

Avaliación das políticas e prácticas sobre os conflitos de intereses: un informe comparativo



O artigo pretende expoñer de forma sumaria os diversos enfoques e aproximacións que nove países da Unión Europea están usando para xestionar os conflitos de interese no sector público. Para iso, desenvólvese un marco conceptual no que se definen os conflitos de interese e se sitúan no conxunto das políticas de prevención e loita contra a corrupción. Tamén se analizan as peculiaridades destas políticas dentro do conxunto de políticas públicas dos estados democráticos e, fundamentalmente, compáranse as estratexias de xestión dos conflitos de interese nos nove países estudados, considerando os seus instrumentos en torno a unha serie de variables prefixadas incluídos os mecanismos de detección, investigación e sanción. Todo o artigo conclúe cunha serie de recomendacións e propostas.&

& Palabras clave: corrupción, conflitos de interese, Unión Europea, políticas institucionais, sanción da corrupción

INTRODUCCIÓN

Este artigo presenta unha perspectiva dos enfoques na xestión dos conflitos de intereses no sector público en nove países de Europa, dos cales seis son membros antigos da UE (Reino Unido, Alemaña, Francia, Italia, España e Portugal) e tres son novos membros (Letonia, Polonia e Hungría).¹ O artigo preséntase en catro seccións e un apéndice. A primeira sección presenta o marco conceptual e a definición dos conflitos de intereses nos servizos públicos, e tenta situar as políticas ao respecto dentro do marco de políticas máis amplas, especialmente das orientadas a previr e combater a corrupción. Explica tamén as razóns que gobernan estas políticas, e a súa importancia para o funcionamento da democracia.

A segunda sección parte da base de que as políticas sobre o conflito de intereses deben ser relacionadas con teorías e enfoques máis amplos sobre políticas públicas; porén, as políticas sobre os conflitos de intereses teñen trazos propios, que suscitan dilemas teóricos e prácticos que cómpre analizar.

A terceira sección resume os estudos dos nove países e ilustra os puntos principais e as dificultades que se atoparon para formular e levar á práctica as políticas contra os conflitos de intereses en cada país. Inclúe un balance das vantaxes e desvantaxes referidas á utilidade dos instrumentos legais á hora de previr adecuadamente e xestionar as situacións nas que realmente se dan conflitos de intereses. O artigo tamén aborda o razoamento subxacente ás diversas políticas para deseñar e establecer restricións para as actividades, polo demais lexítimas, económicas, sociais e políticas dos cargos públicos, incluídos os políticos (no eido das actividades económicas e a transparencia) e dos funcionarios (no eido de actividades económicas e implicación en partidos políticos).

A cuarta sección do artigo céntrase en recomendacións referentes ás diversas opcións para formular e levar á práctica este tipo de política pública, e inclúe as conclusións. Finalmente, o apéndice examina sinópticamente os trazos comúns nas estruturas, mecanismos e métodos utilizados para xestionar o conflito de intereses nos países europeos seleccionados. Tamén examina as grandes diferenzas en marcos legais, formas de posta en práctica, mecanismos de avaliación e maneiras de cumprimento.

I. MARCO CONCEPTUAL

Este artigo emprega principalmente como referencia conceptual a definición xenérica de conflito de intereses da OCDE, que é como segue: “un conflito de intereses implica un conflito entre o deber público e o interese privado dun cargo público, no que o interese privado do cargo público podería influír indebidamente na realización das súas tarefas e responsabilidades oficiais” (OCDE, 2004). Consideramos dentro do concepto amplo de conflito de intereses non só as situacións onde se dá, de feito, un conflito inaceptable entre os intereses dun cargo público en tanto cidadán privado e o seu deber como cargo público, senón tamén as situacións nas que hai un aparente conflito de intereses e nas que hai un conflito de intereses potencial. Dáse un conflito de intereses aparente cando hai un interese persoal do que se pode pensar, razoablemente, que pode influír nos deberes do cargo público, aínda que de feito non haxa tal influencia indebida ou non poida habela. A posibilidade de que xurda a dúbida sobre a integridade do cargo e da súa organización obriga a considerar que o conflito de intereses aparente é unha situación que hai que evitar. O conflito de intereses potencial pode ocorrer cando un cargo ten intereses privados que poderían xerar un conflito de

intereses nalgún momento futuro. Por exemplo, se nas semanas vindeiras o cónxuxe do cargo vai ser nomeado director ou presidente executivo dunha empresa implicada nunha decisión tomada polo cargo e este está ao corrente deste nomeamento. En consecuencia, a definición básica utilizada aquí parte da base de que unha persoa razoable e con principios que coñecese todos os feitos relevantes concluíría que os intereses privados do cargo poderían influír indebidamente na súa conduta ou nas súas decisións.

Cómpre entender tamén que o conflito de intereses non é o mesmo cá corrupción: ás veces hai conflito de intereses e non hai corrupción; ás veces hai corrupción e non hai conflito de intereses. Por exemplo, un cargo público involucrado na toma dunha decisión na que ten un interese privado pode actuar rectamente e de acordo coa lei, e por tanto non hai corrupción; e un cargo público pode aceptar un suborno (corrupción) para tomar unha decisión que tomaría de todas maneiras, sen que na súa acción interviñese conflito de intereses ningún. Pero tamén é certo que, a maioría das veces, cando aparece a corrupción xa había un interese privado que influíra indebidamente na acción do cargo público; por tanto, é prudente considerar que a prevención do conflito de intereses é parte dunha política máis ampla para previr a corrupción e combatela. Neste contexto, as políticas sobre o conflito de intereses son un instrumento importante para edificar a integridade do sector público e para defender e promover a democracia.

As actitudes públicas cara á política, os políticos, os partidos e os parlamentos reflicten unha perda de confianza cada vez maior (Pharr e Putnam, 2000; Dalton, 1999); os datos sobre a opinión pública contan claramente a historia desta perda de confianza. A desilusión coa política e os políticos é un feito case universal: nalgúns países, esta tendencia á insatisfacción política, ao receo cara aos líderes políticos e ao declive da confianza nos parlamentos está a debilitar o funcionamento da democracia e implica certo risco de fracaso democrático; noutros países é só unha expresión de fastío co sistema político tradicional.

Unha das teses centrais deste artigo é que unha das principais razóns subxacentes a esta tendencia tan preocupante é a corrupción (Della Porta, 2000; Pharr, 2000). Pero para comprender esta afirmación cómpre entender que é a corrupción: se por corrupción entendemos só os subornos, na meirande parte dos países europeos non sería a corrupción a causa da desilusión, porque o suborno dos cargos públicos non é unha práctica habitual; pero a corrupción non é só o suborno: a corrupción é tamén a captura das políticas, o abuso de poder, o financiamento ilegal dos partidos, a compra de votos, a promesa de favores, o tráfico de influencias... A corrupción non é só o abuso ilegal do poder por parte dos cargos públicos en beneficio dun interese privado directo: a corrupción é tamén todo abuso do poder; e o interese privado implicado non é só directo senón tamén indirecto, isto é, que podería beneficiar non só ao cargo público senón tamén ao partido político que o nomeou.

A ausencia dun marco e un coñecemento integrais sobre as causas, consecuencias e natureza da corrupción significou que os sociólogos e os xuristas analizaron a corrupción nas democracias occidentais desde unha óptica que apunta á lei penal. Por exemplo, de acordo co informe de 2002 do Open Society Institute, a ausencia dese marco integral nos países da UE fixo que a comisión definise a corrupción desde unha perspectiva 'subnocéntrica'. A maioría das democracias occidentais non teñen unha taxa alta de corrupción criminal; en consecuencia, a corrupción non se considerou un factor importante cando se analizou o desencanto político nos países máis desenvolvidos. Pero a corrupción é máis có suborno: a corrupción é a corrupción da política, é dicir, todas as accións nas que os axentes políticos

(incluídos os cargos públicos) rompen as regras do xogo político (democrático) e antepoñen os seus intereses a todo o demais (Villoria, 2006). Por exemplo, as regras do xogo político democrático establecen que os cargos públicos non deben abusar do seu poder para favorecer intereses privados directos ou indirectos. Non só se dá abuso de poder cando quebrantan a lei, senón tamén cando quebrantan as regras da ética pública para aumentar o seu poder ou a súa riqueza.

Tendo estes puntos en conta, cómpre dicir que a corrupción é unha importante ameaza para as institucións e os procesos democráticos; trae consecuencias negativas no político, no económico e no social. Politicamente, reduce a calidade da democracia e a actuación gobernamental, e crea un capital social negativo (Levi, 1996). Cando a corrupción é alta non hai igualdade política: o tratamento de favor para os máis corruptos é a norma en certas democracias nas que as redes corruptas teñen o poder. Nos países moi corruptos, aos políticos e funcionarios corruptos interésalles que a Administración pública non sexa eficiente, porque poden ofrecer, selectivamente, protección contra estes atrancos. A corrupción require confianza entre os suxeitos que participan en intercambios ilegais, e esta confianza favorece o espallamento de densas redes sociais; mais estas redes son sinónimo de clientelismo e subornos (Della Porta e Vanucci, 1997): a corrupción política reproduce estas redes. Economicamente, a corrupción impide o desenvolvemento e detén o investimento; socialmente, promove a desigualdade económica e psicolóxica e estende unha confianza local e particularizada (Rothstein e Uslaner, 2005). Esta confianza particularizada impide a creación dunha confianza xeneralizada e universal, e a confianza xeneralizada é esencial para a solidariedade social e a construción de políticas xustas. Resumindo, a insatisfacción do cidadán co funcionamento dos gobernos e os partidos políticos non tarda en se traducir nun declive da satisfacción coa democracia, nun declive da confianza xeneralizada e nun aumento da popularidade dos candidatos populistas e os partidos extremistas.

Nun sistema democrático, a política debe identificar e promover o interese xeral, respectando as regras do xogo: os políticos farían ben en recordalo. Pero os cargos públicos tamén deben recordar este principio cando participen na formulación da política, cando tomen decisións, cando leven esas decisións á práctica ou cando as avalíen. O descoido deste principio, e ás veces o seu esquecemento, é unha das causas da baixa confianza nas institucións democráticas básicas e unha das razóns máis importantes polas que a maioría dos cidadáns de certos países democráticos non están satisfeitos co funcionamento da súa democracia.

Como podemos ver na táboa 1, a confianza nos parlamentos é baixa en todos os países europeos que se estudaron, pero tamén é verdade que os resultados non son iguais en todos os países. Obviamente, cando a corrupción, en forma de suborno, é alta nun país, os resultados dese país no estudo son aínda peores ca os de países que tradicionalmente teñen menos corrupción; e non son só peores en canto á confianza no parlamento, senón en canto á satisfacción co funcionamento da democracia (véxase a táboa 1).

Táboa 1. CONFIANZA NOS PARLAMENTOS, SATISFACCIÓN CO FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA E PUNTUACIÓNS NO ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DA CORRUPCIÓN (IPC) NOS NOVE PAÍSES ESTUDADOS E A REPÚBLICA CHECA

País	Moita ou bastante confianza no parlamento (%)	Moi satisfeito, bastante satisfeito co funcionamento da democracia no meu país (%)	IPC, 2005
Novos membros da 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
Membros antigos da UE			
Reino Unido	34,1	44,4	8,6
Alemaña	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

Fonte: World Values Survey, 2000 e CPI, 2005 (Transparency International)

En conclusión, aínda que a corrupción e os conflitos de intereses son conceptualmente diferentes, cómpre que as políticas sobre os conflitos de intereses sexan parte dunha política máis ampla para prever a corrupción e combatela. Porén, este non é o caso na maioría dos membros da UE anteriores a 2004 que se estudan neste artigo, a non ser polo Reino Unido e, ata certo punto, Alemaña (véxase máis abaixo). Esta práctica puido ser influenciada polas institucións da UE, especialmente a Comisión, durante o proceso de negociación da adhesión. Isto fai que nos preguntemos se, nas democracias consolidadas, a esixencia do establecemento dunha política anticorrupción ampla non será máis un ideal tecnocrático ca unha realidade política.

As políticas para prever a corrupción e combatela inclúen instrumentos e estratexias moi diversos, que podemos organizar en catro grupos: *estrutura, prevención, detección e investigación, e penalización*.

Marco estrutural, que non só inclúe o compromiso político e o liderado ético, senón tamén as estratexias e políticas deseñadas para evitar as grandes desigualdades, construír unha confianza xeneralizada e universal, espallar un capital social positivo e crear unha democracia de alta calidade. Un marco estrutural sólido require certas condicións constitucionais, porque unha democracia de alta calidade adopta os principios de control popular e igualdade política. Estes principios poden dividirse en catro dimensións:

- eleccións libres e limpas
- goberno aberto, transparente e responsable

- dereitos e liberdades civís e políticos garantidos
- unha sociedade democrática, o cal inclúe a representatividade dos medios e a súa accesibilidade para diversos grupos sociais, a responsabilidade ante o público das empresas privadas poderosas, o carácter democrático da cultura política e do sistema de ensino...

Instrumentos de prevención, que inclúen un marco legal efectivo, códigos de conduta factibles, un sistema eficiente de responsabilidades, un funcionariado que progrese polos seus propios méritos e mecanismos de socialización profesional, especialmente en canto a valores éticos e democráticos no sector público

Instrumentos de detección e investigación, que inclúen un corpo coordinador que actúe como vixilante, liñas telefónicas para a denuncia confidencial, programas de protección de confidentes e unha rede efectiva de fiscais públicos, inspectores xerais e interventores.

Instrumentos de penalización, con leis penais, sistemas disciplinarios, procedementos de responsabilidade económica e sancións administrativas.

Onde se sitúan as políticas de conflito de intereses no marco principal das políticas anti-corrupción? Xaora nos catro grupos: son parte do marco estrutural, porque estas políticas axudan o sistema democrático a construír a confianza xeneralizada e a someter o goberno a escrutinio; son parte da estratexia preventiva, porque as leis e estatutos sobre os conflitos de intereses, os códigos de conduta, as leis de incompatibilidade e outros instrumentos como as regras de abstención e retirada rutineira constitúen unha forma moi eficaz de prever a corrupción; son parte da detección e investigación da corrupción, porque algúns instrumentos destas políticas, como a declaración de ingresos ou a declaración do patrimonio da familia, poden axudar moito na detección de prácticas corruptas; e, finalmente, son parte dos instrumentos de penalización, porque nalgúns países existe un delito de conflito de intereses, e noutros hai diversas sancións contra a vulneración das leis e as normativas sobre o conflito de intereses.

Os *instrumentos* máis importantes para prever e evitar os conflitos de intereses son:

- I. Restricións sobre o emprego complementario
- II. Declaración dos ingresos persoais
- III. Declaración dos ingresos familiares
- IV. Declaración do patrimonio persoal
- V. Declaración do patrimonio familiar
- VI. Declaración dos obsequios
- VII. Seguridade e control no acceso a información interna
- VIII. Declaración de intereses privados relevantes para a xestión das contratas
- IX. Declaración de intereses privados relevantes para a toma de decisións
- X. Declaración de intereses privados relevantes para a participación na preparación ou prestación de asesoramento sobre políticas
- XI. Publicación das declaracións de ingresos e patrimonio
- XII. Restricións e control dos negocios posteriores ao emprego ou actividades en ONG
- XIII. Restricións e control sobre os obsequios e outras formas de beneficio
- XIV. Restricións e control dos compromisos externos coincidentes (por exemplo, unha ONG, unha organización política, unha compañía propiedade do goberno...)
- XV. Abstención (retirada rutineira das tarefas públicas cando os cargos públicos entenden que participar nunha reunión ou tomar unha decisión os poñería nunha situación de conflito)

- XVI. Restricións persoais e familiares sobre os títulos de propiedade de empresas privadas
XVII. Alleamento, por venda ou polo establecemento dun fondo de investimentos ou acordos de xestión 'cega'

II. OS CONFLICTOS DE INTERESES COMO POLÍTICA PÚBLICA

Esta sección define as políticas sobre conflitos de intereses, os medios para situalas no programa governamental, a súa lóxica interna e as formas en que se expanden e desenvolven. Nos países estudados, os programas e as decisións sobre os conflitos de intereses inscríbense nun marco máis amplo destinado a prever a corrupción e combatela: son políticas constitucionais, posto que pretenden definir as regras do xogo (Lowi, 1972), proporcionando unha defensa institucional contra patoloxías que son inherentes a calquera actividade política ou administrativa, especialmente o abuso de poder en beneficio propio, directo ou indirecto.

As áreas destas políticas son bastante limitadas, posto que con frecuencia as preparan exclusivamente círculos pequenos, expertos e especializados. Este artigo non presenta unha análise detallada dos procesos nos que se producen estes debates, aínda que a investigación existente demostra os trazos tecnocráticos e centralizados das discusións e interaccións que se dan para deseñar as políticas anticorrupción. En suma, polo xeral este é un proceso de creación de políticas no que participa pouca xente e no que hai moi pouca discusión aberta e moitas compensacións ocultas, especialmente cando hai que redactar as normativas e levallas á práctica.

No marco da teoría do 'cubo do lixo', John Kingdom propón, no seu moi citado *Agendas, Alternatives and Public Policies (1995)*, que para que un problema socialmente importante pase a ser tema para unha política pública cómpre a confluencia de varios ventos, e que 'se abra unha fiestra de oportunidade'. Certos sucesos poden xerar estas correntes ou dinámicas, e talvez facelas converxer nun punto determinado: esta confluencia crea a posibilidade de que o goberno se ocupe dun tema. Hai tres dinámicas ou correntes, autónomas entre si, que poden converxer ou non: a dos problemas, a da política, cos seus intereses e os seus xogos de poder, e a das políticas que propoñen solucións técnicas relevantes a problemas públicos.

Esta 'fiestra de oportunidade' non permanece aberta moito tempo; se quen está interesado no problema non entra rapidamente por ela, o espazo pode ser ocupado por un problema diferente. As fiestras péchanse se novos problemas ocupan o marco e se os que se preocupaban polo problema anterior non foron rápidos dabondo como para metelo pola fiestra mentres estivo aberta. A fiestra péchase tamén cando se pensan medidas pero non se toman decisións, é dicir, se os participantes 'senten' que o problema está a ser abordado pero non se xeran respostas institucionais. A fiestra péchase tamén se mudan os participantes principais sen que aparezan inmediateamente substitutos axeitados, ou se as decisións que se tomaron inicialmente fracasan.

Os respectivos casos dos nove países estudados amosan que, malia que en todos eles se promulgaron normativas, na maioría dos casos as respectivas fiestras de oportunidade pecháronse antes de que a política sobre conflitos de intereses fose adoptada e levada á práctica ata as últimas consecuencias.

A primeira vista, a análise dos programas e políticas destes países mostra un feito sorprendente, que refuta a teoría da 'fiestra de oportunidade': moitas veces as reformas aparecen sen un 'problema preexistente', é dicir, sen que se desen escándalos de corrupción o bastante grandes como para xerar unha consciencia social tan estendida e intensa que puidese crear

e soste o pulo para que se desen esas reformas. Noutros casos, os escándalos estiveron presentes e foron un elemento do proceso de creación da política. En último lugar, nalgúns dos países a corrupción é un fenómeno establecido, e non produce, agás ocasionalmente, escándalos que haxa que ter en conta, senón un fluxo constante de pequenas informacións que circulan e rematan por influír nunha opinión pública que cada vez ve a política e os políticos con máis cinismo, dando pé a unha actitude do tipo 'xa non nos choca nada'. Resumindo, a existencia ou non dun 'problema' non sempre foi un elemento indispensable do proceso de creación da política.

Porén, os instrumentos necesarios estiveron sempre en mans dos axentes políticos: desde hai anos, unha fonte constante de presión a prol da reforma na área dos conflitos de intereses foi a existencia dun gran número de respostas e instrumentos técnicos listos para utilizar (March e Olsen, 1989).

A política sempre foi un estímulo para os programas sobre os conflitos de intereses e contra a corrupción, ben porque o acceso á Unión Europea era unha importante meta política, e as políticas anticorrupción eran parte do compromiso que había que adoptar, ou ben porque algún escándalo impuxo a necesidade de relexitimar o sistema político por medio de medidas simbólicas desta índole; e tamén porque algúns axentes importantes conseguiron artellar unha 'coalición de defensa' o bastante forte arredor da idea do bo goberno, que a coalición oposta non foi quen de evitar (Sabatier, 1999).

O éxito na inclusión dun tema para unha política no programa do goberno non prevén as tensións na súa posta en práctica. Nos casos nos que se deu unha coalición de defensa forte e unida, a posta en práctica das políticas e dos programas tivo certo éxito; onde non se cumpríu esta condición, esta posta en práctica adíouse constantemente ou, simplemente, fracasou.

A importancia da 'dependencia do proceso' debe ser salientada: o nivel de corrupción fai que sexa fácil ou difícil construír unha coalición de defensa arredor da idea de bo goberno. Canto maior é o nivel de corrupción, máis doado é construír unha coalición; porén, o reverso disto é que canto maior é o nivel de corrupción, máis difícil resulta promulgar regras 'sen trampas' e, sen dúbida, fai que poñelas en práctica sexa máis difícil, posto que o regulamento destas medidas está concibido para que fracase ('reglas con lagoas intencionadas' ou 'trampas').

Cales son os motivos da existencia, frecuentemente difícil e precaria, das normativas sobre conflitos de intereses? Thomas Schelling, recente premio Nobel de economía, estudou o incoherente comportamento dos seres humanos, especialmente en relación coas súas dificultades para aceptar o adiamento das recompensas que cren merecer, e concibiu o que denomina 'loita íntima polo autocontrol'. Este termo quere explicar o motivo para esas incoherencias. Os seres humanos compórtanse como se dúas persoas diferentes estivesen tomando decisións, de acordo con dous momentos moi diferentes: cando pensamos friamente no que cómpre facer e cando temos que facelo (Schelling, 1984).

Para os nosos propósitos, isto quere dicir que dentro dun mesmo líder político ou alto cargo con poder de decisión actúan dúas persoas diferentes. Mentres traballaba na oposición, era un individuo racional e patriótico que avogaba pola adopción de políticas e normativas máis estritas sobre os conflitos de intereses; unha vez no goberno, transfórmase noutra persoa, adiando as decisións que limitan o uso dun cargo público en beneficio propio, aínda que se decata de que ese adiamento prexudica o seu país e deslexitima a política. O primeiro indi-

viduo actúa racionalmente, adoptando o mellor para o seu país e o ben común; o segundo actúa egoistamente, procurando o que cre que é mellor para el, para fortalecer a súa rede de apoios políticos, comprar apoios ou evitar conflitos cos seus partidarios. Con frecuencia, os seguidores e os partidarios rexeitan as normativas sobre conflitos de intereses porque consideran inaceptable que o regulamento os obrigue a ser máis transparentes e a se expoñer máis ao escrutinio do público, dos medios e da oposición.

As actuais dificultades para formular e levar á práctica políticas sobre conflitos de intereses están frecuentemente relacionadas con esta dicotomía interna, case psicolóxica, pero máis a miúdo teñen que ver co conflito entre dous bandos morais na política: un que representa imperativos morais racionais e outro que representa intereses egoístas e sen visión de futuro. Este bando non adoita presentar explicitamente os seus puntos de vista, senón que usa unha retórica baseada nos enormes custos das medidas sobre conflitos de intereses para a economía do país; as insuperables dificultades que estas medidas crearían para atraer individuos de valía desde o sector privado ao público; ou a tendencia aos comportamentos irresponsables que se dá na oposición e nos medios á hora de difundir arteiramente os conflitos de intereses das persoas no poder, 'desviando' así a opinión pública dos 'verdadeiros' problemas do país.

No outro bando, os partidarios dunha normativa sobre conflitos de intereses máis forte desexan preservar os bos principios do goberno democrático dos devastadores efectos das influencias, o clientelismo e máis a corrupción. Porén, teñen un grande atranco que superar para ter éxito, a saber, que as políticas anticorrupción xeran beneficios difusos e custos concentrados (Gomá e Subirats, 1998); os seus resultados son difíciles de prever e xulgar, e só son visibles a longo prazo. Ademais, as políticas preventivas teñen éxito se minimizan a proliferación de escándalos: se só se dan escándalos menores, ou ningún en absoluto, estas políticas pasan desapercibidas; mais os custos destas políticas son moi visibles: molestos impresos que cubrir, máis controis burocráticos, unha maior sensación de estar baixo vixilancia, máis trámites burocráticos, o uso impropio de certa información persoal por parte dos medios ou da oposición, etc.

Se nun momento dado o panorama político está dominado por unha coalición oposta ás políticas anticorrupción, aparece un problema que é unha trampa social: se os que seo puxesen ás políticas anticorrupción fosen cidadáns correntes, o Estado podería adoptar unha postura paternalista, similar ao paternalismo libertario descrito por Susstein e Thaler (2003), para axudar a que eses cidadáns contumaces adoptasen actitudes máis racionais, social ou individualmente. O Estado podería promover e utilizar políticas similares ás que se usan para que os individuos deixen de fumar ou de xogar de forma compulsiva. Pero que se fai cando é o propio Estado, mediante os seus representantes, o que adopta actitudes irracionais? En principio, parece que só a presión externa, internacional, pode ter impacto.

Pódense distinguir dous grupos nos países estudados neste informe. Un intégro os países aos que se lles esixiu que as súas políticas anticorrupción –incluíndo os conflitos de intereses– tivesen unha calidade, eficacia e coherencia aceptables se querían entrar na Unión Europea en 2004. O outro está composto por países que xa eran membros da Unión Europea antes de 2004 e que fixeron axustes nas súas políticas contra a corrupción e os conflitos de intereses para estar ao día coas súas propias realidades internas e cos desenvolvementos internacionais, coñecidos principalmente grazas á OCDE. Hai semellanzas entre os dous grupos, o cal demostra que hai un certo grao de converxencia nos seus enfoques políticos e norma-

tivas. Unha das razóns desta converxencia, ademais dunhas tecnoloxías da información cada vez máis poderosas que facilitan o intercambio de información e a comunicación rápida, é a tendencia ao isomorfismo organizativo.

As teorías sobre o isomorfismo organizativo (DiMaggio e Powell, 1983) afirman que as organizacións forman redes en áreas nas que se agrupan arredor de ámbitos de referencia: nestes últimos xa existen certos arranxos e regulamentos institucionais. De acordo con estas teorías, todas as organizacións públicas pertencerían ao mesmo grupo; isto explica por que os reformadores da Europa central e oriental se inspiraron en solucións que xa se probaran con éxito no seu grupo, é dicir, nas administracións dos estados membros da Unión Europea.

Canto maior sexa o grao de institucionalización do grupo, maior será o grao de isomorfismo. En certos países desenvólvese unha especie de isomorfismo coactivo, nos gobernos subnacionais que están baixo a presión da burocracia central. Ao mesmo tempo, as burocracias centrais tamén están expostas á presión de grupo das organizacións multilaterais internacionais, que promoven a xeneralización por todos os países de políticas consideradas o bastante boas (con frecuencia denominadas 'as mellores prácticas'). O isomorfismo tamén o fomenta o constante fluxo de información técnica desde as organizacións internacionais ás administracións nacionais por medio de consultores, mesas redondas, revisións paritarias, etc. Todo isto xera unha presión normativa, é dicir, un conxunto de valores, métodos de traballo e mecanismos para avaliar lexitimamente o exercicio e os criterios cognitivos que se consideran lexitimos, e que os burócratas tratan de adoptar nas súas áreas de traballo ou actividades nas institucións nacionais.

O isomorfismo explica as políticas e os programas que se estableceron en diversos países para previr o conflito de intereses. Nos novos membros da Unión Europea, a ambición de seren admitidos actuou como un forte factor coactivo para instaurar e formar as súas políticas e os seus programas contra a corrupción e os conflitos de intereses, porque estes eran parte dos requisitos para a admisión. Nos membros anteriores a 2004 os regulamentos e programas sobre os conflitos de intereses son sobre todo consecuencia de presións normativas nacionais e internacionais que precipitaron os movementos de reforma.

As diferentes orixes das presións para a reforma produciron consecuencias de importancia: as políticas impostas teñen menos posibilidades de ser levadas á práctica, porque quen aplica a presión tende a non ter en conta as carencias institucionais e culturais que existen en cada contexto. As políticas promovidas internacionalmente contra a corrupción e os conflitos de intereses encaixan bastante ben nas sociedades posmaterialistas, pero non o fan nas sociedades onde aínda predominan os valores de subsistencia (Inglehart, 1998). A próxima sección presenta un informe dos elementos comúns e diferentes que se atopan en cada un dos países estudados neste artigo.

III. ELEMENTOS ÚNICOS OU INNOVADORES DO PROGRAMA DE CADA PAÍS

No apéndice estúdanse as coincidencias e diferenzas amplas en marcos legais, medios para levalos á práctica, mecanismos de avaliación e formas de impor o cumprimento destas medidas en cada país. Ademais da visión xeral destas coincidencias e diferenzas, presentamos agora os elementos únicos ou innovadores do programa de cada país. Tentaremos amosar tamén o razoamento subxacente ás diversas políticas.

Reino Unido

O regulamento británico sobre conflitos de intereses é o máis antigo: a *Prevention of Corruption Act* data de 1889. O enfoque británico baséase na idea de que os conflitos de intereses son un aspecto das normas éticas do sector público; os sete principios da vida pública aplícanse a todos os que traballan no sector público, e o Comité de Normas sobre a Vida Pública emite recomendacións que valen para todos eles. Aínda que non hai una única normativa que se ocupe do conflito de intereses para todos os servizos públicos, hai sete principios da vida pública que son a referencia común pola que se xulgan as normas da vida pública: os sete principios foron adoptados por sucesivos gobernos. Dada a súa importancia, é bo enumeralos todos:

Desinterese. Os cargos públicos só deben tomar decisións en nome do interese xeral. Non deben tomalas para gañar beneficios, económicos ou doutra índole, para eles mesmos, as súas familias ou os seus amigos.

Integridade. Os cargos públicos non se deben poñer baixo a obriga, económica ou doutra índole, de individuos ou organizacións que poidan influír na realización das súas tarefas oficiais.

Obxectividade. Ao levar a cabo operacións públicas, incluídos os nomeamentos públicos, a concesión de contratos, ou a recomendación de individuos para gratificacións e beneficios, os cargos públicos farán as súas escollas baseándose nos méritos.

Responsabilidade. Os cargos públicos son responsables ante o público das súas decisións e accións, e teñen que se someter a calquera forma de escrutinio que se considere oportuna para o seu traballo.

Transparencia. Os cargos públicos deben ser tan francos como sexa posible con respecto a todas as decisións e accións que acometan. Deben xustificar as súas decisións e non restrinxir a información máis ca nos casos en que o interese xeral así o requira.

Honestidade. Os cargos públicos teñen o deber de declarar calquera interese privado relacionado coas súas tarefas públicas e de tomar medidas para resolver calquera conflito que xurda de maneira que o interese xeral resulte protexido.

Liderado. Os cargos públicos deben promover e apoiar estes principios por medio do liderado e o exemplo.

O Comité de Normas sobre a Vida Pública (unha comisión permanente do parlamento) examina as preocupacións do momento sobre a conduta de todos os traballadores públicos (cargos de goberno central e local, deputados, a sanidade pública e órganos públicos non departamentais), incluíndo os acordos relativos ás actividades económicas e comerciais, e emite recomendacións sobre calquera cambio que se precise facer para manter os estándares máis altos de corrección na vida pública.

Tamén é particular a resistencia a exixir a declaración dos ingresos e o patrimonio persoais e familiares e a publicación destas declaracións: no Reino Unido non existe a obriga xeral de declarar ingresos e patrimonio, e o motivo é evitar a intromisión na intimidade que implican tales obrigas. O enfoque británico baséase na idea de que todo traballador público debe declarar todo interese, pecuniario ou mesmo non pecuniario, do que se poida cabalmente pensar que inflúe nas súas accións. No sistema británico, as claves son a transparencia e a responsabilidade persoal.

Portugal

O enfoque portugués ten semellanzas co británico, pero tamén ten varias medidas que non protexen demasiado a intimidade, como por exemplo a declaración e publicación dos ingresos e o patrimonio. O motivo deste enfoque tan severo é a insatisfacción social causada polos casos de corrupción que se descubriron en Portugal en anos recentes, e a suspicacia sobre a capacidade da administración e do poder xudicial para actuar con eficacia.

Un trazo interesante do caso portugués son os impedimentos que se poñen ás empresas das que son accionistas os cargos públicos, persoalmente ou a través dos seus familiares próximos, se posúen máis dun 10% do seu capital. Neses casos, as empresas non poden concorrer a contratos de fornecementos ou servizos ao Estado ou outras organizacións públicas. En Portugal, coma no Reino Unido, sempre que un deputado presenta un proxecto de lei, ou participa nunha actividade parlamentaria, sobre asuntos nos que ten algún tipo de interese privado, directo ou indirecto, que se poida ver afectado pola decisión do parlamento, está obrigado a declaralo de antemán.

Pero o trazo máis rechamante do enfoque portugués é o papel do Tribunal Constitucional no control e detección de conflitos de intereses nos servizos públicos: o principal elemento do control xeral de que non se dean incompatibilidades nin impedimentos nos cargos públicos é unha declaración destes ante o tribunal. Nesta declaración deben garantir a inexistencia de incompatibilidades e impedimentos, referíndose claramente a todos os cargos, funcións e actividades profesionais que desempeña, así como as accións que poida posuír; esta declaración debe ser remitida ao Tribunal Constitucional nun prazo de sesenta días desde a toma de posesión. Ao tribunal correspóndelle examinalo, comprobalo e, no seu caso, aplicar as sancións previstas pola lei para o suposto de infracción ou desprezo das normas sobre incompatibilidades. Se os cargos non presentan esta declaración, o Tribunal Constitucional notifícalles que dispoñen dun prazo adicional de trinta días para facelo; en caso contrario, perden o seu posto. Para aumentar a eficacia do sistema de control, a lei establece tamén que os secretariados nos que desenvolven o seu labor os cargos deben notificar ao Tribunal Constitucional os nomes destes e máis a data na que toman posesión do seu posto.

Letonia

En Letonia, os regulamentos sobre os conflitos de intereses son parte dunha política máis ampla para previr a corrupción e combatela. O enfoque letón baséase na existencia dunha oficina moi poderosa para detectar, investigar e vulgar os casos de corrupción. Letonia é un país que sufriu altos niveis de corrupción; para reducilos e atinxir unha correcta incorporación á Unión Europea, o goberno introduciu unha ampla estratexia para previr a corrupción e combatela. O que distingue a Letonia doutros países é a estratexia e o papel da Oficina para Detectar e Combater a Corrupción: a Oficina é unha institución interesante con amplos poderes, malia non ter o persoal suficiente e non ser completamente independente. Así, por exemplo, o director da Oficina é nomeado por un período de cinco anos, pero pode ser destituído polo parlamento se así o recomenda o gabinete ministerial, e tanto os funcionarios das oficinas central e local coma os directores das delegacións territoriais da Oficina son nomeados, e poden ser destituídos, polo director seguindo uns criterios amplos. As prerrogativas da Oficina inclúen entre outras:

- O desenvolvemento dunha estratexia anticorrupción e o deseño dun programa nacional anticorrupción, que despois é aprobado polo gabinete ministerial.
- A coordinación da cooperación entre as institucións indicadas no programa nacional para asegurar a posta en práctica do programa.
- O control do cumprimento da lei "Para a prevención do conflito de intereses nas accións dos funcionarios do Estado" e doutras restricións adicionais regulamentadas para os funcionarios do Estado.
- O estudo das queixas e informes emitidos dentro da súa xurisdición e levar a cabo as comprobacións suxeridas polo presidente de Letonia, o parlamento, o gabinete ministerial e o Fiscal Xeral do Estado.
- A compilación e análise dos resultados destas comprobacións, da información contida nas declaracións presentadas polos funcionarios do Estado, das infraccións que poidan conter estes informes ou o non cumprimento das restricións ditadas pola lei.
- O exame das declaracións dos cargos públicos no marco da lei "Para a prevención do conflito de intereses nas accións dos funcionarios do Estado".
- A presentación de cargos de responsabilidade administrativa e a imposición do castigo nos casos de violación administrativas na área de corrupción, tal como prevé a lei penal.
- A investigación e as accións operativas para descubrir delitos na área de corrupción no funcionariado nacional, tal como prevé a lei penal.
- O control para se asegurar de que as organizacións políticas (partidos) cumpran coas normas sobre financiamento de partidos.

Francia

O elemento máis distintivo do enfoque francés é a súa marcada preocupación coas actividades levadas a cabo polos traballadores públicos após o seu paso pola administración. Os funcionarios teñen prohibido traballar en empresas que estivesen baixo o seu control nos últimos cinco anos. As sancións penais contra a procura do interese privado é outro trazo distintivo do sistema francés. En Francia hai un regulamento moi interesante sobre os conflitos de intereses dos funcionarios.

Probablemente Francia teña o mellor regulamento sobre as actividades posteriores dos traballadores públicos; ten tamén un sistema moi estrito de incompatibilidades cos servizos públicos. O control e a detección das incompatibilidades e as actividades posteriores lévase a cabo mediante un control xerárquico. Pero tamén hai tres comisións de ética profesional (unha para a Administración central, outra para a Administración local e rexional e outra para a sanidade pública) que teñen que ser consultadas antes de que un funcionario deixe a administración e pase a traballar no sector privado. Estas comisións teñen a potestade de abrir un procedemento para reunir todos os feitos relevantes e, despois de escoitar a todas as partes interesadas, emitir unha resolución non obrigatoria sobre a consulta; a resolución envíase á autoridade administrativa que ten a responsabilidade legal de tomar a decisión: esta resolución pode declarar o posto no sector privado compatible, incompatible ou compatible baixo certas circunstancias.

Outro trazo interesante do sistema francés é a existencia dun delito específico relacionado cos conflitos de intereses: a procura ilegal de interese. Calquera funcionario ou empregado público pode ser acusado deste delito se acepta un posto nunha empresa que estivese

baixo a súa supervisión nos últimos cinco anos; é tamén delito que un cargo público (incluídos os electos) teña, reciba ou manteña un interese nunha empresa baixo supervisión. Porén, a normativa sobre o conflito de intereses e incompatibilidades para os cargos electos e os políticos é moi permisiva, e o sistema de control e detección admitiría algunhas melloras.

Hungría

Hungría ten un sistema completo e detallado de regras e normas sobre as incompatibilidades, pero non posúe unha normativa sobre os conflitos de intereses, nin a entidade independente que se precisa para detectar e investigar con imparcialidade os conflitos de intereses. O enfoque húngaro é principalmente xurídico, e baséase na instauración de leis e regulamentos para previr a corrupción e combatela.

Após analizar o sistema húngaro é evidente que hai certa influencia francesa nos regulamentos; por exemplo, é compatible un cargo local electo co cargo de membro do parlamento (recordando ao *Cumul de mandats* francés): os alcaldes poden ser elixidos deputados. En 2004 Hungría estableceu un órgano consultivo, chamado "Corpo consultivo para a vida pública sen corrupción", moi parecido nas súas funcións ao organismo francés "Service central de prévention de la corruption". A maneira en que están reguladas as incompatibilidades dos funcionarios é interesante: de acordo coa lei hai tres tipos de funcionarios (funcionarios comúns, funcionarios que traballan en servizos públicos como a sanidade ou a educación e funcionarios que traballan na seguridade pública), e cada un ten o seu propio regulamento; o problema desta opción son as inconsistencias e contradicións entre regulamentos. Un trazo interesante do sistema húngaro é que un funcionario non pode traballar nunha área ou servizo na que hai intereses familiares; evidentemente, esta incompatibilidade só se dá cando o funcionario ten responsabilidades de control ou supervisión desa área. Mais, como apuntamos antes, os principais problemas deste enfoque son a falla dun regulamento específico sobre conflitos de intereses e a falla de independencia dos organismos encargados da detección e da investigación dos conflitos de intereses.

Polonia

Dos países estudados neste informe, Polonia é o que ten unha percepción da corrupción máis alta. Os motivos son complexos e difíciles de resumir, pero hai un que cómpre ter en conta: a sociedade polaca non relaciona a corrupción co conflito de intereses. Isto é probablemente unha das razóns polas que o sistema legal trazado aínda non foi completamente levado á práctica e existe certa impiedade nos casos nos que os cargos públicos quebrantan as normas sobre conflitos de intereses. Precísanse melloras sociais e lexislativas, e o novo goberno debe acometelas.

Segundo o índice de percepción da corrupción de 2005 de Transparency International, Polonia ten unha puntuación de 3,4 sobre dez, o que implica corrupción bastante alta. Estes datos explican a importancia dunha estratexia completa contra a corrupción en Polonia: esta estratexia existe, e as políticas sobre conflitos de intereses entran dentro desta estratexia ampla. Xaora, o marco das políticas sobre conflitos de interese está dado por diversas leis e outros instrumentos que gobernan distintos aspectos da Administración pública e as actividades de certas categorías de funcionario e dos funcionarios en xeral. As emendas para poñer ao día a lexislación existente comezaron en 1990, mentres que a maioría das novas normas lexisladas se puxeron en práctica desde 1997: agora pódese dicir que o marco legal polaco sobre os conflitos de intereses está completo e detallado.

Resulta interesante o sistema de recusación ou 'abstención' detallado no *Código de procedemento administrativo*, porque contempla a posibilidade de impedir que un cargo público de imparcialidade cuestionable participe nun caso (suspensión). É probable que a lista de motivos para a suspensión contida na lei estea incompleta, e o uso da mesma lei sexa restrinxido, pero é un regulamento interesante. Tamén son interesantes as prohibicións específicas sobre procedementos de adquisición pública, que impiden que un funcionario actúe en nome dun ordenante. Por último, é salientable o procedemento de revelación de intereses privados para os funcionarios, que ten tres pasos: antes, durante e despois do emprego. Con todo, aínda que o sistema legal sexa completo e detallado, a política de conflito de intereses non funciona: cal é o problema? Hai dous erros importantes no enfoque polaco: as leis aínda non se puxeron totalmente en práctica, e non hai un organismo independente e específico encargado de detectar e investigar os conflitos de intereses. O novo goberno debería matinar no establecemento dun sistema de inspección efectivo, un centro de coordinación que puidese vixiar a posta en práctica dos programas, e unha definición clara do regulamento, as sancións e a autoridade encargada de impor esas sancións.

Alemaña

O modelo alemán é un bo exemplo dunha aproximación xurídica ao problema dos conflitos de intereses; obviamente, precísase unha lei administrativa moi desenvolvida e sofisticada para introducir unha aproximación así noutro país.

O enfoque alemán é sinxelo, baseado principalmente na idea de que todo cargo público, especialmente cando actúa nun procedemento administrativo, debe informar de calquera interese privado (pecuniario, ou mesmo non pecuniario) do que se poida cabalmente pensar que inflúe nas súas accións públicas. Só o director do departamento ou corpo xerarquicamente superior pode decidir se se exclúe ou non a persoa que declarou ese nesgo; se a persoa é excluída dun procedemento administrativo, xa non pode participar en ningunha actividade que puidese influír na decisión.

Ademais, tres trazos salientables do sistema alemán son:

A importancia do sistema xurídico: é imposible entender o modelo alemán sen ter en conta que Alemaña é un Estado de dereito (*Rechtstaat*). As súas políticas baséanse en principios legais e deben desenvolverse de acordo co sistema legal. Para o tema que nos ocupa, o principio máis importante é que a lei debe ser aplicada en igualdade e os procedementos deben ser xustos. A relación entre Administración pública e individuo réxese pola obriga da administración de axudar o individuo a exercer os seus dereitos.

Como no Reino Unido, non só é importante evitar calquera conflito de intereses, senón tamén evitar dar a impresión dese conflito. O cargo público ten a obriga de evitar todas as actividades que puidesen dar a impresión de que está disposto a violar as leis ou os seus deberes.

Todas as decisións dos tribunais e da Administración pública que interfiran cos dereitos e as liberdades deben estar xustificadas: esta xustificación require que o xuíz ou o cargo público teñen que deixar constancia escrita do que van decidir, "función dunha advertencia" ou "control de si mesmo".

Para garantir o principio de igualdade e evitar dar a impresión dunha conduta impropia, o modelo alemán estableceu un sistema minucioso de recusación e abstención. Todas as persoas que actúen en nome da administración deben ser excluídas dun acto administrativo ou un contrato administrativo cando, por exemplo:

- estean involucradas no procedemento administrativo en nome da administración e tamén como parte interesada.
- sexan familiares dunha parte interesada no procedemento administrativo.
- actúen no nome dunha parte interesada no proceso administrativo.
- sexan familiares de alguén que está a actuar en nome dunha parte interesada no procedemento administrativo.
- sexan empregados dunha parte interesada no procedemento administrativo. Estas normas evitarían todo conflito de lealdade e intereses.
- emitisen un ditame pericial sobre temas relevantes para a decisión do procedemento administrativo.

En Alemaña, a detección dos conflitos de interese baséase no control xerárquico e no dereito do cidadán a apelar: se unha persoa cre que no procedemento participou un cargo público parcial, pode apelar; e se ten razón, a decisión ou o resultado do procedemento é ilegal e carente de valor. E, por último, o cargo público involucrado só se enfronta a consecuencias penais ou disciplinarias se a violación do regulamento sobre conflitos de intereses foi intencionada ou froito da negligencia.

Italia

De entre os países máis desenvolvidos, Italia é o que ten a maior percepción da corrupción. Ten tamén outro trazo específico: o home máis rico do país, propietario do grupo de comunicacións máis importante, foi elixido primeiro ministro dúas veces nos últimos anos e é aínda o líder do partido máis votado en Italia. Ademais, a maior parte do emprego público foi privatizado e suxeito a negociación colectiva desde 1993, aínda que os deberes dos empregados seguen definidos unilateralmente polo sector público, de acordo co artigo 54 da Constitución, que afirma que os cidadáns a quen se lles confíen funcións públicas deben levalas a cabo con disciplina e honor. Os convenios colectivos son os responsables de definir as faltas e as medidas disciplinarias, e non adoitan contemplar sancións para os conflitos de intereses.

Italia é o exemplo máis evidente das consecuencias negativas derivadas da ausencia dun regulamento completo sobre conflitos de intereses. Italia ten unha normativa aceptable sobre conflitos de intereses para os funcionarios, os xuíces e os cargos electos locais. Por exemplo, o Código de conduta dos funcionarios, instaurado por un decreto do Ministerio de Administracións Públicas o 28 de novembro de 2000, di que “o empregado manterá unha postura de independencia para evitar tomar decisións ou levar a cabo actividades relacionadas coas súas tarefas en situacións de conflitos de intereses reais ou aparentes. Non levará a cabo ningunha actividade que entre en conflito co correcto desempeño das tarefas asociadas ao seu traballo, e tomará medidas para evitar situacións e condutas que poidan prexudicar os intereses ou a imaxe da Administración pública” (art. 2.3); “o empregado absterase de participar en decisións ou actividades que poidan afectar os seus intereses ou os dos seus familiares e seres próximos” (art. 6.1).

Porén, a ausencia dunha normativa para os membros do parlamento, incluíndo o primeiro ministro, produciu distorsións moi serias na democracia italiana: os problemas viñeron da elección como primeiro ministro do home máis rico de Italia, propietario do grupo de comunicación máis importante. Hai dous anos, após un longo período de debates e discusións entre os políticos e a opinión pública, o problema do conflito de intereses entre cargos políticos e o desempeño de diversas actividades e profesións foi abordado nunha lei: a Lei núme-

ro 215 do vinte de xullo de 2004, que entrou en vigor o dous de setembro de 2004. En virtude desta nova lei, no exercicio das súas tarefas, os políticos deben preocuparse unicamente dos intereses públicos e, en consecuencia, en caso de conflito de intereses, deben absterse de actuar e de participar nas resolucións de comités políticos. De conformidade coa nova lei, a Autoridade de Competencia Italiana, e a Autoridade Italiana de Comunicacións para os casos específicos de conflito de intereses no eido das comunicacións, encárgase de controlar e evitar os conflitos de intereses. O alcance destas funcións de control e prevención está delimitado polos artigos 1, 2 e 3 da lei.

O artigo 1 afirma que o primeiro ministro, os ministros, os secretarios de estado e os comisarios extraordinarios de goberno son “membros de goberno”, e son polo tanto os destinatarios da lei. O artigo 1 (1) tamén impón aos membros do goberno a obriga de dedicarse exclusivamente a “traballar para os intereses públicos”, e prohíbelles “levar a cabo calquera acto e tomar parte en calquera decisión colectiva en situacións de conflito de intereses”.

O artigo 2 enumera todas as actividades que son incompatibles con un posto no goberno: por exemplo, calquera emprego no sector público ou no privado, ou desempeñar actividades profesionais nun eido relacionado co departamento gobernamental en cuestión. A escolla entre a incompatibilidade e a inelixibilidade ou a imposibilidade de concorrer a unhas eleccións está relacionada cos diferentes propósitos destas dúas institucións no sistema legal italiano, dado que o propósito da incompatibilidade é garantir que os representantes electos desempeñen correctamente as súas responsabilidades cando se atopan en situacións persoais que teoricamente poderían prexudicar a súa actividade.

O artigo 3 define o concepto de conflito de intereses en referencia a dúas situacións diferentes e alternativas (como se evidencia no uso da conxunción disxuntiva ‘ou’): “a) a existencia dunha das situacións de incompatibilidade enumeradas no artigo 2; b) os casos nos que a medida ou omisión teña un efecto específico e desexado sobre as posesións do suxeito, do seu cónxuxe ou dos seus familiares ata o segundo grao, ou das compañías ou outras actividades controladas por el, tal como se especifican na sección 7 da Lei número 287 do dez de outubro de 1990, e isto en detrimento do interese público.” É un trazo salientable que o conflito de interese non se dá só pola comisión dun acto por parte do suxeito, senón tamén pola omisión dun acto que debía ser realizado.

O regulamento dos conflitos de intereses complétase cunha lista detallada dos poderes, funcións e procedementos das autoridades administrativas independentes responsables do control, a prevención e o castigo destes casos, xunto coas penalizacións aplicables. Para as empresas en xeral, esta responsabilidade recae sobre a Autoridade de Competencia, instituída pola Lei número 287 de 1990, artigo 6; para as empresas no sector dos medios e a prensa escrita, a responsabilidade non é só da Autoridade de Competencia, senón tamén da Autoridade Reguladora das Comunicacións, instituída pola Lei número 249 de 1997.

En teoría, estas autoridades teñen amplos poderes para levar a cabo investigacións e impor penalizacións de acordo coa lexislación vixente; tamén poden actuar por iniciativa propia, garantindo o principio de *audi alteram partem* mais as normas de transparencia administrativa. Os seus poderes non exclúen os poderes dos tribunais, ou de calquera outra autoridade, con respecto ás infraccións criminais, civís, administrativas ou disciplinarias, e de feito teñen a obriga de informar as autoridades xudiciais de calquera caso de infracción penal.²

Pero hai dous problemas coa lei: o primeiro é que a estipulación de “detrimento do interese público”, requirida pola derradeira parte da definición, é imposible de verificar, posto

que implica unha avaliación arbitraria dun obxecto intanxible: sempre se poderá identificar un interese público que foi protexido por unha decisión pública e un que foi sacrificado; establecer se o beneficio é maior có sacrificio ou viceversa é unha decisión política e, como tal, arbitraria.

O segundo problema, salientado por diversos autores e polo Consello de Europa, é que a Lei 215 non inclúe o concepto de “*propiedade como tal*” dunha empresa entre os casos de incompatibilidade ou conflito de intereses. Tendo en conta estas dúas deficiencias poderíamos concluír que a lei non abonda para resolver o problema dos conflitos de intereses do primeiro ministro ou os membros do goberno de Italia.

España

En xeral, España ten un bo marco legal no tocante á administración: as regras de recusación e abstención están ben desenvolvidas e moi detalladas. Sempre que se dea un conflito entre o interese público e o interese privado dun cargo nun procedemento administrativo, o cargo implicado debe declaralo e solicitar ser exento de participar nese procedemento. Só o director do departamento ou a autoridade xerarquicamente superior pode decidir se se exclúe a persoa que declarou o nesgo ou non, pero os cargos involucrados están suxeitos a accións disciplinarias se non declaran o seu interese privado.

O regulamento do funcionariado, baseado no modelo francés, ten tamén unha descrición moi detallada dos deberes, faltas e consecuencias disciplinarias, aínda que os conflitos de intereses non están suficientemente regulados. Esta situación cambiará se o Congreso aproba o novo estatuto do funcionariado nos próximos meses, porque incluírá un réxime regulador dos conflitos de intereses, así como un código de conduta.

A forma de tratar os conflitos de intereses de deputados e senadores é principalmente preventiva e formal, baseada nunha declaración de intereses por escrito. Pero a disciplina que demandan os grupos parlamentarios practicamente impide a defensa de calquera tipo de interese privado por parte dun deputado: teñen que seguir as instrucións do líder do partido e, en xeral, non teñen a posibilidade de tentar defender os seus intereses privados.

Con todo, o trazo máis interesante do modelo emerxente español é a normativa sobre altos cargos e membros do goberno. A dita normativa se pode dividirse en dúas normas: o Código de bo goberno dos membros do goberno e dos altos cargos da Administración xeral do Estado, que xa está vixente, e a lei sobre conflitos de intereses, recentemente aprobada e xa en vigor.

Con respecto ao Código de bo goberno, interesa salientar que os sucesivos informes de organismos internacionais como o GRECO de 2001 afirmaron que en España non había un código de conduta para a Administración pública. Aínda que existían normas legais, non se deseñaran nin puxeran en práctica códigos de conduta para orientar e axudar aos empregados públicos. Debido a isto, o actual goberno, cumprindo o seu programa electoral e os consellos neste sentido da OCDE, aprobou en febreiro de 2005 o Código de bo goberno. O seu obxectivo é ofrecer “aos cidadáns o compromiso de que todos os altos cargos no exercicio da súa función non só cumpran as obrigas detalladas nas leis, senón que as súas accións tamén estean inspiradas e guiadas por principios éticos e códigos de conduta”. Algúns dos principios que os altos cargos están obrigados a respectar son:

- Transparencia da información: os altos cargos proporcionarán información aos cidadáns sobre a operación das organizacións do sector público das cales sexan responsables e, cando leven a cabo campañas informativas, evitarán calquera acción que vaia alén do contido informativo.

- Custodia de documentos: garantirán que se conserve a documentación para a súa transmisión e entrega aos novos gobernos.
- Servizo público a tempo completo: os altos cargos da Administración xeral do Estado absteranse de aceptar cargos e postos executivos en organizacións que limiten a súa dispoñibilidade e a dedicación ás súas responsabilidades.
- Austeridade no uso do poder: os altos cargos evitarán accións externas inadecuadas ou ostentosas que poidan diminuír a dignidade coa que se debe exercer o servizo público.
- Prohibición de aceptar agasallos: rexeitarase todo agasallo, así como todo favor ou servizo en condicións vantaxosas, sempre que vaian alén dos usos aceptados, sociais e de cortesía, e poidan condicionar o exercicio das súas funcións. No caso de agasallos de máis entidade, estes pertencerán ao patrimonio do Estado.
- Promoción do contorno cultural: a protección do contorno cultural e da diversidade lingüística inspirará as accións dos altos cargos no exercicio das súas competencias, así como a protección do medio ambiente.
- Protección da igualdade de xénero e respecto por esta: na acción administrativa, e particularmente na toma de decisións, promoverase o respecto pola igualdade de xénero, e removeranse os atrancos que poidan crear dificultades.
- Obxectividade: a acción dos altos cargos terá por alicerces consideracións obxectivas orientadas cara ao interese común, e non calquera outro factor que exprese posicións empresariais, familiares, persoais ou doutro tipo, que poidan chocar con este principio. Absteranse de participar en calquera tipo de negocio que poida menoscabar a obxectividade da administración.
- Imparcialidade: na súa acción, os altos cargos absteranse de calquera actividade ou interese privados que corran o risco de xerar conflitos de intereses co seu posto público.
- Neutralidade: non acelerarán ou influenciarán a resolución de trámites burocráticos ou procedementos administrativos sen bos motivos.

A Secretaría Xeral para a Administración Pública informará anualmente ao gabinete das posibles violacións destes principios éticos para corrixir os procedementos erróneos e propor as medidas oportunas para asegurar a obxectividade das decisións da administración; as sancións poden incluír o cesamento.

En canto á segunda norma, o obxectivo da lei sobre conflitos de intereses en membros do goberno e funcionarios de alto rango da Administración xeral do Estado é "establecer as obrigas que afectan aos membros do goberno e os funcionarios de alto rango da Administración xeral do Estado para previr situacións que poidan dar pé a conflitos de intereses."

Esta lei preparouse á vista das limitacións da lei actualmente vixente: após unha avaliación da aplicación, desde 1995, da normativa sobre incompatibilidade para os funcionarios de alto rango, concluíuse que era necesaria unha reforma urxente. A normativa establecía unha incompatibilidade absoluta con calquera outro posto, así como a prohibición explícita de posuír, directa ou indirectamente, máis do 10% das accións dunha compañía que estea contratada polo sector público. Ademais, obrigaba o funcionario a emitir as seguintes declaracións: un informe da actividade anterior á toma de posesión, un informe de bens e dereitos e un informe anual de ingresos.

Porén, esta norma tiña enormes lagoas que poderían impedir poñela en práctica: o quebrantamento da norma sancionábase cunha mera mención no Boletín Oficial do Estado, e a investigación da suposta acción irregular levábase a cabo unha unidade que non é indepen-

dente, orgánica nin funcionalmente, do goberno. Xaora, o principal problema era que se lle outorgou a un organismo inadecuado o control do que se declaraba e a investigación das actividades incompatibles. Sen menoscabar a profesionalidade dos traballadores da Inspección de Servizos do Ministerio de Administracións Públicas, é evidente que esta unidade non ten capacidade real para declarar a incompatibilidade dun ministro ou dun secretario de Estado: os traballadores da Inspección teñen o rango de subdirector, e están sometidos ao principio de xerarquía. Ademais, non teñen a capacidade de investigar os funcionarios de alto rango, nin a potestade de requirir a súa presenza ou os seus informes; así, o papel da Inspección era rexistrar documentos que non pode sequera analizar.

En vista destas circunstancias, o Goberno considerou importante levar a cabo a reforma. Os trazos principais da lei, son os seguintes:

1. Réxime de regulación das incompatibilidades: máis estrito, máis esixente e máis claro. Os funcionarios de alto rango exercerán as súas funcións con dedicación absoluta, e non poderán combinar esta actividade con ningún outro posto, de natureza pública ou privada, en solitario ou con outros, polo que poidan recibir retribución.
2. Limitacións ao exercicio de actividades privadas. Durante un período de dous anos após o cesamento da actividade oficial, os funcionarios de alto rango non poderán traballar en empresas ou compañías privadas directamente relacionadas coas competencias nas que traballaba no servizo público. Considérase que existe relación directa en calquera dos seguintes casos:

No caso de que os altos cargos, os seus superiores por proposta deles ou os titulares dos seus órganos dependentes, por delegación ou substitución, ditasen resolucións en relación coas devanditas empresas.

Aplícase tamén cando as devanditas persoas estiveron involucradas nunha sesión dunha comisión colexiada onde se chegou a un acordo sobre estas empresas. Os membros do goberno e os funcionarios de alto rango non quebrantan a normativa de incompatibilidade se volven á compañía privada na que traballaban antes de entrar no sector público, sempre que a actividade que desenvolvan no sector privado non teña relación directa coas competencias do seu anterior posto, ou sempre que non poidan tomar decisións relacionadas co dito posto.

3. Declaracións de bens e dereitos. A declaración de posesións que os secretarios de estado e os ministros teñen que presentar no Rexistro de Bens e Dereitos Patrimoniais publicarase no Boletín Oficial do Estado. Ademais, os funcionarios de alto rango presentarán declaracións de bens ao comezo e á fin da súa actividade, e cada ano presentarán unha copia da súa declaración tributaria sobre renda e patrimonio.
4. Control e xestión de valores e posesións financeiras. As posesións financeiras dos funcionarios de alto rango xestionaranse mediante un fondo 'cego', sen o coñecemento das partes interesadas.
5. Corpos de xestión, vixilancia e control. A Oficina de Conflitos de Intereses creouse como parte do programa no Ministerio de Administracións Públicas. É o organismo responsable da xestión do Rexistro de Bens e Dereitos Patrimoniais, e responsabilízase da custodia, seguridade e integridade dos datos e documentos arquivados no Rexistro. Pódese dudar se esta oficina terá a independencia necesaria para desenvolver as súas actividades, porque está sometida á xerarquía do goberno.

6. Réxime de sancións. A calquera funcionario de alto rango que quebrante a normativa sobre incompatibilidade aplicaráselle sancións especiais; iniciaranse accións legais e a sanción publicarase no Boletín Oficial do Estado e notificaráselle á empresa contratante. Todos os funcionarios que infrinxan a normativa serán cesados se aínda seguen na administración, perderán o dereito a pensións de compensación e terán que devolver as cantidades recibidas. Se decide manter no seu posto a un antigo funcionario de alto rango que infrinxira a normativa de incompatibilidade durante o período correspondente (dous anos despois de deixar a administración), a empresa contratante deixará de traballar cos gobernos central, rexional e local. Os funcionarios de alto rango que infrinxan este regulamento non poderán ter ningún cargo público durante un período de entre cinco e dez anos.

As dúas normas queren atinxir os mesmos fins: aumentar a confianza dos cidadáns no goberno e na administración, e impedir calquera violación dos principios de imparcialidade, neutralidade e obxectividade que a Constitución e as leis proclaman no nome do goberno e da administración. Porén, o reto máis grande será levar estas normas á práctica e asegurarse de que todo aquel que vulnere as leis será castigado: en España, a experiencia da posta en práctica e aplicación de medidas disciplinarias non foi moi satisfactoria.

III. CONCLUSIÓN E POLÍTICAS RECOMENDADAS

A formulación e posta en práctica dunha política efectiva sobre conflitos de interese é un traballo difícil e un reto, pero se un goberno quere aumentar a confianza nas institucións e nos axentes políticos, e construír unha democracia mellor e máis eficiente, faise necesaria unha boa política sobre conflitos de intereses. Este artigo amosou as solucións ensaiadas en nove estados da Unión Europea; considerando as experiencias dos nove países estudados, propoñemos as seguintes recomendacións xerais para os lexisladores que estean decididos a desenvolver unha política sobre conflitos de intereses:

Incluír as políticas sobre conflitos de intereses nunha estratexia ampla para previr a corrupción e combatela. Aínda que nos membros da Unión Europea anteriores a 2004 non é habitual atopar unha estratexia xeral anticorrupción, de acordo coas experiencias de Alemaña e Hungría, Letonia e Polonia e outros países que forman parte da Unión Europea desde 2004 parece que é útil incluír as políticas sobre conflitos de intereses nunha estratexia ampla, de alcance nacional, para previr a corrupción e combatela, baseada nun consenso político e tan universal como sexa posible. Esta estratexia debería ter en conta o marco estrutural, as medidas de prevención, os organismos e procedementos de detección e investigación e o sistema penal. Coma calquera política pública, as políticas sobre conflito de intereses non se poden formular e levar á práctica con éxito se non existe unha estratexia eficaz para construír unha cooperación positiva cos principais axentes.³

Promulgar bos marcos administrativos e xurídicos dentro dos cales se poidan levar á práctica eficazmente as políticas sobre os conflitos de intereses. Para que estes marcos sexan eficaces, cómpre incluír neles un servizo público profesional e unha xudicatura independente. O modelo alemán de dereito administrativo e penal é moi interesante; o enfoque francés tamén é moi interesante con respecto aos funcionarios, aínda que non tanto no relativo aos políticos.

Establecer normas éticas claras e xerais na vida pública. Un código ético básico e completo debe acompañar o marco legal, e guiar todas as accións dos traballadores públicos. O modelo británico de código ético é un bo exemplo a seguir, aínda que habería que facer os axustes necesarios para adaptalo ás leis e convencións doutros lugares.

Regular minuciosamente a abstención e o apartamento na toma de decisións públicas. Un dos alicerces dun bo programa sobre conflitos de intereses é a existencia dunha normativa sólida sobre a recusación e o apartamento das persoas con poder de decisión nos casos nos que poderían ter un interese persoal. Para isto requírese unha lista completa e detallada das causas de apartamento ou abstención: os enfoques alemán, francés e español poden ser moi útiles para regular o apartamento e a recusación.

Regular e xestionar ben as declaracións obrigatorias:

Declaración de ingresos. A declaración de ingresos non é absolutamente necesaria se hai declaracións de activos e de intereses, mais pode ser útil para controlar os postos por designación e os cargos elixidos localmente. É caro de máis obrigar a todos os funcionarios a declarar os seus ingresos, e probablemente abondaría con obrigar só os cargos principais a facela. Os modelos español e portugués poden ser útiles para regular estas declaracións.

Declaración de activos. A declaración de activos pode ser moi útil á hora de detectar e controlar conflitos de interese en cargos elixidos localmente, deputados e postos por designación; porén, obrigar a todos os funcionarios a declarar os seus activos pode ser innecesario e caro de máis: abondaría con facela obrigatoria para os cargos principais e os funcionarios de categorías e sectores de risco. O modelo húngaro, así como o francés, portugués e español, podería ser útil para regular este asunto.

Declaración de ingresos familiares. A declaración de ingresos e activos familiares é unha medida estrita de máis, e pode ser difícil de soste constitucionalmente. A mellor solución é probablemente facela voluntaria ou só obrigatoria para os funcionarios de alto rango do goberno e doutras altas instancias do Estado.

Declaración de agasallos. É mellor impor restricións claras e fortes sobre os agasallos e as compensacións que obrigar a declaralos. Os agasallos poden ser un primeiro paso cara ao suborno e, polo tanto, deben estar completamente prohibidos, especialmente cando a) se dan en agradecemento por algo levado a cabo por un funcionario no curso das súas funcións e non son solicitados nin fomentados; b) fan dudar sobre a independencia do funcionario e a súa liberdade de acción; e c) non se poden declarar con transparencia á organización ou aos cidadáns. Os agasallos oficiais para membros do goberno e cargos políticos deben pertencer ao patrimonio do Estado. Os agasallos de cortesía (por exemplo, insignias e bolígrafos) só poden ser aceptados se o seu valor monetario é moi baixo.

Declaración e rexistro de intereses persoais. A declaración e rexistro dos intereses persoais constitúe outro alicerce dunha boa política sobre conflitos de intereses. Os membros do goberno, os deputados, os cargos elixidos localmente e os cargos políticos deben declarar os seus intereses nun documento formal que se renova sempre que mudan eses intereses. Os funcionarios de alto rango e os que traballan en categorías e sectores de risco tamén deben ser instados a declarar e rexistrar os seus intereses. O británico é un bo modelo a seguir.

Carácter público das declaracións. As declaracións de intereses e activos dos cargos electos e políticos deben estar dispoñibles para o público, respectando ao mesmo tempo as normas de seguridade e a protección da intimidade. Porén, no caso dos funcionarios sería mellor que as súas declaracións e revelacións só estivesen dispoñibles para o director da axencia correspondente ou para o organismo encargado do control e o rexistro. Os modelos portugués e letón son interesantes, aínda que necesitan certas melloras de acordo coas liñas antes indicadas.

Limitar o dereito dos funcionarios a ter traballos fóra da administración, ou mesmo prohibilo. Para os membros do goberno e os altos cargos son imprescindibles as limitacións estritas sobre o emprego complementario; tamén é recomendable establecelas para os funcionarios e os xuíces. En caso de instituír estas restricións, os funcionarios e os xuíces deberán percibir un salario axeitado. Ademais, se os cargos elixidos localmente reciben un salario público, deberían estar suxeitos a restricións similares ás establecidas para os funcionarios e os cargos políticos. O modelo español pode ser útil para os cargos políticos, o francés para os funcionarios, o alemán para a xudicatura e o británico para os cargos elixidos localmente. Ningún cargo público debe ter a potestade de ter dous postos públicos con dous salarios, participar como particular nun partenariado público-privado ou aceptar postos directivos nas xuntas de compañías privadas.

Limitar as posibilidades de emprego despois de deixar o cargo. É necesario restrinxir e controlar as actividades, nunha empresa ou nunha ONG, despois de deixar o cargo, porque se espera que, cando os funcionarios de alto rango buscan emprego despois de deixar o cargo, se absteñan de obter vantaxes ilexítimas do cargo ou a posición oficial que tiveran previamente, incluíndo o uso de información privilexiada. Os modelos británico e francés son moi interesantes para o caso dos funcionarios, e o español e mais o portugués para os cargos políticos.

Limitar as actividades externas mentres se ten un cargo público. A actividade externa simultánea, nunha ONG, un sindicato ou un partido político, mesmo se non é pagada, podería suscitar dúbidas sobre a imparcialidade dos cargos públicos. En consecuencia, estas actividades deben ser reguladas e tidas en conta en calquera boa política sobre conflitos de intereses. Francia, Alemaña e, especialmente, o Reino Unido teñen unha normativa sólida que pode inspirar un regulamento cabal sobre este tema. Normalmente, os cargos electos e os membros do goberno pertencen a diversos partidos políticos, e isto é bo e inevitable nunha democracia, mais no cumprimento dos deberes oficiais cómpre diferenciar entre política institucional e política de partido.

Castigar o uso de información interna. O uso privado de información interna debe estar castigado pola lei, polo menos nos casos nos que reporta beneficios pecuniarios para o cargo público ou a súa familia. Para detectar este abuso, sería útil ter un rexistro nacional ou rexional de cargos públicos en situación de risco; tamén serían útiles os controis de activos destes cargos públicos, feitos periodicamente e ao azar.

Restrxinir a posesión de accións de empresas privadas. O caso italiano amosa a importancia das restricións sobre a posesión (persoal ou familiar) de accións de empresas privadas. Un cargo público non debe posuír empresas privadas que estean baixo o seu control ou suxeitas ás súas decisións; un cargo público non debe posuír empresas privadas que teñan contratadas ou sociedades co sector público: nestes casos, os intereses privados poderían poñer en perigo o bo cumprimento dos deberes dun cargo público. A propiedade dunha pequena porcentaxe de accións en empresas grandes pode admitirse se é parte dun investimento persoal e non inflúe na política desas empresas, pero isto debe ser analizado en cada caso, dependendo da posición do cargo público. O alleamento, ben por venda ou polo establecemento dun acordo de xestión 'cega', é a mellor solución cando se dá un conflito de intereses: as solucións adoptadas polos modelos británico, francés, portugués e español son interesantes.

Establecer un sistema viable de detección e investigación, incluíndo un organismo especializado e independente. Pode que as normativas sobre conflitos de intereses en Europa non difiran moito de país a país, e algúns países teñen normativas moi similares, pero as consecuencias

non sempre son as mesmas: os motivos destas diferenzas están na posta en práctica das políticas. Para levar á práctica con eficacia unha política sobre conflitos de intereses precísase un sistema de detección fiable. Unha lei de revelación de interese público pode axudar moito a detectar as violacións da normativa sobre conflito de intereses: unha lei así debe darlle á poboación unha maneira de informar sobre malas prácticas no sector público cando pensen, con fundamento, que a dita información é certa; a lei debe tamén establecer sancións para quen proporcione deliberadamente información falsa ou enganosa, e proporcionar protección a longo prazo para os confidentes. Os sistemas británico e francés poden ser moi útiles para deseñar esta política. Porén, é absolutamente necesario ter un organismo independente que se responsabilice do sistema de detección; unha organización que teña o persoal axeitado e poderes suficientes para investigar e procesar cando sexa necesario. A oficina letona pode inspirar unha solución; a fiscalía anticorrupción española tamén.

As sancións administrativas e penais deben ser compatibles e complementarias. Cando está probado que se quebrantou a lei, é necesario ter un sistema de sancións que non faga excepcións: precísanse sancións disciplinarias e penais. É interesante analizar o modelo francés, así como o alemán e o polaco. Porén, para executar con éxito as sancións penais precísase unha boa investigación e unha boa acción xudicial. Como xa se dixo, España ten un organismo especial para a persecución da corrupción: este organismo baséase en varias unidades especializadas de fiscais públicos da Fiscalía Xeral do Estado, especializados en delitos económicos e fraudes fiscais. Paga a pena estudar este modelo e tentar establecer organismos similares. Tamén son necesarias as sancións administrativas: o modelo español, que institúe sancións administrativas para as violacións da lei por parte dos cargos políticos, resulta interesante, particularmente a prohibición de seren nomeados para un posto público durante períodos de ata dez anos despois da devandita violación. Aínda así, as sancións administrativas disciplina-rias tamén precisan un bo sistema de investigación e proceso, e ese é o motivo polo que os inspectores internos deben ser formados nestes temas, como parte dun programa coordinado. Ás veces unhas poucas sancións contra 'xente importante' pode traer unha obediencia voluntaria a longo prazo por parte da maioría.

Notas

- 1 Este artigo resume a investigación levada a cabo polo programa Sigma, unha iniciativa conxunta da Unión Europea e a OCDE, e amplía un informe derivado elaborado polo autor a raíz dunha petición efectuada polo Ministerio do Interior da República Checa ao programa Sigma. O presente artigo, por tanto, beneficiouse da axuda técnica e económica da UE e a OCDE, así como da contribución intelectual de expertos nacionais relevantes seleccionados polo programa Sigma. O autor desexa agradecer a Francisco Cardona Peretó, administrador principal do programa Sigma, os seus inestimables comentarios e axuda, e á OCDE o permiso para a publicación deste artigo.
- 2 Sabrina Bono, 'Sobre a compatibilidade da Lei Frattini coas normas do Consello de Europa no eido da liberdade de expresión e o pluralismo nos medios' (Italia, Presidencia do Consello de Ministros).
- 3 Véxase Pfeffer, Jeffrey (1992). Pfeffer propón os seguintes pasos á hora de decidir calquera estratexia. Aínda que as propón para o contexto do sector privado, algunhas delas poden adoptarse no sector público: 1) decida cales son os seus fins, o que trata de atinxir; 2) diagnostique patróns de dependencia e interdependencia, é dicir, que individuos ou grupos son influentes e importantes para atinxir os seus fins; 3) cales son os seus probables puntos de vista?, que reacción terán ante o que trata vostede de facer?; 4) cales son as súas áreas de poder e a súa influencia?; 5) cales son as súas áreas de poder e influencia?, que áreas de influencia pode desenvolver vostede para obter máis control sobre a situación?; 6) cales das diversas estratexias e tácticas para o exercicio do poder parecen máis apropiadas e con máis probabilidades de éxito, á vista da situación?; 7) baseándose nisto, escolla unha forma de acción para avanzar; 8) finalmente, non esqueza avaliar desde o comezo mesmo do proceso: é moi importante aprender obrando e interactuando.

Autorización OCDE

Orixinalmente publicado en inglés pola OCDE co título "Conceptual Framework, Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review". Traballo presentado para Sigma polo Prof. Manuel Villoria-Mendieta (Universidade Rey Juan Carlos, Madrid, España), decembro 2005.

© 2005 OECD. Todos os dereitos reservados.

© 2006 EGAP (ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA) para a edición en galego. A calidade da tradución ao galego e a súa coherencia co texto orixinal é responsabilidade da 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 e R. D. Putnam, (eds.) *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press
- Della Porta, D. e 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. e 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*. Nova 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. e Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. Nova 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 e R. D. Putnam, *Disaffected Democracies*.
- Pharr, S. J. e 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. e 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. e 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.