmente la prevención de la radicalización violenta y la lucha contra el terrorismo. Es Coordinadora del Grado en Ciencia Política y Gestión Pública y Directora del Máster en Dirección Estratégica de la Seguridad Pública.

Carlos Castresana

Fiscal del Tribunal de Cuentas y director del Departamento de Derecho Penal del Estudio Jurídico EJASO. Es miembro del International Anti Corruption Advisory Board (IACAB) y el Executive Board, Spain's Chapter de Transparencia Internacional. Cuenta con una extensa y reconocida experiencia como jurista y ha impartido cursos y conferencias en la Universidad Carlos III, University of San Francisco, Harvard o Yale. Fue Fiscal Antidroga, Anticorrupción y del Tribunal Supremo en España. Autor de las denuncias de jurisdicción universal que iniciaron las causas contra los generales Videla y Pinochet en la Audiencia Nacional.

Joan Antoni Llinares

Director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana. Fue gestor en el Instituto Valenciano de Arte Moderno – IVAM (1988- 2000) y administrador gerente del Museo Nacional de Arte de Cataluña – MNAC (2001-2009). Posteriormente fue director general del Palau de la Música Catalana en Barcelona comisionado por las AAPP para reordenar y sanear la institución después del escándalo de corrupción política denominado “Caso Palau”. Ha sido también gerente de recursos del Ayuntamiento de Barcelona desde donde dirigió, la puesta en funcionamiento de la Oficina de Transparencia y Buenas Prácticas, su Buzón Ético y la preparación y aprobación del código ético del Ayuntamiento. Ha sido profesor y conferenciante en multitud de másteres y cursos en materia de gestión y régimen jurídico de entidades públicas; de derecho ambiental; y de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción. Materias sobre las que también ha publicado diversos trabajos.

José Luis Rodríguez Álvarez

Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Fue director de la Agencia Española de Protección de Datos (2011 - 2015) y director del Gabinete del Ministro de Justicia (2009-2011). Ha participado en varios proyectos oficiales de investigación y ha impartido cursos y conferencias en numerosas universidades e instituciones nacionales e internacionales. Es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid y fue delegado de Protección de Datos, Universidad Complutense de Madrid. Es autor de diversas publicaciones sobre derechos fundamentales, justicia constitucional, transparencia y protección de datos personales.

Anexo I.

Asistentes

Invitados:

Jose Enrique Serrano

Profesor de Derecho del Trabajo en la Universidad Complutense de Madrid. En su actividad pública, ha sido director general de Personal del ministerio de Defensa, secretario general de la vicepresidencia del Gobierno y subdirector del gabinete de la presidencia del Gobierno, y director del gabinete de la presidencia del Gobierno con los presidentes Felipe González y José Luis Rodríguez Zapatero. Diputado a Cortes por Madrid en las X y XII Legislaturas, en las que ha sido ponente por el Grupo Socialista en más de una decena de Leyes, y, respectivamente, Presidente de la Comisión de Presupuestos y Vicepresidente de la Comisión de Defensa, y Presidente de la Comisión para el estudio y evaluación del Estado Autonómico.

Jose Juan Toharia

Presidente y fundador de Metroscopia. Catedrático emérito de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid, fue miembro fundador de la revista Cuadernos para el Diálogo, y cofundador y primer director de la Escuela de Periodismo UAM-El País en 1986. Ha coordinado el volumen Pulso de España 2010: un informe sociológico (2011). Es consultor para la ONU en materiales electorales y judiciales, miembro del Consejo Científico del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y colaborador habitual del diario El País.

Anexo II.

Referencias

[Análisis de la ley de transparencia en España y estudio de la transparencia de las comunidades autónomas en 2014](#) – Simón Periano Sánchez

[Índice de Gobernanza de las Instituciones: El proyecto piloto: la AIReF](#) – Hay Derecho

[Edelman Trust Barometer 2023: Informe España](#) – Edelman

[Polarización y convivencia en España 2021. El papel de lo territorial](#) – Sandra León



Colección de Ideas 2 - 2023

Producción: Fundación Banco Santander

Fotografía: Bonus Studio – Productora Creativa Madrid

la colección de ideas