Manual de la OCDE sobre Integridad Pública

OCDE

Manual de la OCDE sobre Integridad Pública

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Nota al pie de página de Turquía:
La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”.

Nota al pie de página de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea: Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD (2020), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es*.

ISBN 978-92-64-52578-8 (impresa)
ISBN 978-92-64-97887-4 (pdf)

Imágenes: Ilustración de portada © Babaroga/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2020

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: *http://www.oecd.org/termsandconditions*.

Prefacio

La corrupción nos perjudica a todos. Conduce a políticas públicas erróneas y al malgasto de recursos, socavando la confianza en la capacidad de los gobiernos para servir al interés público. Muchos de los indicadores de confianza muestran la complejidad de este problema. Por ejemplo el reciente barómetro de confianza de Edelman revela que solo el 30 % de los encuestados considera que el gobierno sirve a los intereses de todos. Estos resultados dan cuenta de los problemas vinculados a la corrupción y ponen de relieve una disfuncionalidad clave en materia de gobernanza que requiere un liderazgo proactivo y decisivo de los gobiernos.

Frente a esta realidad, los países miembros de la OCDE están respondiendo con medidas e instrumentos que ayudan a los gobiernos a mejorar la integridad pública. Basándose en sus buenas prácticas, el Consejo de la OCDE adoptó la *Recomendación sobre Integridad Pública*. Esta Recomendación establece un nuevo estándar para ayudar a prevenir la corrupción, a través de una estrategia holística para la integridad pública que hace énfasis en la implementación. A su vez, sus trece principios sirven como una hoja de ruta para hacer efectivo un cambio sostenible.

Sin embargo, un cambio real requiere indicaciones claras respecto a qué implica la implementación en la práctica. El *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública* responde a esta necesidad, proporcionando orientación y guía a los funcionarios públicos y profesionales de la integridad, así como a las empresas, organizaciones de la sociedad civil e individuos. En el manual se explican los trece principios de la recomendación e identifican los desafíos que plantea su implementación.

Por ejemplo, el Manual provee orientación para optimizar la cooperación entre las entidades gubernamentales, así como para aumentar el intercambio y el aprendizaje entre los niveles de gobierno nacional y subnacional. Asimismo, con el objetivo de construir culturas de integridad en todo el gobierno y la sociedad, el Manual detalla los elementos básicos de un sistema de gestión de recursos humanos basado en el mérito, y explica cómo los líderes éticos, receptivos y confiables son cruciales para las culturas organizativas abiertas. También clarifica el rol del gobierno en brindar orientación a las empresas la sociedad civil y los ciudadanos en la defensa de los valores de la integridad pública. A su vez, en miras a mejorar la rendición de cuentas, el manual detalla cómo utilizar los procesos de gestión de riesgos para evaluar y gestionar los riesgos en materia de integridad, y destaca cómo utilizar el sistema de aplicación sanción de la ley para garantizar una verdadera rendición de cuentas respecto a las violaciones a la integridad. Además, se discuten medidas para fortalecer el proceso de formulación de políticas, involucrando a todas las partes interesadas, gestionando y previniendo conflictos de intereses, y garantizando la integridad y transparencia en el cabildeo y el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

Fortalecer la integridad pública no es un objetivo en sí mismo, es el camino hacia mejores políticas públicas. *El Manual de la OCDE sobre Integridad Pública* nos ayudará a llegar a destino.

Angel Gurría

Secretario General de la OCDE

Prólogo

La corrupción es uno de los problemas más corrosivos de nuestro tiempo. Malgasta recursos públicos, amplía las desigualdades económicas y sociales, alimenta el descontento y la polarización política y reduce la confianza en las instituciones. Los enfoques tradicionales basados en la creación de más reglas, un cumplimiento más estricto y una aplicación más rigurosa de la ley han tenido una eficacia limitada. Una respuesta estratégica y sostenible a la corrupción debe ser la integridad pública.

La integridad pública es ante todo responsabilidad de los gobiernos. Sin embargo, su accionar debe atravesar todas las fronteras jurisdiccionales: la integridad no concierne solamente al gobierno nacional, sino que también debe penetrar en los municipios, donde las personas experimentan la integridad de primera mano. La acción también debería exceder al gobierno e involucrar a las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y las personas.

Reconociendo la necesidad de un enfoque de la integridad pública que abarque a la sociedad y al gobierno en su conjunto, en 2017 el Consejo de la OCDE adoptó la *Recomendación sobre Integridad Pública*. La recomendación brinda a los gobiernos una visión estratégica para la integridad pública, que cambia políticas de integridad *ad hoc* por un enfoque dependiente del contexto y basado en los riesgos, que enfatiza una cultura de integridad. El *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública* provee orientación concreta para implementar esta estrategia de integridad pública en la práctica.

El Manual, que ofrece orientación a los gobiernos, empresas, organizaciones de la sociedad civil y personas, forma parte del compromiso permanente de la OCDE para apoyar a los países en la implementación de reformas sostenibles en materia de integridad pública. Se complementa con los *Modelos de Madurez de la OCDE sobre Integridad Pública,* que permiten a los usuarios evaluar la madurez de los sistemas de integridad pública y posicionarlos en relación a las buenas prácticas. Los modelos de madurez también indican un camino hacia el progreso, subrayando aquellas medidas necesarias para alcanzar un modelo destacado. El manual también está acompañado de los futuros *Indicadores de Integridad Pública de la OCDE* que permiten a los gobiernos desarrollar evidencia sustentar el diálogo nacional para las reformas. Asimismo, la OCDE desarrollará una *Caja de Herramientas para la Integridad Pública* en la que se presentarán casos reales de buenas prácticas y herramientas concretas para apoyar las reformas.

El Manual se benefició de la extensa colaboración con el Grupo de Trabajo de Funcionarios Superiores de Integridad Pública, quienes compartieron sus buenas prácticas e instrumentos para impulsar la implementación en sus propios países. Asimismo, con el objetivo de conocer ideas y ejemplos sobre el fomento de la integridad en el sector privado fueron consultados los delegados del Grupo de Trabajo sobre el Cohecho, del Grupo de Trabajo sobre Conducta Empresarial Responsable y del Grupo de Trabajo sobre Prácticas de Propiedad Estatal y Privatización.

El Comité de Gobernanza Pública de la OCDE aprobó y desclasificó el manual para su publicación el 12 de marzo de 2020, mediante procedimiento escrito.

Agradecimientos

El *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública* fue preparado por la División de Integridad del Sector Público de la Dirección de Gobernanza Pública (encabezada por Julio Bacio Terracino), bajo la dirección del Grupo de Trabajo de Funcionarios Superiores de Integridad Pública, co-presidido por Silvia Spaeth (Alemania) y Anne Rivera (Suiza). Fue coordinado y redactado por Carissa Munro y Emilie Cazenave, bajo guía de János Bertók. Se recibieron importantes contribuciones de Daniel Gerson, Dawid Szescilo, Gavin Ugale, Giulio Nessi, Ina De Haan, Jael Billy, Jesper Johnson, Lisa Kilduff y Pelagia Patsoule. Balazs Gyimesi, Charles Victor, Jelena Damnjanovic, Meral Gedik y Rania Haidar prestaron asistencia editorial y administrativa.

El *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública* también recibió contribuciones de Alessandro Bellantoni, Alison McMeekin, Anna Pietikainen, Arturo Rivera, Barbara Ubaldi, Celine Kaufmann, Christine Uriarte, Claire Leger, Cristina Tebar Less, David Goessmann, Felicitas Neuhaus, Florentin Blanc, Frédéric Boehm, Frederic St. Martin, Frédéric Wehrle, Hans Christiansen, Israel Maranon de Pablo, Jennifer Eddie, Jeroen Michels, Katharina Zuegel, Levke Jessen-Thiesen, Mariana Prats, Patrick Moulette, Paul Davidson, Pauline Bertrand, Tatyana Teplova y Wendy Addison.

El capítulo sobre la sociedad también se benefició de las contribuciones de los delegados del Grupo de Trabajo sobre el Cohecho, el Grupo de Trabajo sobre Conducta Empresarial Responsable y el Grupo de Trabajo sobre Prácticas de Propiedad Estatal y Privatización.

El *Manual de Integridad Pública* fue aprobado por el Grupo de Trabajo de Funcionarios Superiores de Integridad Pública (*Working Party of Senior Public Integrity Officials*) de la OCDE el 14 de febrero de 2020 y desclasificado por el Comité de Gobernanza Pública el 12 de marzo de 2020.

Índice

Prefacio 3
Prólogo 5
Agradecimientos 6
Resumen ejecutivo 11

1 Compromiso 15
1.1. ¿Por qué el compromiso? 16
1.2. ¿Qué es el compromiso? 16
1.3. Desafíos 25
Referencias 25

2 Responsabilidades 27
2.1. ¿Por qué responsabilidades? 28
2.2. ¿Qué son las responsabilidades? 28
2.3. Desafíos 40
Referencias 42

3 Estrategia 45
3.1. ¿Por qué estrategia? 46
3.2. ¿Qué es una estrategia? 46
3.3. Desafíos 61
Referencias 63
Notas 66

4 Normas 67
4.1. ¿Por qué normas? 68
4.2. ¿Qué son las normas? 68
4.3. Desafíos 76
Referencias 80
Notas 81

5 Sociedad 83
5.1. ¿Por qué sociedad? 84
5.2. ¿Qué es la sociedad? 84
5.3. Desafíos 98
Referencias 99
Nota 101

6 Liderazgo 103
6.1. ¿Por qué el liderazgo? 104
6.2. ¿Qué es el liderazgo? 104
6.3. Desafíos 112
Referencias 113

7 Mérito 115
7.1. ¿Por qué el mérito? 116
7.2. ¿Qué es el mérito? 117
7.3. Desafíos 129
Referencias 133

8 Desarrollo de capacidades 135
8.1. ¿Por qué el desarrollo de capacidades? 136
8.2. ¿Qué es el desarrollo de capacidades? 136
8.3. Desafíos 149
Referencias 151

9 Apertura 153
9.1. ¿Por qué la apertura? 154
9.2. ¿Qué es la apertura? 155
9.3. Desafíos 164
Referencias 167

10 Gestión de riesgos 171
10.1. ¿Por qué la gestión de riesgos? 172
10.2. ¿Qué es la gestión de riesgos? 173
10.3. Desafíos 191
Referencias 193
Notas 195

11 Aplicación y sanción 197
11.1. ¿Por qué la aplicación y sanción? 198
11.2. ¿Qué es la aplicación y sanción? 198
11.3. Desafíos 209
Referencias 213
Notas 216

12 Supervisión 217
12.1. ¿Por qué la supervisión? 218
12.2. ¿Qué es la supervisión? 218
12.3. Desafíos 232
Referencias 234
Notas 236

13 Participación 237
13.1. ¿Por qué la participación? 238
13.2. ¿Qué es la participación? 238
13.3. Desafíos 259
Referencias 263
Notas 265

FIGURAS

Figura 6.1. Competencias prioritarias para la contratación y desarrollo de los directivos superiores 105
Figura 6.2. Visión del liderazgo público en los Países Bajos 106
Figura 7.1. Garantizar la contratación basada en el mérito en el ingreso 118
Figura 7.2. ¿El ascenso profesional se realiza mediante concurso abierto? 127
Figura 8.1. Cartel de los principios constitucionales de México 138
Figura 8.2. Concientizar sobre los estándares de integridad y conducta en Nueva Zelanda 139
Figura 8.3. Promedio de extensión de la capacitación, por año y por empleado 142
Figura 8.4. Países de la OCDE que han implementado medidas para monitorear y evaluar la calidad de la capacitación 145
Figura 10.1. El proceso de evaluación de riesgos en la República Eslovaca 182
Figura 10.2. Ejemplo de categorías para los criterios de riesgo 184
Figura 12.1. Arquitectura de los mecanismos de supervisión que garantizan la rendición de cuentas pública 219
Figura 13.1. Exigencia de involucrar a las partes interesadas 243
Figura 13.2. Formas de involucrar a las partes interesadas 244
Figura 13.3. Registros de cabildeo en los países de la OCDE 253
Figura 13.4. Prohibiciones de la financiación privada en los países de la OCDE 255

TABLAS

Tabla 2.1. Funciones de integridad 29
Tabla 2.2. Actores y funciones en materia de integridad a nivel organizacional 33
Tabla 3.1. Beneficios y limitaciones del análisis de problemas interno frente al externalizado 48
Tabla 3.2. Beneficios y limitaciones de las opciones de configuración de la evaluación 60
Tabla 3.3. Equilibrar las estrategias de integridad basadas en normas y en valores 62
Tabla 4.1. Disposiciones sustanciales incluidas en los códigos de conducta 72
Tabla 5.1. Los cinco niveles de una cultura ética 88
Tabla 5.2. Los 12 compromisos del Estándar Global para la Rendición de Cuentas 90
Tabla 5.3. Campañas de cambio de comportamiento: factores de éxito 92
Tabla 6.1. Los cuatro aspectos de un director con altos valores morales 107
Tabla 6.2. Actuar con integridad: un marco para la evaluación en Nueva Gales del Sur, Australia 109
Tabla 8.1. Principales métodos de capacitación 143
Tabla 10.1. Ejemplo de criterios para el factor de riesgo de terceros 180
Tabla 10.2. La función del auditor interno en la gestión de los riesgos de integridad 189
Tabla 11.1. Principios de justicia en los procedimientos judiciales 200
Tabla 12.1. Órganos de supervisión: principales características, similitudes y diferencias 220
Tabla 12.2. Factores que determinan la independencia *de facto* de las agencias de regulación y aplicación 229
Tabla 13.1. Ejemplos de medidas para involucrar a las partes interesadas que garanticen la rendición de cuentas y la integridad pública en las políticas 245
Tabla 13.2. Gestionar la participación de las partes interesadas para la rendición de cuentas y el público 246

Siga las publicaciones de la OCDE en:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Resumen ejecutivo

La integridad es uno de los pilares de las estructuras políticas, económicas y sociales y es una piedra angular de la buena gobernanza. Sin embargo, ningún país es inmune a violaciones a la integridad. En todos los niveles y poderes del gobierno y durante todas las etapas del proceso de políticas, interacciones entre actores públicos y privados poco éticas pueden violar la integridad. Hacer frente a este desafío requiere un enfoque que abarque a la sociedad y al gobierno en su conjunto.

La *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* es el mapa general de este enfoque y el *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública* brinda orientación para su implementación. Los capítulos del Manual detallan a qué refiere la Recomendación en la práctica y señalan los desafíos que pueden enfrentar los países en su implementación.

Compromiso

En este capítulo se detallan los elementos que demuestran el compromiso sistémico con la integridad a nivel político y de los altos directivos. Estos elementos incluyen la codificación de normas en los marcos legislativos e institucionales, como ser: actuar con integridad, servir al interés público o prevenir y gestionar los conflictos de intereses. En el capítulo también se identifica cómo los niveles directivos y altos cargos políticos pueden trabajar con las principales partes interesadas para diseñar reformas específicas, basadas en evidencia y a largo plazo.

Responsabilidades

Este capítulo ofrece guías para mejorar la cooperación entre los organismos públicos (como ser los organismos anticorrupción, las oficinas de recursos humanos, o las oficinas de auditoría y de control interno), así como para aumentar el intercambio entre los niveles de gobierno nacional y subnacional. Un ejemplo son los comités de coordinación que tienen un grado visible de influencia e incluyen representantes de todas las funciones de integridad. El capítulo analiza los impedimentos a la cooperación (como la existencia de silos arraigados o la competencia entre entidades) y propone instrumentos para mejorar el intercambio y el aprendizaje entre entidades, como memorandos de entendimiento y bases de datos interoperables.

Estrategia

El capítulo identifica cómo desarrollar un enfoque estratégico basado en evidencia para mitigar los riesgos en materia de integridad pública, en particular, la corrupción. Detalla los pasos para llevar a cabo un análisis de los problemas (por ejemplo, identificar los riesgos, analizarlos y mitigarlos) que informe a los objetivos estratégicos, los puntos de referencia y los indicadores. Además, ofrece orientación para la preparación de un plan de acción en miras a alcanzar los objetivos estratégicos y garantizar claridad en las entidades responsables, el calendario de implementación y la medición del impacto.

Normas

En este capítulo se presenta cómo los gobiernos pueden establecer altos estándares de conducta que prioricen al interés público y la adhesión a los valores del sector público. Para garantizar coherencia, se detallan aquellas normas de integridad que pueden incorporarse al derecho administrativo (como la libertad de información, la financiación política y las actividades de cabildeo, y el acceso a la justicia administrativa), al derecho civil (como la indemnización por daños y perjuicios y la protección de los denunciantes) y al derecho penal (tales como el cohecho activo y pasivo o el tráfico de influencias).

Sociedad

En este capítulo se muestra cómo hacer participar a las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y las personas en la promoción de una cultura de integridad. Se clarifica cómo un equilibrio entre las sanciones (como multas monetarias o inhabilitaciones) y los incentivos (por ejemplo, aquellos relacionados a los impuestos o los créditos a la exportación) puede ayudar a los gobiernos a fomentar la integridad pública en las empresas. También se muestra cómo hacer participar a los jóvenes, por ejemplo, mediante actividades de aprendizaje práctico, como la supervisión de un proceso de contratación pública, que ayuden a aumentar sus conocimientos y su compromiso con la integridad pública.

Liderazgo

En este capítulo se identifican medidas para atraer, seleccionar y promover el liderazgo íntegro en las organizaciones públicas, haciendo hincapié en la incorporación de la integridad como un valor en los marcos de cualidades de referencia, las descripciones de los puestos de trabajo, los instrumentos de evaluación y los acuerdos de desempeño. Entre las medidas que se incluyen figuran por ejemplo preguntas para entrevistas personales en las que se pide a los candidatos que reflexionen sobre los modelos éticos que han tenido anteriormente en su lugar de trabajo. Para evaluar el desempeño en materia de integridad, los directores podrían dar ejemplos de cómo demostraron tomar decisiones de manera ética.

Meritocracia

Este capítulo reconoce la relevancia de un sistema basado en la meritocracia para garantizar la integridad pública en toda la administración pública. Provee orientación sobre la incorporación de principios de transparencia y objetividad en los procesos de gestión de los recursos humanos, como ser el establecimiento de una estructura organizativa clara y garantizar que se apliquen los criterios de calificación y rendimiento adecuados para todos los puestos de la administración pública.

Desarrollo de capacidades

En el presente capítulo se detalla cómo se pueden fomentar los conocimientos, las competencias y el compromiso en pro de la integridad pública mediante la provisión de información oportuna y pertinente sobre las normas de integridad (por ejemplo, mediante carteles, salvapantallas y vídeos breves), así como la realización de actividades de capacitación periódica y adaptada en materia de integridad (por ejemplo, conferencias, debates sobre dilemas éticos, aprendizaje electrónico o juegos de simulación). Además, se identifican los componentes básicos de las funciones de asesoramiento en materia de integridad y se demuestra la forma en que estas funciones pueden ayudar a los funcionarios públicos a aplicar las normas de integridad en sus actividades cotidianas.

Apertura

Este capítulo precisa las medidas para promover una cultura organizativa abierta, en la que los empleados puedan debatir los dilemas éticos y las preocupaciones sobre la integridad. Se identifican los instrumentos para promover la apertura, como ser la capacitación obligatoria de los directivos para que proporcionen una retroalimentación constructiva, gestionen los conflictos y mantengan conversaciones difíciles. El capítulo también clarifica los elementos básicos de la protección de los denunciantes, señalando que es fundamental contar con normas, procedimientos y canales claros para denunciar las presuntas violaciones a la integridad y garantizar un ambiente seguro.

Gestión de riesgos

Este capítulo detalla cómo aplicar un enfoque de gestión de riesgos en un sistema de integridad. Se ofrece orientación específica sobre la identificación, el análisis y la respuesta a los riesgos para la integridad, utilizando métodos tanto cualitativos como cuantitativos (como por ejemplo, tableros y registros de riesgos). En el capítulo también se muestra cómo incorporar la integridad en el rol de las funciones de auditoría interna, con respecto a los gerentes públicos, haciendo énfasis en el valor añadido de proporcionar un seguro independiente y objetivo para un control interno y una gestión de riesgos de integridad eficaces.

Aplicación y sanción

El capítulo proporciona guía para garantizar un enfoque coherente que permita aplicar las normas de integridad pública en los regímenes disciplinarios, civiles y penales, y destaca las políticas e instrumentos básicos para apoyar decisiones oportunas, objetivas y justas en materia de aplicación y sanción. Asimismo, se identifican mecanismos que permitan la cooperación entre los órganos, entidades y funcionarios de cada régimen de aplicación de la ley, como ser el establecimiento de bases de datos electrónicas para gestionar los casos.

Supervisión

En este capítulo se muestra cómo los órganos de supervisión externa (por ejemplo, las entidades fiscalizadoras superiores, los defensores del pueblo, los tribunales administrativos) y los organismos de regulación y aplicación fortalecen la rendición de cuentas. Ofrece ejemplos de instrumentos que proporcionan claridad sobre quién es responsable de aplicar las recomendaciones de los órganos de supervisión, como los tableros. En el capítulo también se ofrecen ejemplos respecto a cómo las funciones de supervisión pueden fomentar el aprendizaje organizativo, como ser, mediante la realización de auditorías de integridad.

Participación

Este capítulo ofrece información e ideas sobre el fomento de la participación en el proceso de formulación de políticas, provee guía sobre la apertura del gobierno, el acceso a la información y la participación de las partes interesadas. También se abordan los instrumentos necesarios para evitar la captura de políticas, como el establecimiento de procedimientos para prevenir y gestionar las situaciones de conflicto de intereses y garantizar la transparencia e integridad en el cabildeo y en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales.

1 Compromiso

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio de compromiso incluido la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Describe cómo los más altos directivos y niveles políticos pueden demostrar su compromiso con los sistemas de integridad pública. Se enfoca en los compromisos para definir, apoyar, controlar y hacer efectivo un sistema de integridad pública e incluye un análisis de las disposiciones legislativas e institucionales necesarias para posibilitar la integridad pública. Además, el capítulo aborda los dos desafíos más habituales para mantener la voluntad política y monitorear los compromisos con la integridad pública.

1.1. ¿Por qué el compromiso?

El compromiso político y de los directivos de alto nivel para mejorar la integridad pública y reducir la corrupción garantiza que el sistema de integridad pública se integre **de** manera amplia en el marco de gobernanza y administración públicas. En particular, permite que las instituciones con responsabilidad central en la implementación de los elementos del sistema de integridad cuenten con el personal y el equipo adecuados, de modo que la agenda de integridad sea sostenible (Brinkerhoff, 2000[1]). Además, el compromiso de los altos directivos políticos y administrativos aumenta la coherencia y la exhaustividad de los sistemas de integridad pública. Este compromiso se demuestra cuando los altos directivos incorporan las reformas de integridad en sus agendas de gobierno , y las mismas se basan en un análisis en profundidad que reconoce la complejidad de los problemas de integridad, en lugar de promover soluciones de alta visibilidad, pero cortoplacistas (Brinkerhoff, 2000[1]).

En consecuencia, la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública establece que los adherentes deben «demostrar su compromiso en los más altos niveles políticos y de gestión dentro del sector público y reforzar la integridad pública, reduciendo la corrupción, concretamente:

a. garantizando que el sistema de integridad del sector público defina, apoye, controle y aplique la integridad pública, y que se integre en el marco general de gobernanza y de la administración pública;
b. garantizando la implementación de los marcos legislativos e institucionales apropiados que permitan que las organizaciones del sector público asuman la responsabilidad de la gestión efectiva de la integridad de sus actividades, así como la de los funcionarios públicos que lleven a cabo tales actividades;
c. estableciendo expectativas claras para los más altos niveles políticos y de gestión, que contribuyan al buen funcionamiento del sistema de integridad pública a través de un comportamiento personal ejemplar y demostrando un alto nivel de decoro en el desempeño de sus funciones oficiales» (OCDE, 2017[2]).

1.2. ¿Qué es el compromiso?

El compromiso se demuestra cuando las reformas en materia de integridad son congruentes y se sustentan en marcos legislativos e institucionales necesarios que especifican claramente las responsabilidades. Este principio aboga por el compromiso, de los más altos niveles políticos y de gestión como prerrequisito con los siguientes elementos:

- El sistema de integridad pública define, apoya, controla y hace cumplir la integridad pública y está integrado en marcos más amplios de gobernanza y administración públicas.
- Los marcos legislativos e institucionales permiten a las organizaciones del sector público y a los funcionarios públicos asumir la responsabilidad de gestionar la integridad.
- Se establecen expectativas claras para los más altos niveles políticos y de gestión y estas se demuestran cuando ejercen sus funciones diarias.

1.2.1. El sistema de integridad pública define, apoya, controla y hace cumplir la integridad pública y está integrado en marcos más amplios de gobernanza y administración públicas

Un sistema de integridad pública, entendido en sentido amplio, consta de la legislación y de las instituciones establecidas para definir, apoyar, controlar y hacer cumplir la integridad pública. Establecer un sistema de integridad eficaz requiere en primer lugar de una definición clara. Precisamente, que los niveles políticos y de gestión más altos comprendan claramente los riesgos de integridad en el marco de la gestión y la gobernanza públicas (para obtener más información, véase el capítulo 10) es un prerrequisito para establecer una definición común de la integridad pública (véase el recuadro 1.1). El modo en que los líderes políticos y altos directivos entienden la integridad pública informa las diversas responsabilidades, estrategias y normas de integridad que constituyen el sistema (para obtener más información, véanse los capítulos 2, 3 y 4, respectivamente). A su vez, una definición común proporciona a todos los actores de un sistema de integridad claridad respecto al objetivo final de sus funciones y actividades, así como al estado del sistema de integridad deseado a futuro.

Recuadro 1.1. Definición de «integridad pública»

La Recomendación sobre la Integridad Pública puede servir como inspiración al definir la «integridad pública» como «la alineación coherente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para defender y dar prioridad al interés público por encima de los intereses privados dentro del sector público».

En otras palabras, «integridad pública» significa:

- Hacer lo correcto, incluso cuando no haya nadie mirando.
- Anteponer el interés público a los intereses propios.
- Cumplir con sus deberes de manera tal que su accionar pueda resistir al escrutinio público: si sus acciones fueran publicadas en el periódico al día siguiente, todos podrían coincidir en que hizo lo correcto, en función de la información de la que disponía.

Fuente: (OCDE, 2017[2]).

Una vez definida, la integridad pública requiere del compromiso a alto nivel para apoyarla, controlarla y hacerla efectiva. Los elementos básicos que *apoyan* la integridad pública tienen por objeto garantizar que los funcionarios públicos comprendan sus funciones y responsabilidades en materia de integridad y puedan confiar en los recursos financieros y humanos y en la orientación disponibles para mantener la integridad pública. Asimismo, también incluyen un enfoque estratégico de la integridad pública, normas de conducta estrictas, movilizar e involucrara la sociedad, liderazgo, meritocracia en el sector público, la creación de capacidades y concientización, así como culturas organizativas abiertas (para obtener más información, véanse los capítulos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, respectivamente). Los elementos básicos que *controlan* la integridad pública se centran en garantizar la rendición de cuentas eficaz del sistema mediante la gestión, la supervisión y el escrutinio de la elaboración, la implementación y la revisión de los compromisos. Esto incluye la gestión de riesgos, los controles internos y la supervisión interna y externa, así como la participación de partes interesadas externas (para obtener más información, véanse los capítulos 10, 12 y 13, respectivamente). Por último, los elementos básicos para *hacer efectiva* la integridad pública se centran en la detección, la investigación y la sanción de las violaciones a la integridad pública, e incluyen el régimen disciplinario, administrativo, civil y penal (para obtener más información, véase el capítulo 11).

Mejorar la integridad no es responsabilidad de una sola institución ni se centra únicamente en los elementos básicos (para obtener más información, véase el capítulo 2), sino que múltiples actores (como ser aquellos del sector, financiero, jurídico, de control interno, de gestión de los recursos humanos, de adquisiciones) tienen el rol de integrar a la integridad pública en el marco de la administración y gobernanza públicas. Aunque los mismos no tengan como función y objetivo apoyar, controlar o hacer cumplir la integridad pública de manera directa, sin ellos, el sistema no podría funcionar. Por tanto, para garantizar una implementación efectiva, los elementos básicos y complementarios del sistema de integridad se integran en el marco más amplio de la administración y la gobernanza públicas. Varios factores pueden apoyar esta integración, entre ellos:

- Elaborar y aplicar un sistema equitativo de contratación, selección, examen y ascenso para los funcionarios públicos en todos los niveles y reforzar la apertura y la rendición de cuentas de los procesos (para obtener más información, véase el capítulo 7). Esto puede incluir mecanismos de evaluación específicos para los líderes y su integración en el sistema de gobernanza (OCDE, 2018[3]).
- Adoptar un enfoque de la integridad pública basado en los riesgos, así como en las funciones y procedimientos de control interno, inspección y auditoría (para obtener más información, véase el capítulo 10).
- Fortalecer la rendición de cuentas de las organizaciones y funcionarios públicos mediante funciones y procedimientos de supervisión externa, así como procedimientos para tramitar denuncias y acusaciones (para obtener más información, véase el capítulo 12).
- Desarrollar capacidades, apoyar y capacitar a los funcionarios públicos de todos los niveles, en cuanto a expectativas de altos estándares de conducta y la implementación de estos estándares en todo el sector público y frente a interlocutores externos (para obtener más información, véanse los capítulos 4 y 8).
- Crear entornos abiertos y seguros, en los que los más altos niveles políticos y de gestión garanticen la adopción de medidas para involucrar, empoderar a los empleados y alentarlos a que expresen sus ideas y preocupaciones sin temor a represalias, y que sean a la vez receptivos y creíbles a la hora de abordar estos insumos (para obtener más información, véase el capítulo 9).

1.2.2. Los marcos legislativos e institucionales permiten a las organizaciones del sector público y a los funcionarios públicos asumir la responsabilidad de gestionar la integridad

Asegurar el compromiso con la integridad pública implica establecer con claridad la responsabilidad de todas las organizaciones públicas en la gestión de la integridad dentro de los marcos legislativos y/o institucionales. En el capítulo 2 se explican con más detalle las responsabilidades específicas que abarcan los elementos del sistema de integridad, incluida la asignación de responsabilidades claras y el establecimiento de mecanismos para garantizar la cooperación durante la implementación. Sin embargo, establecer el principio de que todas las organizaciones del sector público son responsables de la integridad antes de asignar responsabilidades puede ayudar a cultivar la propiedad y la aceptación.

Algunos gobiernos utilizan la legislación como vehículo principal para permitir que las organizaciones del sector público asuman la responsabilidad de la integridad (recuadro 1.2). En otros casos, los gobiernos utilizan el marco institucional como, por ejemplo, una estrategia de integridad o un plan de prevención de la corrupción. En la República Checa, por ejemplo, el plan anticorrupción actual identifica el papel individual de cada ministerio, a la vez que identifica un consejo gubernamental para coordinar la lucha contra la corrupción y la integridad pública del país (Office of the Government of the Czech Republic, 2018[4]).

Recuadro 1.2. La legislación posibilita que las organizaciones del sector público asuman la responsabilidad de la integridad

Francia

En Francia, la Ley n.º 2016-1691 del 9 de diciembre de 2016 relativa a la transparencia, la lucha contra la corrupción y la modernización de la economía provee procedimientos de implementación para prevenir las violaciones a la integridad en las organizaciones del sector público, incluidas las administraciones estatales, las autoridades locales y las entidades conexas.

Alemania

En Alemania, la medida principal para gestionar la integridad a nivel federal es la Directiva del gobierno federal relativa a la prevención de la corrupción. Esta Directiva enumera las medidas específicas que deben adoptar todos los organismos administrativos federales para prevenir la corrupción, entre ellas, la determinación de la responsabilidad de identificar y analizar las zonas de riesgo de corrupción y de designar a un funcionario encargado de la prevención de la corrupción. La Directiva también asigna normas adicionales a las respectivas oficinas para el desempeño de sus responsabilidades en sus áreas específicas.

Corea

En Corea, el artículo 3 de la Ley de Prevención de la Corrupción y de la Creación y Gestión de la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles (Ley n.º 14831) exige que todas las organizaciones públicas se esfuercen activamente para prevenir la corrupción y establecer una cultura de ética social.

Suecia

La Ley de Procedimiento Administrativo de Suecia detalla los principios básicos de la buena gobernanza, en particular el Estado de derecho, la objetividad y la proporcionalidad. Estos principios son aplicables a todos los cargos públicos a nivel estatal, regional y municipal.

Además, se redactó una ordenanza sobre el control interno para todos los organismos gubernamentales que tienen una función de auditoría interna (unos 70 organismos). Dicha ordenanza requiere que estos organismos cuenten con un control interno y un «buen entorno interno» para fomentar la buena gobernanza.

Fuentes: (G20 Anti-Corruption Working Group, 2018[5]; Federal Ministry of the Interior, Building and Community, 2014[6]); contribuciones de los gobiernos de Francia y Suecia.

Los gobiernos pueden garantizar también que los marcos legislativos o institucionales apropiados especifiquen para todos los funcionarios públicos la función de mantener la integridad. Una forma de garantizar este punto es a través de la ley que rige la administración pública. Por ejemplo, en Australia, la Ley de Administración Pública de 1999 establece que todos los funcionarios públicos son responsables del cumplimiento de los valores de la administración pública. Entre ellos se incluyen valores «éticos»: la administración pública debe demostrar liderazgo, ser digna de confianza y actuar con integridad en todo lo que hace. Asimismo, los jefes de los organismos tienen la responsabilidad de mantener y promover los valores y principios de empleo de la administración pública australiana (*Australian Public Service* o APS) (Australian Government, 1999[7]). Del mismo modo, en la República Eslovaca la Ley de Administración Pública de 2017 establece los principios básicos que los funcionarios públicos deben respetar, tal como la imparcialidad, que exige que los funcionarios públicos sirvan al público en lugar de a sus propios intereses personales (Government of the Slovak Republic, 2017[8]). Los marcos institucionales que aclaran las funciones de integridad de los funcionarios públicos podrían incluir códigos de conducta o ética, tal y como se analiza en el capítulo 4.

1.2.3. Se establecen expectativas claras para los más altos niveles políticos y de gestión y estas se demuestran cuando ejercen sus funciones cotidianas

El compromiso político con la integridad implica a múltiples líderes políticos que desempeñan un papel clave en la generación de confianza en el gobierno. Entre ellos suelen estar incluidos presidentes, primeros ministros y altos funcionarios electos y no electos. Su implicación y compromiso con la integridad pública tienen varias ventajas; en primer lugar, demuestran a los funcionarios públicos y a la sociedad en general que para el gobierno la integridad es una cuestión de gobernanza que se toma en serio. En segundo lugar, al garantizar que se disponga de los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados, el compromiso de alto nivel facilita el funcionamiento del sistema de integridad. Para lograr un compromiso de alto nivel en los planos político y de gestión, se requieren los siguientes elementos:

- Las expectativas en materia de integridad de los más altos directivos políticos y administrativos se codifican en marcos legislativos e institucionales.
- Las herramientas e instrumentos de política apoyan a los líderes políticos y administrativos y les permiten demostrar su compromiso personal con altos estándares en el desempeño de sus funciones oficiales.

Las expectativas en materia de integridad de los más altos directivos políticos y administrativos se codifican en marcos legislativos e institucionales.

Dadas las altas expectativas de que los dirigentes políticos y administrativos sirvan al interés público, a los niveles políticos y de gestión más altos les aplican también los más altos estándares en materia de integridad. Como mínimo, los delitos relacionados con la integridad, como el soborno, el nepotismo y el favoritismo, suelen estar contemplados en instrumentos legislativos específicos que, en su conjunto, constituyen una serie de expectativas legales sobre la conducta de los funcionarios de mayor rango, así como de todos los demás funcionarios públicos. Además, los altos estándares se adaptan específicamente a los puestos que ocupan estos funcionarios y constituyen la base de las expectativas, así como de la exposición a los riesgos de corrupción (recuadro 1.3).

Para los altos directivos de gestión (nombrados o electos), poder cumplir con las expectativas sugiere que los marcos legislativos incorporen las siguientes normas:

- actuar con integridad;
- servir al interés público;
- evitar y gestionar conflictos de intereses y delitos relacionados con la integridad;
- ser responsable de las funciones desempeñadas.

Recuadro 1.3. Clarificar las expectativas de los funcionarios de alto rango en España

En España, la Ley 3/2015 que regula el ejercicio de los altos cargos de la administración general establece los requisitos de elegibilidad para el nombramiento de funcionarios de alto rango. En particular, codifica la buena reputación (honorabilidad), la experiencia apropiada y la pericia en el área o sector.

Los funcionarios de alto rango deben presentar una declaración de elegibilidad con antelación a su nombramiento, la cual también es enviada a la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI). Los requisitos pertinentes de elegibilidad deben cumplirse al momento de la contratación, pero también aplican durante todo el servicio.

En caso de condenas y sanciones de diversa índole, incluso por delitos graves, los candidatos quedan automáticamente descalificados, de conformidad con la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Fuente: Adaptación de los insumos compartidos por la Oficina de Conflictos de Intereses.

El desarrollo de mecanismos a medida puede garantizar la implementación de estas normas, e incluyen:

- Adoptar en las carteras ministeriales un enfoque basado en riesgos y regular los conflictos de intereses. Adicionalmente, regular los intereses de los asesores políticos de los ministros podría reducir potenciales conflictos de intereses.
- Divulgar los bienes, intereses, regalos y beneficios aceptados.
- Prohibir o restringir ciertas actividades secundarias durante el ejercicio del cargo.
- Regular la movilidad hacia el sector privado al abandonar las funciones públicas, mediante el establecimiento de períodos de incompatibilidad y restricciones específicas post empleo, especialmente en lo que respecta a los sectores bajo la órbita del funcionario durante el desempeño de sus funciones públicas.

Los mecanismos específicos de rendición de cuentas, verificación y de sanción salvaguardan los altos estándares de integridad y ayudan tanto a prevenir posibles problemas como a detectar y penalizar las violaciones. Hay varios mecanismos disponibles, como por ejemplo, la declaración de bienes para los altos niveles políticos y de gestión (recuadro 1.4).

Recuadro 1.4. Las declaraciones patrimoniales y de intereses de los funcionarios públicos de alto rango en Francia

En Francia, la Ley de Transparencia de la Vida Pública, del 11 de octubre de 2013, exige a más de 15 800 funcionarios públicos de alto rango, electos y no electos, que presenten una declaración electrónica de bienes y una declaración de intereses a la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública (*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique* o HATVP), una autoridad administrativa independiente. La ley comprende a los siguientes funcionarios públicos:

- los miembros del Gobierno, del Parlamento y los miembros franceses del Parlamento Europeo;
- los principales funcionarios electos a nivel local y sus jefes de gabinete o asesores principales;
- los asesores del Presidente de la República, de los miembros del Gobierno, de los presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado, y de los directores y jefes de gabinete de los principales funcionarios electos a nivel local;
- los candidatos en las elecciones presidenciales;
- los funcionarios públicos de alto rango nombrados por el Consejo de Ministros (embajadores, prefectos, directores de la administración central, secretarios generales, etc.);
- los miembros del Consejo Supremo de la Judicatura;
- otros funcionarios civiles y militares de alto rango;
- los directores generales de empresas de propiedad pública o parcialmente pública;
- los miembros de las juntas de autoridades administrativas independientes, y
- los presidentes de federaciones deportivas, ligas deportivas profesionales y comités organizadores de grandes eventos deportivos.

La Alta Autoridad garantiza una auditoría eficaz de las declaraciones de bienes e intereses, algunas de las cuales se publican en línea. Para prevenir conflictos de intereses e infracciones éticas, el organismo se encarga también de monitorear las disposiciones relativas al empleo posterior a la administración pública de los ex miembros del Gobierno, los principales funcionarios electos a nivel local y los miembros de las juntas de las autoridades administrativas independientes, así como de la aplicación de la regulación de cabildeo en relación a las actividades de cabilderos con respecto a los funcionarios mencionados.

Fuente: (HATVP, 2018[9]).

Del mismo modo, los funcionarios políticos electos o designados (por ejemplo, primeros ministros, presidentes, ministros, miembros del parlamento, etc.) deberían también comprometerse a demostrar altos estándares en el cumplimiento de sus atribuciones. Estos estándares pueden aclararse en el marco jurídico y reglamentario o en documentos internos, como los reglamentos internos. Entre ellos se incluyen:

- actuar con integridad;
- servir al interés público y prevenir y gestionar los conflictos de intereses, incluidas las funciones y actividades incompatibles, durante el ejercicio del cargo y al abandonarlo, y
- ser responsable ante el público.

Algunas medidas para la implementación de altos estándares a los funcionarios políticos superiores incluyen:

- crear, evaluar y mantener normas de conducta estrictas en el congreso o el parlamento;
- prevenir y gestionar los conflictos de intereses y codificar las incompatibilidades, prohibiciones y restricciones de las actividades secundarias externas;
- especificar en el marco jurídico o en los reglamentos internos las inmunidades o el privilegio parlamentario que protegen a los diputados de la responsabilidad civil o penal en el transcurso de su mandato, y aquellas regulaciones que permiten levantar la inmunidad, que salvaguardan el derecho a impugnar al gobierno, pero que no tienen por objeto proteger los delitos; (GRECO, 2017[10])
- regularizar la notificación de bienes o intereses;
- declarar los regalos y beneficios aceptados;
- aumentar la transparencia de los procesos legislativos (por ejemplo, evaluaciones de impacto, propuestas, reuniones de comités permanentes o *ad hoc*, enmiendas, votaciones, etc.) y su funcionamiento (por ejemplo, presupuesto, remuneración, beneficios, regalos y atenciones sociales, etc.), así como regular el acceso e influencia en los procesos legislativos;
- supervisar y monitorear la implementación de estas reglas, normas y herramientas, para garantizar y mejorar la rendición de cuentas, la verificación, la sanción y la eficiencia del sistema.

Los cargos de mayores responsabilidades y más políticamente expuestos conllevan un mayor escrutinio y rendición de cuentas. Además de las medidas legislativas, los códigos de conducta o de ética que tienen en cuenta los niveles de exposición y las responsabilidades de los dirigentes políticos pueden respaldarlos a la hora de adoptar normas de conducta más estrictas (recuadro 1.5).

Recuadro 1.5. El Código Ministerial del Gobierno en el Reino Unido

En el Reino Unido cada nuevo primer ministro publica su propio Código Ministerial, estableciendo las reglas y normas que espera de su gabinete de ministros. Los Siete Principios de la Vida Pública, que se aplican a toda persona que trabaje como titular de un cargo público, ya sea electo o nombrado, a nivel nacional y local, se adjuntan al documento, equilibrando así el enfoque basado en las reglas con los valores de la abnegación, la integridad, la objetividad, la rendición de cuentas, la apertura, la honestidad y el liderazgo.

Fuente: (Government of the United Kingdom, 2018[11]).

Las herramientas e instrumentos de política apoyan a los líderes políticos y administrativos y les permiten demostrar su compromiso personal con altos estándares en el desempeño de sus funciones oficiales.

Aunque las sociedades puedan legislar respecto a claras expectativas de conducta para cargos políticos y directivos de más alto nivel, su implementación requiere una verdadera voluntad política respecto a la integridad, tomarla en serio, invertir en ella y mantenerla en la agenda de reformas. La voluntad política se entiende como «el compromiso de los actores a tomar medidas que permitan lograr determinados objetivos —en este caso, la reducción de la corrupción— y sostener los costos de esas medidas a lo largo del tiempo» (Brinkerhoff, 2010[12]).

El apoyo al sistema de integridad pública puede demostrarse de varias maneras, como ser el grado de rigor analítico, la movilización de apoyos y la continuidad del esfuerzo (Brinkerhoff, 2000[1]). Por ejemplo, el rigor analítico de una estrategia de reforma puede indicar hasta qué punto se toman en serio la integridad los líderes de alto nivel. Reformas inespecíficas, centradas únicamente en soluciones a corto plazo y no informadas por las realidades económicas, sociales e institucionales del país o de la organización pública pueden ser indicador de un compromiso débil con la integridad pública. Por el contrario, un indicador de apoyo evidente es que los líderes políticos y de gestión de alto nivel introduzcan estrategias de reforma que se centran en los problemas a corto y largo plazo y se basan en evidencia, como ser hallazgos de las evaluaciones del riesgo de integridad, encuestas de opinión pública y estudios internacionales de referencia.

Además, la medida en que las esferas políticas y de gestión de alto nivel movilizan a los principales interesados en el diseño y la implementación de la estrategia de integridad pública puede ser también un indicador del compromiso (para obtener más información, véanse los capítulos 3 y 5). Un liderazgo de alto nivel abierto a los aportes de los demás demuestra el compromiso de identificar las principales áreas problemáticas y de elaborar estrategias específicas e informadas para abordarlas (Brinkerhoff, 2000[1]). La colaboración con las partes interesadas puede proporcionar también a los dirigentes una red de apoyo para superar la posible resistencia a las reformas. Además, la voluntad política puede demostrarse cuando las partes interesadas pueden hacer que los dirigentes de alto nivel rindan cuentas de sus actos y de la implementación de las reformas de manera eficaz (Johnston and Kpundeh, 2002[13]; Corduneanu-Huci, Hamilton and Ferrer, 2013[14]).

El apoyo se demuestra asimismo al asignar recursos humanos, financieros y técnicos adecuados para aplicar las reformas en materia de integridad, y se realiza un monitoreo y evaluación periódicos de las reformas para fundamentar las actualizaciones de la estrategia de integridad (Brinkerhoff, 2010[12]; Brinkerhoff, 2000[1]). El hecho de garantizar que se disponga de los recursos necesarios y que la evaluación y monitoreo sirvan de base para introducir nuevos cambios en la estrategia de reforma demuestra que los altos directivos están comprometidos con la implementación de una agenda sostenible de reforma de la integridad pública.

1.3. Desafíos

Aunque los desafíos varían según el contexto específico, un desafío frecuente es garantizar el apoyo político y de los directivos de alto nivel a la integridad pública. De hecho, es posible que los altos directivos políticos y administrativos no apoyen en absoluto la integridad pública o que prefieran soluciones reactivas a corto plazo en lugar de soluciones a largo plazo, que son costosas y requieren mucho tiempo. Los cambios a corto plazo, como la redacción de una ley o el establecimiento de un comité u organismo, permiten a los dirigentes de alto nivel reaccionar de forma rápida y demostrar su compromiso con la integridad pública. Sin embargo, si bien en algunos casos estos cambios pueden ser necesarios, muchas veces se necesitan reformas a largo plazo, costosas y prolongadas que permitan hacer frente a los desafíos arraigados. Ante la realidad de que estas reformas pueden no aportar beneficios políticos inmediatos, es posible que los altos directivos opten por excluirlas o retrasarlas. No obstante, el compromiso visible con la integridad pública requiere que los altos directivos políticos y administrativos apliquen las reformas necesarias, ya sean a largo o a corto plazo.

Abordar la falta de apoyo, ya sea total o la mera preferencia por soluciones a corto plazo, requiere una combinación de análisis sólidos e involucrar a los principales actores interesados, así como el monitoreo y revisión continuos para informar las reformas, tal y como se analiza en la sección 1.2.3. Una manera adicional de garantizar un compromiso sostenible es establecer medidas para la rendición de cuentas. Las funciones de supervisión, como las entidades fiscalizadoras superiores, pueden proporcionar una evaluación independiente del nivel y la calidad de los productos y resultados derivados de los compromisos. Estos organismos pueden hacer recomendaciones para seguir fortaleciendo el sistema de integridad pública e informar al parlamento o al gobierno sobre la calidad de las reformas (para obtener más información, véase el capítulo 12). Otras entidades externas de rendición de cuentas, como el sector privado o los grupos de la sociedad civil, pueden ejercer presión sobre los líderes para que apliquen reformas en las esferas necesarias.

También se pueden utilizar herramientas para que los líderes de alto nivel rindan cuentas sobre el mantenimiento de la integridad. Por ejemplo, exigir a los niveles políticos y de gestión superiores que revelen sus intereses personales y garantizar que estos se verifiquen puede ayudar a prevenir y gestionar los conflictos de intereses y a apoyar la toma de decisiones imparciales. Esas medidas también pueden informar el apoyo público a las reformas, en particular cuando indican que la integridad no tiene una prioridad elevada para los altos directivos. Estos mecanismos, conjuntamente a sanciones apropiadas cuando se incumplen las disposiciones, representan medios para monitorear el compromiso de los líderes políticos y administrativos y para que estos rindan cuentas.

Referencias

Australian Government (1999), *Public Service Act 1999*, https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057 (accessed on 24 January 2020). [7]

Brinkerhoff, D. (2010), "Unpacking the concept of political will to confront corruption", *U4 Brief*, No. 1, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, https://www.u4.no/publications/unpacking-the-concept-of-political-will-to-confront-corruption.pdf. [12]

Brinkerhoff, D. (2000), "Assessing political will for anti-corruption efforts: An analytic framework", *Public Administration and Development*, Vol. 20/3, pp. 239-252, http://dx.doi.org/10.1002/1099-162X(200008)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3. [1]

Corduneanu-Huci, C., A. Hamilton and I. Ferrer (2013), *Understanding Policy Change: How to Apply Political Economy Concepts in Practice*, World Bank, Washington, D.C., http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-9538-7. [14]

Federal Ministry of the Interior, Building and Community (2014), *Rules on Integrity*, Federal Ministry of the Interior, Building and Community, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.html?nn=5762170 (accessed on 22 August 2019). [6]

G20 Anti-Corruption Working Group (2018), *Compendium on Measures to Encourage Public Organisations to Implement Anti-Corruption Policy*. [5]

Government of the Slovak Republic (2017), *Law 55/2017 on Civil Service*, https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/20190701 (accessed on 10 September 2019). [8]

Government of the United Kingdom (2018), *Ministerial Code*, Cabinet Office, London, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672633/2018-01-08_MINISTERIAL_CODE_JANUARY_2018__FINAL___3_.pdf. [11]

GRECO (2017), *Corruption Prevention: Members of Parliament, Judges and Prosecutors - Conclusions and Trends*, Council of Europe, Strasbourg, https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7 (accessed on 24 January 2020). [10]

HATVP (2018), *Ethics of Public Officials*, https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/ (accessed on 1 August 2019). [9]

Johnston, M. and S. Kpundeh (2002), *Building A Clean Machine: Anti-corruption Coalitions and Sustainable Reform*, World Bank, Washington, D.C., http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37208.pdf. [13]

OCDE (2018), *OECD Draft Policy Framework on Sound Public Governance*, OCDE, París, https://www.oecd.org/gov/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf. [3]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [2]

Office of the Government of the Czech Republic (2018), *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022*, Ministry of Justice and Chairman of the Legislative Council of the Government, Office of the Government of the Czech Republic, http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/rada-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci-121697/ (accessed on 22 August 2019). [4]

2 Responsabilidades

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio de responsabilidades incluido en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Describe cómo establecer responsabilidades claras en todos los niveles pertinentes para diseñar, dirigir e implementar los elementos del sistema de integridad, con las capacidades y recursos apropiados. Incluye un análisis de los tipos de mecanismos que pueden garantizar la cooperación horizontal y vertical dentro de un sistema de integridad. Además, en el capítulo se abordan dos desafíos frecuentes: los silos arraigados y la competencia entre entidades a las que se han asignado funciones de integridad.

2.1. ¿Por qué responsabilidades?

Para garantizar la cooperación, evitar superposiciones y prevenir la fragmentación es necesario asignar responsabilidades claras a los actores del sistema de integridad. Las responsabilidades incluyen el desarrollo, implementación, monitoreo y evaluación de normas y herramientas de integridad y son llevadas a cabo por los actores del gobierno en su conjunto (legislativo, ejecutivo y judicial), en todos los niveles de gobierno (nacional y subnacionales). Cada organización del sector público también conlleva responsabilidades en materia de integridad pública. Se espera que todos los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno lleven a cabo sus funciones en interés del público.

Para prevenir la fragmentación y superposiciones en el sistema de integridad pública, la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública recomienda que los adherentes «clarifiquen las responsabilidades institucionales en el sector público para así fortalecer la eficacia del sistema de integridad pública, en concreto:

a. estableciendo responsabilidades precisas en los correspondientes niveles (organizacional, subnacional o nacional) para el diseño, la dirección e implementación de los elementos del sistema de integridad para el sector público;
b. garantizando que todos aquellos funcionarios, entidades y organismos públicos (incluidos aquellos que gocen de autonomía o independencia) que tengan responsabilidad central en el desarrollo, implementación, aplicación y/o supervisión de los elementos del sistema de integridad pública en su jurisdicción dispongan de las atribuciones y capacidades apropiadas para el desempeño de sus responsabilidades;
c. promoviendo mecanismos para la cooperación horizontal y vertical entre todos los funcionarios, entidades y organismos públicos, y siempre que sea posible, con y entre niveles subnacionales de la administración, valiéndose de medios formales e informales, para favorecer la coherencia y evitar brechas y duplicidades, así como para compartir y beneficiarse de las lecciones aprendidas derivadas de buenas prácticas» (OCDE, 2017[1]).

2.2. ¿Qué son las responsabilidades?

Adoptar un enfoque sistémico al promover la integridad y combatir la corrupción requiere comprender de manera amplia las entidades y actores que, combinados, constituyen un sistema de integridad. Además, implica comprender sus atribuciones y capacidades, así como sus funciones en el sistema general. Cada gobierno (nacional y subnacional) y organización pública debería tener asignadas funciones y responsabilidades claras en todo el sistema de integridad en acuerdo con sus contextos político y jurídico. Los siguientes elementos son esenciales para ejercer las responsabilidades y cooperar de manera exitosa de:

- Las responsabilidades de diseño, dirección e implementación del sistema de integridad son claras en cada nivel.
- Existen recursos y capacidades adecuados para cumplir con las responsabilidades organizacionales.
- Existen mecanismos de cooperación horizontal y vertical eficaces.

2.2.1. Las responsabilidades de diseño, dirección e implementación del sistema de integridad son claras en cada nivel

Un sistema de integridad, ya sea a nivel de gobierno (nacional y subnacional) o de organización, incluye diferentes actores con responsabilidades para definir, apoyar, controlar y hacer cumplir la integridad pública. Entre ellos figuran los actores «centrales», como las instituciones, las dependencias o las personas encargadas de aplicar las políticas de integridad; así como aquellos actores «complementarios», cuyo propósito principal no es apoyar directamente el sistema de integridad, pero sin los cuales el sistema no podría funcionar (abarca funciones como las finanzas, la gestión de recursos humanos y la contratación pública) (OCDE, 2009[2]).

Tanto para los actores principales como para los complementarios, hay una serie de funciones de integridad, como se establece en la tabla 2.1. La asignación de responsabilidades específicas depende de la configuración institucional y jurisdiccional de un país. Por ejemplo, algunos gobiernos asignarán las responsabilidades básicas de integridad a un órgano central del gobierno o a algún ministerio clave, mientras que otros harán que esta sea responsabilidad de un organismo independiente o autónomo (recuadro 2.1). Se asignarán funciones de integridad complementarias a las instituciones encargadas de la educación, la industria, la sociedad civil y la gestión de los recursos humanos, así como a las entidades fiscalizadoras superiores, agencias regulatorias y organismos electorales. Independientemente de la asignación de responsabilidades, los gobiernos deben asegurarse de que los actores cuenten con el nivel de autoridad adecuado para llevar a cabo sus funciones.

Tabla 2.1. Funciones de integridad

Sistema	Cultura	Rendición de cuentas
• Asignar responsabilidades claras • Garantizar mecanismos para apoyar la cooperación horizontal y vertical • Diseñar e implementar la estrategia o las estrategias de integridad • Monitorear y evaluar la estrategia o las estrategias de integridad • Establecer normas de integridad	• Integrar la integridad en la gestión de los recursos humanos (p. ej., evaluar la equidad de los sistemas de recompensas y ascensos) y la gestión del personal (p. ej., la integridad como criterio de selección, evaluación y ascenso profesional) • Formar y concienciar a los funcionarios públicos • Proporcionar consejo y asesoramiento • Aplicar medidas para cultivar la apertura • Abrir canales y aplicar mecanismos de denuncia y protección de los denunciantes • Concientiza a la sociedad • Realizar programas de educación cívica • Aplicar medidas para apoyar la integridad en las empresas • Aplicar medidas para apoyar la integridad en las organizaciones de la sociedad civil	• Evaluar y gestionar los riesgos para la integridad • Aplicar la auditoría interna • Implementar mecanismos cumplimiento • Aplicar supervisión y auditorías independientes • Aplicar el acceso a la información y medidas de gobierno abierto • Involucrar a los interesados en todo el ciclo de las políticas públicas • Prevenir y gestionar los conflictos de intereses • Aplicar medidas de integridad para el cabildeo • Implementar medidas de integridad en la financiación de partidos políticos y campañas electorales

Fuente: Adaptado de (OCDE, 2009[2]; OCDE, 2017[1]).

Recuadro 2.1. Asignar la responsabilidad de la integridad pública a una institución central versus organismos independientes

Algunos países han creado una institución anticorrupción independiente y le han asignado la responsabilidad de supervisar una serie de funciones de integridad. Cuando es efectivo, este enfoque puede reducir vacíos y posibles superposiciones. Por ejemplo, la Autoridad Nacional de Transparencia (*National Transparency Authority* o NTA) de Grecia reúne antiguas instituciones y organismos en una sola organización, con la responsabilidad de mejorar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en las organizaciones públicas; para prevenir, detectar y responder al fraude y a la corrupción tanto en el sector público como en el privado; para lograr resultados mensurables en la lucha contra la corrupción y para formar y concientizar sobre estas acciones. El establecimiento de la NTA tiene por objeto poner fin a la superposición de competencias, a los obstáculos de coordinación y a la fragmentación.

Por otra parte, los países también pueden establecer organizaciones independientes con funciones específicas de integridad, como la supervisión del régimen de conflicto de intereses, del cabildeo o del financiamiento político, u otras áreas técnicas como la prevención del fraude. Esto permite a los gobiernos desarrollar y concentrar pericia y recursos en esferas técnicas específicas, lo que podría traducirse en una mejor implementación. Entre los ejemplos de organismos especializados pueden incluirse: la Fiscalía de Delitos Económicos Graves del Reino Unido, la Oficina del Comisionado en Cabildeo de Canadá o la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública (*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique* o HATVP) de Francia. Por ejemplo, la HATVP es una autoridad administrativa independiente encargada de promover la probidad y ejemplaridad de los funcionarios públicos. Su independencia está garantizada por el nombramiento y el funcionamiento de su colegio y su autonomía administrativa y financiera. Se encarga de monitorear y rastrear los bienes de casi 16 000 funcionarios públicos para prevenir conflictos de intereses y monitorear las restricciones post-empleo público y las actividades de cabildeo.

La experiencia ha demostrado que los organismos anticorrupción independientes no siempre son la solución. En particular, si bien la independencia puede proteger a estos organismos de la presión política, es posible que no logren impulsar un cambio eficaz porque no están integrados en la cultura organizativa. Además, si bien las organizaciones independientes pueden ayudar a clarificar las responsabilidades, existe el riesgo de que otros organismos públicos abandonen sus propias responsabilidades en materia de integridad pública, confiando, en que todas las funciones de integridad sean llevadas a cabo por el organismo independiente. A la luz de estos desafíos, algunos países adoptan un enfoque «integrado» en el que se asigna a los organismos públicos existentes, como a una oficina del gobierno central o a la institución responsable de la administración pública, la responsabilidad de monitorear las diferentes funciones de integridad, de modo que cada organización pública es responsable de aplicar internamente una versión adaptada. En algunos países, se combinan organismos independientes a los que se les asignan funciones específicas de integridad, mientras que otras funciones de integridad se incorporan en los organismos públicos.

Fuente: Para el caso de Grecia, adaptación de los insumos compartidos por la Autoridad Nacional de Transparencia. Para el caso de Francia, adaptación de los insumos compartidos por la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública.

Asignar responsabilidades para las funciones de integridad también depende de la configuración jurisdiccional del país, en particular teniendo en cuenta qué niveles del gobierno tienen competencia en determinadas áreas de política. Por ejemplo, en algunos países federales, la educación es responsabilidad de los gobiernos subnacionales; por consiguiente, las responsabilidades relativas a la elaboración e implementación de programas de educación cívica para la integridad pública corresponden al nivel subnacional.

Al asignar responsabilidades de integridad a nivel local, hay varias cuestiones que deben tenerse en cuenta. Por una parte, los gobiernos locales se enfrentan a riesgos específicos de integridad: por ejemplo, las situaciones de conflicto de intereses son más probables debido a la proximidad a la comunidad, los lazos familiares y redes de contactos que típicamente caracterizan al entorno operativo. Por otra parte, los gobiernos locales pueden enfrentarse a límites de capacidad en cuanto a recursos humanos, financieros y técnicos, lo que dificulta la asignación de responsabilidad a una institución, entidad o individuo para todas las funciones que aparecen en la tabla 2.1. Por lo tanto, un enfoque eficiente requiere que los gobiernos locales sopesen sus limitaciones de capacidad frente a los riesgos de integridad y asignen las responsabilidades en consecuencia (recuadro 2.2). Como mínimo, deben establecerse procesos específicos para gestionar conflictos de intereses y las funciones básicas de control interno. Dado que las funciones adicionales pueden requerir demasiados recursos para operar en cada municipio, quizás sea prudente asignar algunas funciones de integridad al nivel regional o nacional. Por ejemplo, en caso de existir un mecanismo de denuncia de irregularidades a nivel regional, este podría abarcar también a los gobiernos locales. Utilizar redes formales e informales, tanto a nivel horizontal como vertical, también puede ayudar a determinar dónde deberían asignarse las responsabilidades (véase el apartado 2.2.3). La consideración fundamental consiste en garantizar que las responsabilidades de las funciones de integridad se asignen con claridad independientemente del nivel de gobierno.

Recuadro 2.2. Asignación de responsabilidades de integridad a nivel local en los Países Bajos y Francia

A continuación se presentan ejemplos sobre el modo en que los gobiernos locales asignan funciones de integridad en consonancia con sus niveles de capacidad y recursos.

Países Bajos

La mayoría de las ciudades y comunidades de los Países Bajos desarrollan y aplican su propia estrategia de integridad local. En la ciudad de Ámsterdam, la Oficina de Integridad (*Bureau Integriteit* o BI) es responsable de promover la integridad entre los dirigentes políticos y directivos locales, en la administración de la ciudad en su conjunto, y entre los proveedores de servicios y las empresas. Las atribuciones de la BI abarcan la ética y el asesoramiento jurídico, la formación, la evaluación de riesgos, los procedimientos disciplinarios e investigaciones de integridad. Esta oficina es también el punto de contacto para que los denunciantes informen sobre conductas indebidas y violaciones de las normas de integridad. El personal está especialmente capacitado para dar consejos de integridad y, por lo general, cuenta con una amplia experiencia trabajando para la administración de la ciudad de Ámsterdam.

Francia

En Francia, algunas ciudades y regiones importantes han diseñado y aplicado una política de integridad y funciones específicas. Desde 2014, la ciudad de París cuenta con una comisión de ética encargada de la declaración patrimonial y de intereses, regalos y gratificaciones; de interpretar y aplicar el código de conducta, y de asesorar y orientar. En 2014, la ciudad de Estrasburgo asignó una función similar a un funcionario independiente de ética para promover la integridad de los dirigentes políticos y directivos, así como la administración del municipio. Entre las regiones que han adoptado un enfoque comparable se encuentran la de Provenza, los Alpes y la Costa Azul. La reforma del estado del servicio civil en 2016 introdujo el derecho a acceder a asesoramiento ético en las organizaciones públicas para todos los funcionarios, independientemente de su condición. Todas las organizaciones deben asignar esta responsabilidad, ya sea de forma interna o externa. Sin embargo, hay cerca de 35 000 municipios, entre los cuales más del 90 % cuentan con menos de 5000 habitantes y que disponen de recursos financieros y humanos más limitados. Por tanto, algunas de las funciones de integridad enumeradas en la tabla 2.1 son responsabilidad de un centro de gestión local, de un director general u otras personas designadas de la administración, o bien no se asignan a nivel local y dependen de otros actores del sistema de integridad.

Fuente: En el caso de los Países Bajos, (City of Amsterdam, 2019[3]). En el caso de Francia, (Mairie de Paris, 2018[4]); (City of Strasbourg, 2019[5]); (Government of France, 2016[6]).

En lo que respecta a las organizaciones del sector público, no todas las funciones que se describen en la tabla 2.1 estarán entre las competencias de la organización. Por ejemplo, solo unas pocas organizaciones tendrán la atribución de garantizar la integridad en las elecciones y la financiación de los partidos políticos, o de brindar educación en materia de integridad pública en las escuelas. Sin embargo, una serie de funciones clave son aplicables a todas las organizaciones del sector público, independientemente de su mandato; estas se identifican en la tabla 2.2, junto con el cargo o la entidad normalmente responsable de su implementación. Debe quedar claro qué entidad o persona es responsable de qué. Se deben asignar los recursos necesarios y establecer los mecanismos de cooperación apropiados (como se analiza más adelante).

Tabla 2.2. Actores y funciones en materia de integridad a nivel organizacional

Posición o entidad	Función en materia de integridad
El funcionario de rango más alto	Responsable en última instancia de la agenda, implementación y cumplimiento de las políticas de integridad para toda la organización Responsable de adherirse y demostrar los más altos niveles de compromiso y conducta para la integridad pública
Dirección	Responsable de la implementación de las políticas de integridad y de la promoción de conductas éticas en las dependencias organizativas que tenga a su cargo Responsable de adherirse y demostrar los más altos niveles de compromiso y conducta para la integridad pública
Funcionario de integridad Coordinador de integridad Funcionario encargado del cumplimiento Personal de la política de integridad	Una variedad de distintos tipos de funcionarios cuyo rol está relacionado con: diseñar, apoyar y asesorar, implementar, cooperar y hacer efectivas las políticas de integridad
Auditoría y control interno	Encargado de establecer un sistema de control interno y un marco de gestión de riesgos para reducir la vulnerabilidad al fraude y la corrupción, y de garantizar que los gobiernos funcionen de manera óptima para llevar a cabo programas que beneficien a los ciudadanos
Finanzas	Responsable de atender de manera transparente las acciones vulnerables en torno a las compras, las licitaciones y las reclamaciones de gastos
Legal	Encargado de formular la política jurídico-administrativa, de prestar asesoramiento basado en la legislación pertinente y redactar reglamentos de delegación y atribuciones, y de examinar con la lupa de la integridad para garantizar que las políticas cumplan las normas de integridad
Gestión de recursos humanos	Responsable de establecer procedimientos y proporcionar asesoramiento en relación con la contratación y la selección, las descripciones de los puestos, las entrevistas de rendimiento y evaluación, la investigación disciplinaria, las sanciones y la cultura organizativa, y de examinar con la lupa de la integridad para garantizar que los procesos cumplan las normas de integridad
Comunicación/Información	Responsable de la comunicación relativa a las normas y procedimientos de integridad
Seguridad/TIC	Responsable de establecer la seguridad física y de las TIC
Asesor confidencial	Responsable de asesorar y orientar a los empleados en el proceso de denuncia interna en caso de sospecha de violación a la integridad

Fuente: Adaptado de (Hoekstra, 2015[7]).

2.2.2. Existen recursos y capacidades adecuados para cumplir con las responsabilidades organizacionales

Para desempeñar sus funciones, cada componente del sistema de integridad requiere recursos financieros, técnicos y humanos proporcionales a sus atribuciones, así como las capacidades adecuadas para cumplir con sus responsabilidades.

Adoptar un enfoque sistémico implica que si se reducen recursos en uno de sus componentes por debajo de un nivel que permita la eficacia operativa, esto no solo obstaculizará las capacidades de esa función para cumplir su mandato, sino que probablemente también tendrá efectos indirectos en el sistema y afectará el logro general de los objetivos deseados. Un segundo elemento a considerar es la necesidad de garantizar que todos los actores tengan asignados recursos para asegurar la cooperación, lo que incluye asociarse con otros, asistir a las reuniones de los comités y contribuir a las bases de datos comunes. Cuando los recursos son limitados estos suelen concentrarse, de manera sesgada en poder responder operativamente a nivel vertical en vez de promover un trabajo horizontal cooperativo. Esto podría reforzar la creación de silos y conducir a la fragmentación o vacíos en el sistema de integridad.

Para implementar eficazmente las políticas de integridad a nivel organizativo, los organismos públicos también deben garantizar que su gestión de recursos humanos sea moderna y se enfoque en atraerla pericia y experiencia que mejor se adapte a sus necesidades. A medida que los conjuntos de habilidades relacionadas con la integridad se vuelven cada vez más especializados, técnicos y digitales (desde los conocimientos jurídicos hasta los de investigación, pasando por la informática, la gestión pública, la contabilidad, las finanzas, los conocimientos sectoriales, las funciones de apoyo, etc.), los marcos de empleo que regulan la fuerza de trabajo deberían adaptarse de manera consecuente. Dada la escasez de muchos de los conjuntos de habilidades que se requieren en las organizaciones de integridad pública, se pueden adoptar varios enfoques para aprovecharlos al máximo, entre ellos los siguientes:

- Pueden establecerse de forma centralizada *reservas de talentos* y utilizarse para ayudar a las organizaciones individuales a acceder a las habilidades que no puedan obtenerse de forma permanente.
- Se pueden establecer *programas de rotación* entre los diversos actores del sistema, intercambiando empleados sistemáticamente durante períodos concretos, por ejemplo, entre las oficinas locales de integridad. Al mismo tiempo, un cierto grado de estabilidad laboral y seguridad en el empleo resulta importante para desarrollar conocimientos y pericia, y reducir la curva de aprendizaje en lo que respecta a la coordinación entre los organismos.
- Se puede priorizar la *formación y el desarrollo continuos y a largo término* (para obtener más información, véase el capítulo 8).
- *Monitorear* la calidad y cantidad de los recursos humanos de los sistemas de integridad en todos los niveles de gobierno con el fin de identificar los obstáculos y las áreas de mejora.

2.2.3. Existen mecanismos de cooperación horizontal y vertical eficaces

En lo que concierne a la cooperación entre los diferentes actores institucionales en cuanto a sus responsabilidades, el principal desafío es asegurar que cada uno, independientemente de su nivel de independencia, trabaje en pro de un objetivo comúnmente comprendido y compartido para garantizar el impacto de las políticas de integridad. Además, la cooperación entre los actores responsables de los diversos instrumentos y funciones de integridad apoya la identificación de sinergias y, por lo tanto, ayuda a evitar superposiciones o brechas (OCDE, 2009[2]). El objetivo es «maximizar las ventajas políticas y operacionales de los múltiples organismos relacionados con la integridad, evitando al mismo tiempo los peores riesgos de la “improvisación”, las lagunas jurisdiccionales, los desequilibrios entre las estrategias de integridad positivas y coercitivas, la potencial competencia malsana, los conflictos negativos y la confusión ante los ojos de los ciudadanos y usuarios finales» (Sampford, Smith and Brown, 2005[8]).

Tanto la cooperación vertical entre los distintos niveles de gobierno y la cooperación horizontal en todos los ministerios competentes, organismos y dependencias funcionales resultan esenciales para integrar las políticas de integridad (recuadro 2.3). Estos mecanismos de cooperación pueden desarrollarse de dos formas (aunque puede haber zonas grises y alguna herramienta clasificarse en ambas categorías):

- Formalmente, a través de estructuras y procedimientos creados para el propósito explícito de garantizar la cooperación dentro de un sistema de integridad. Este puede ser el caso de la creación de un organismo conjunto, cuando se crea una comisión para reunir a los diferentes actores del sistema, o cuando se crea una oficina de integridad en ministerios u organismos.
- Informal y voluntariamente, a través de redes de integridad, grupos de trabajo *ad hoc* u otras iniciativas ascendentes, como plataformas virtuales para la gestión del conocimiento.

Recuadro 2.3. Mecanismos de cooperación formales e informales en Canadá

En Canadá, el organismo central, la Secretaría del Consejo del Tesoro, alberga dos comunidades de práctica:

- la Red Interdepartamental de Valores y Ética; y
- el Grupo de Altos Funcionarios para la Revelación Interna (denuncias)

Estas comunidades de práctica se reúnen de forma periódica y se benefician mutuamente al compartir buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Las comunidades y sus intercambios periódicos proporcionan a la Secretaría del Consejo del Tesoro un medio informal para estar al día de las cuestiones emergentes y los desafíos en evolución. Sus aportes también pueden ayudar a configurar las políticas de integridad, así como las actividades de concientización y comunicación de la Secretaría.

Fuente: Adaptación de los insumos compartidos por la Secretaría del Consejo del Tesoro.

El alcance y el enfoque de la cooperación variarán en función del contexto específico en que los gobiernos gestionen la integridad pública y el sistema de gobernanza en el que se inserta la integridad. Una primera pregunta que hay que responder sería: «¿Cooperación para qué?», ya que las diferentes funciones pueden requerir diferentes enfoques. Una segunda sería: «¿Cooperación entre quiénes?» —en particular, al considerar las funciones básicas frente a las complementarias, que también pueden requerir diversos enfoques— (OCDE, 2009[2]). Por ejemplo, la cooperación entre las funciones básicas puede requerir un enfoque más estricto y formalizado, mientras que la cooperación entre las funciones complementarias puede ser menos habitual y, por lo tanto, requerir el uso de mecanismos informales.

Los gobiernos pueden utilizar diversos mecanismos para garantizar la cooperación:

- mecanismos formales para garantizar una toma de decisiones coherente y permitir el apoyo, la comunicación y el intercambio de información;
- mecanismos informales para permitir el intercambio y el apoyo horizontales;
- mecanismos adaptados a los niveles nacionales y subnacionales en consonancia con el marco de gobernanza del país.

Mecanismos formales para garantizar una toma de decisiones coherente y permitir el apoyo, la comunicación y el intercambio de información

La cooperación dentro de un sistema de integridad dependerá, en parte, de las disposiciones jurídicas y de gobernanza establecidas para gestionarlo. Una consideración particular es centralizar la función de cooperación. En muchos países, para señalar su importancia, esta función se encuentra en un lugar visible y central del gobierno, como en la oficina del presidente, o a cargo del consejo de ministros. En otros países, la función puede estar ubicada en un organismo independiente, como un organismo de integridad o una institución suprema de auditoría. Independientemente de la ubicación este rol requiere cierto grado de influencia y autoridad, así como relaciones jerárquicas claras con otras organizaciones individuales.

También puede establecerse un comité independiente, apoyado por los recursos y la pericia apropiados. El mismo puede incluir funcionarios de los principales organismos anticorrupción, los principales ministerios competentes, otras ramas del gobierno y la sociedad civil. Por ejemplo, Corea cuenta con un órgano de coordinación de la política anticorrupción compuesto por representantes de diez organismos gubernamentales (ministerios y órganos de supervisión) para garantizar la comunicación entre sus instituciones. Otro ejemplo lo encontramos en México, donde el Sistema Nacional Anticorrupción, de carácter global, involucra a una amplia gama de actores de todo el gobierno e incluye herramientas de comunicación y mecanismos de intercambio de información (para obtener una descripción detallada véase el *Estudio de la OCDE sobre integridad en México*) (OCDE, 2017[9]).

Asimismo, la cooperación requiere herramientas de comunicación eficaces y el intercambio de información clave entre los distintos organismos. Los encargados de la cooperación pueden aplicar estrategias de comunicación para garantizar que todos los actores del sistema (incluidos el sector privado y la sociedad civil) estén informados de las políticas de integridad vigentes. El uso periódico de una estrategia de comunicación también puede reforzar el compromiso de la administración y mantener una cooperación continua. Del mismo modo, los portales en línea y las bases de datos administrativas pueden utilizarse para intercambiar información entre organizaciones, lo que aumenta las posibilidades de una cooperación eficaz. Las bases de datos administrativas interoperables permiten a las organizaciones públicas intercambiar información actualizada, reforzar los chequeos e intercambios cruzados y automatizar las alertas (como los posibles conflictos de intereses, las omisiones en las declaraciones, los riesgos y el fraude). Por ejemplo, en algunos países se pueden utilizar bases de datos interoperables para cotejar los datos de la administración tributaria con las declaraciones patrimoniales y de intereses, para facilitar así la detección de posibles omisiones en las declaraciones o conflictos de intereses.

Mecanismos informales para permitir el intercambio y el apoyo horizontal

En todos los ministerios gubernamentales, ya sea a nivel nacional o subnacional, los mecanismos informales de cooperación pueden adoptar la forma de redes de integridad en las que se designa a los directivos o empleados como participantes (véanse los ejemplos de Suecia y Alemania en el recuadro 2.4). Estas redes rara vez tienen capacidad de decisión, pero pueden ayudar a mejorar la eficacia de los sistemas de integridad mediante el intercambio de buenas prácticas, información y lecciones aprendidas. Además, pueden garantizar que la integridad siga formando parte de la agenda de las instituciones del sector público. No obstante, para garantizar que funcionen de manera adecuada estos mecanismos informales pueden requerir cierto grado de apoyo formal (véase el ejemplo de Austria en el recuadro 2.4).

Recuadro 2.4. Redes de integridad en Austria, Alemania y Suecia

La Red Austriaca de Funcionarios de Integridad

Para incorporar la integridad en el sector público, Austria ha establecido la Red de Funcionarios de Integridad que tiene por objeto asignar funcionarios de integridad a diversas instituciones federales (por ejemplo, los ministerios). Las tareas desempeñadas por los funcionarios comprenden:

- brindar servicios de asesoramiento para empleados y altos funcionarios
- hacer circular información sobre la integridad y la concientización
- proporcionar formación
- analizar el riesgo de corrupción
- colaborar e intercambiar experiencias
- servir como centro de coordinación de las cuestiones relacionadas con el cumplimiento

La Oficina Federal Anticorrupción se encarga de administrar la red, de desarrollar y adquirir pericia en el tema de la integridad, y de proporcionar formación básica y material de formación a los funcionarios.

La Red Alemana de Puntos de Contacto para la Prevención de la Corrupción

En Alemania, el principal ministerio federal para la prevención de la corrupción y para la integridad es el Ministerio Federal del Interior, Construcción y Comunidad. Dado que la prevención de la corrupción no implica ejercer una función de supervisión de otros ministerios, la cooperación es esencial para llegar a un entendimiento común de las políticas de integridad y de las normas generales para su implementación.

Para la administración federal alemana, el Reglamento Interno Conjunto de los Ministerios Federales regula (entre otras cuestiones) la cooperación en el seno del gobierno federal. El artículo 19 estipula que «en los asuntos que competan a más de un ministerio federal, esos ministerios colaborarán para que el Gobierno Federal hable y actúe de manera coherente».

En términos prácticos, la cooperación se realiza a través de una red de personas de contacto para la prevención de la corrupción que se reúne con frecuencia. La red también elabora directrices, manuales y recomendaciones para aplicar la Directiva del Gobierno Federal relativa a la prevención de la corrupción en la Administración Federal.

La Red contra la Corrupción de los Organismos Estatales Suecos

El Organismo Sueco de Gestión Pública alberga la Red contra la Corrupción de los Organismos Estatales Suecos. Entre los delegados que participan en la red figuran los jefes de los departamentos administrativos y los jefes de los departamentos jurídicos. La red se reúne cuatro veces al año y cada reunión suele congregar a cerca de 100 organismos.

El propósito de la red es compartir experiencias, conocer buenos ejemplos y participar en la elaboración de manuales, informes y otras publicaciones del Organismo Sueco de Gestión Pública sobre medidas anticorrupción, control interno y eficiencia.

Fuente: (IBN, 2020[10]) Alemania: información proporcionada por el Ministerio del Interior; Suecia: información proporcionada por la Agencia Sueca de Gestión Pública.

El apoyo oficial a estas redes proporciona visibilidad, aumenta la legitimidad de la función del asesor ético y apoya la actividad de la red. Por ejemplo, el Departamento de la Administración Pública de Polonia preside y apoya la actividad de una red de asesores en materia de ética e integridad. Este apoyo ha contribuido a promover y generar conciencia sobre la función de los asesores éticos (el nombramiento de un asesor ético no es obligatorio en la administración pública polaca) y ha identificado la necesidad de proporcionar orientación ética y mecanismos de consulta en las oficinas del sector público. Como resultado, el nombramiento de asesores éticos ha aumentado en las administraciones gubernamentales.

Otros mecanismos como los talleres, los foros y las estrategias de comunicación comunes pueden apoyar también la colaboración informal entre las organizaciones:

- En los *talleres* se pueden desarrollar herramientas e instrumentos prácticos. Cuando una herramienta se puede aplicar en varias organizaciones, tiene sentido compartir el desarrollo para garantizar la eficiencia y homogeneidad.
- Los *grupos* se utilizan para reunir la pericia escasa que se puede compartir entre las organizaciones participantes. Por ejemplo, los investigadores, instructores o asesores en materia de política para los asuntos de integridad pueden compartirse entre varias organizaciones de menor escala que posiblemente carezcan de la capacidad para emplear a esos expertos por cuenta propia.
- Los *foros* son espacios donde los funcionarios de integridad de diversas organizaciones pueden reunirse y compartir conocimientos, experiencias y lecciones aprendidas. Estos se pueden realizar en persona o de manera virtual.
- El *«megáfono»* se utiliza cuando las organizaciones se asocian para comunicarse con el público o a nivel político para influir en el diseño de la política de integridad. Cuando llega el momento de influir en la opinión, las organizaciones en conjunto pueden hablar con una voz más fuerte y persuasiva (Hoekstra, 2015[7]).

Mecanismos adaptados a los niveles nacionales y subnacionales en consonancia con el marco de gobernanza del país

Las regiones y los municipios suelen ser diversos, con diferentes culturas, niveles de desarrollo socioeconómico, grados y problemas de corrupción. Esta diversidad puede dar lugar a políticas de integridad que difieren del nivel nacional, así como de una región a otra. Si bien no es necesario alinearse, resulta deseable evitar brechas y la incoherencia. Para superar incoherencias, los gobiernos pueden asignar responsabilidades claras en materia de políticas de integridad, así como garantizar que se establezcan líneas de comunicación abiertas y medidas de cooperación. Los mecanismos de fomento de la coherencia variarán en función de los sistemas de gobernanza establecidos por cada país.

En los estados federales, el gobierno federal rara vez tiene jurisdicción sobre la integridad pública de los gobiernos subnacionales. En este caso, el avance hacia la coherencia entre las normas puede depender de la cooperación voluntaria y el intercambio de información. Con el objetivo de promover el intercambio de información y apoyar la coherencia entre las normas de integridad los países federales pueden utilizar reuniones periódicas en comités o comisiones de integridad más o menos formales o informales (recuadro 2.5). Esos mecanismos de cooperación se centran en asegurar que los sistemas de integridad del nivel subnacional sean coherentes con los del nivel nacional y respondan al mismo tiempo a las especificidades del nivel subnacional.

Recuadro 2.5. Mecanismos de cooperación en países federales

Los siguientes ejemplos de Bélgica y Canadá brindan una descripción general de la manera en que sendos gobiernos federales apoyan la cooperación informal con los gobiernos regionales.

Bélgica: Comité de Consulta

En Bélgica se estableció un Comité de Consulta en la Cancillería del Primer Ministro para analizar las cuestiones relativas a la buena gobernanza que requieren la cooperación en los distintos niveles del gobierno. El comité, que se reúne una vez al mes, está formado por los ministros del gobierno federal y los ministros de los gobiernos de las comunidades y regiones. La secretaría del Comité de Consulta se encarga de las tareas administrativas y logísticas del comité, como la preparación y el envío de los órdenes del día de las reuniones, la organización de las reuniones y la distribución de los resultados de las decisiones tomadas. La secretaría también supervisa el proceso de seguimiento de los acuerdos de cooperación entre las diferentes entidades y publica los acuerdos de cooperación en los que participa el gobierno federal.

Canadá: Red Canadiense de Conflictos de Interés

La Red Canadiense de Conflictos de Interés (*Canadian Conflict of Interest Network* o CCOIN) se creó en 1992 para formalizar y fortalecer el contacto entre las distintas áreas del gobierno en relación con la política de conflictos de intereses. Los comisionados de cada una de las diez provincias y los tres territorios, junto con otros dos comisionados del gobierno federal que representan a los miembros del parlamento y el senado se reúnen anualmente para difundir políticas y materiales conexos, intercambiar las mejores prácticas y debatir ideas sobre cuestiones de ética y la viabilidad de las políticas.

Fuente: (FPS Chancellery of the Prime Minister, 2019[11]; Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, 2019[12]).

Algunos gobiernos centrales elaboran directrices e instrumentos (como códigos de conducta y reglamentos sobre conflictos de intereses) que se utilizan para apoyar a los demás niveles del gobierno en la interpretación de esas disposiciones y su implementación. El marco jurídico puede utilizarse también para designar de manera explícita mecanismos de cooperación para abordar los vacíos que puedan surgir. En esos casos, se puede encomendar a los gobiernos centrales que proporcionen orientación sobre la forma de establecer comisiones subnacionales, medidas para la comunicación entre los niveles nacional y subnacional y herramientas que respalden la coherencia entre las distintas estrategias de integridad subnacionales (recuadro 2.6). El objetivo de estas medidas no es aplicar un enfoque de «talla única», sino más bien apoyar a los niveles subnacionales de gobierno en la implementación de políticas de integridad que sean congruentes y coherentes para las personas, independientemente de la región.

Recuadro 2.6. Comisiones Regionales de Moralización de Colombia

Cada departamento de Colombia ha creado Comisiones Regionales de Moralización (CRM), que se encargan de apoyar la implementación de la Política Nacional Anticorrupción, así como de compartir información y coordinar las iniciativas locales entre los organismos que participan en la prevención, la investigación y la penalización de la corrupción.

Las CRM están compuestas por los representantes regionales de la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Consejo Seccional de la Judicatura y las Contralorías Departamentales, Municipales y de Distrito. De acuerdo con la Ley 1474 de 2011, la asistencia a estas reuniones mensuales es obligatoria y no puede delegarse. Además, si se considera necesario, se puede convocar a otras entidades para que formen parte de la Comisión, como ser: la Oficina del Defensor del Pueblo, los representantes municipales, las fuerzas técnicas especializadas de la policía, el gobernador y el presidente de la Asamblea Departamental. Con el fin de promover la participación ciudadana y el control social sobre las CRM, se debe celebrar al menos una reunión trimestral con las organizaciones de la sociedad civil para atender y resolver sus peticiones, preocupaciones, quejas y reclamos.

La coherencia entre los departamentos se ve favorecida por un conjunto de directrices elaboradas por la Comisión Nacional de Moralización (CNM), que se complementan con documentos modelo que las CRM pueden utilizar para llevar a cabo sus planes de acción. Estos incluyen el Reglamento Interno, el *Informe bianual de gestión* y la *Lista de asistencia*. Dichas directrices también contienen una descripción general de las dificultades principales y de las buenas prácticas de las CRM.

Fuente: Ley colombiana 1474 de 2011; Lineamientos para la operación de las Comisiones Regionales de Moralización de Colombia (en español) www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/lineamientosCRM/Cartilla_CRM.pdf (consultado el 3 de febrero de 2020).

2.3. Desafíos

El desafío principal asociado a la asignación de responsabilidades claras en materia de integridad es fomentar la coherencia general y la implementación del sistema de integridad. Fortalecer la coherencia exige garantizar que las responsabilidades no se superpongan, no se fragmenten y no queden incumplidas. Hacer frente a ese desafío implica establecer mecanismos de cooperación tanto verticales como horizontales y asignar recursos, tal y como se analiza en los apartados 2.2.3 y 2.2.2, respectivamente. También requiere el establecimiento de mecanismos de supervisión para identificar posibles brechas, lo que se analiza con más detalle en el capítulo 12. Si bien los mecanismos de cooperación abordan los desafíos asociados a las responsabilidades, estos también presentan sus propios desafíos, entre los cuales los silos arraigados y la competencia entre las entidades son los más destacados.

2.3.1. Silos arraigados

Operar en silos puede suponer un desafío para muchas organizaciones públicas. Varios factores pueden propiciar los silos, entre ellos, las estructuras jerárquicas, un enfoque en las áreas de políticas clave y el modo de ejecución (por ejemplo, pensadores, planificadores, realizadores). Los silos no siempre representan un problema: pueden fomentar la eficiencia y la optimización de los procesos y contribuir a la creación de una pericia básica (Riberio, Giacoman and Trantham, 2016[13]). Sin embargo, los silos se convierten en un problema cuando impiden que las entidades u organizaciones puedan trabajar en todas las áreas funcionales para abordar con eficacia áreas de política globales como, por ejemplo, la integridad pública.

Para hacer frente a los desafíos relacionados con los silos, los gobiernos pueden adoptar una serie de medidas. Un enfoque estratégico que establezca los objetivos de integridad pública de la organización o del gobierno, con los resultados y las responsabilidades asignadas, ayuda a determinar con precisión dónde pueden existir posibles silos, a la vez que proporciona incentivos para que las entidades u organizaciones cooperen mientras realizan actividades y formulan objetivos comunes. Además, la creación de redes de cooperación formales e informales puede contribuir a reforzar la colaboración entre las diferentes organizaciones y aumentar las oportunidades de cooperación. En los recuadros 2.3, 2.4 y 2.5, se analizan ejemplos de comunidades, redes y mecanismos de cooperación formales e informales, respectivamente. Sin embargo, los gobiernos pueden considerar también la posibilidad de utilizar herramientas de intercambio de información. Estos pueden ser más o menos formales e incluyen debates e intercambios de experiencias informales, memorandos de entendimiento y bases de datos interoperables para que las administraciones puedan cotejar los datos disponibles en el sector público. Los beneficios que se derivan de los mecanismos de cooperación incluyen el aumento de la eficiencia de los procedimientos mediante la puesta en común de los recursos y el intercambio de información, así como el aumento del intercambio de conocimientos.

2.3.2. Competencia entre entidades

La competencia es un segundo desafío que socava la cooperación. La competencia puede entenderse como una situación en la que las organizaciones compiten por recursos limitados, o como una situación basada en la comparación social, es decir, la necesidad de superar a los compañeros (Wang, Wang and Liu, 2018[14]). La competencia sana tiene varios beneficios, como la innovación y la mejora de la eficiencia. Sin embargo, puede socavar los resultados de las políticas, así como la cooperación.

Por tanto, es esencial conseguir un equilibrio adecuado de la competencia para respaldar a las organizaciones públicas en la cooperación recíproca, al tiempo que se procuran innovaciones y eficiencias. Mantener la cooperación requiere un equilibrio entre los costes y los beneficios, donde los beneficios cosechados por las organizaciones superen los costes de la cooperación (Stewart, 2015[15]). Sin embargo, la cooperación eficaz a largo plazo puede conducir a una autocomplacencia que la socave. Si bien es imposible garantizar la cooperación a largo plazo, la búsqueda de los beneficios adecuados puede apoyarla en gran medida; por otra parte, si hay demasiados incentivos para cooperar, entonces se fomentará la deserción (Stewart, 2015[15]). Para algunos países, la reducción de la competencia entre las entidades depende del fortalecimiento de la coordinación administrativa. En Francia, la Agencia Francesa Anticorrupción contribuye a la coordinación administrativa, centralizando y difundiendo información para ayudar a prevenir y detectar actos de corrupción, tráfico de influencias, extorsión, cobro ilícito de intereses, malversación y favoritismo. La agencia celebra acuerdos de cooperación y memorandos de entendimiento con otras entidades públicas que participan en la lucha contra la corrupción, formalizando relaciones de cooperación entre las entidades y aclarando sus respectivos ámbitos de acción. Esto ha contribuido a facilitar y fomentar el intercambio de información y las sinergias.

Referencias

City of Amsterdam (2019), *Bureau Integriteit - Gemeente Amsterdam*, https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/bestuur-organisatie/bureau-integriteit/ (accessed on 11 September 2019). [3]

City of Strasbourg (2019), *Charte de déontologie | Strasbourg.eu*, https://www.strasbourg.eu/charte-deontologie (accessed on 11 September 2019). [5]

FPS Chancellery of the Prime Minister (2019), *"Directorate-General for Secretariats and Coordination"*, https://chancellerie.belgium.be/en/organisation/directorate-general-secretariats-and-coordination (accessed on 18 September 2019). [11]

Government of France (2016), *LOI n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires | Legifrance*, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852&categorieLien=id (accessed on 11 September 2019). [6]

Hoekstra, A. (2015), "Institutionalizing Integrity Management", in *Ethics in Public Policy and Management*, Routledge, http://dx.doi.org/10.4324/9781315856865-9. [7]

IBN (2020), *Integritätsbeauftragten-Netzwerk*, https://integritaet.info/ (accessed on 18 September 2019). [10]

Mairie de Paris (2018), *La commission de déontologie des élu·e·s du Conseil - Ville de Paris*, https://www.paris.fr/pages/la-commission-de-deontologie-des-elu-e-s-du-conseil-de-paris-3167/#autres-cas-de-saisine (accessed on 11 September 2019). [4]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es. [9]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [1]

OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, Conference Paper, OECD Global Forum on Public Governance, https://www.researchgate.net/publication/281280788. [2]

Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner (2019), *Canadian Conflict of Interest Network*, http://ciec-ccie.parl.gc.ca/EN/AboutUs/WhatWeDo/Pages/CCOIN.aspx (accessed on 18 September 2019). [12]

Riberio, F., A. Giacoman and M. Trantham (2016), *Dealing with market disruption & Seven strategies for breaking down silos*, PwC, https://www.strategyand.pwc.com/gx/en/reports/dealing-with-market-disruption.pdf (accessed on 11 September 2019). [13]

Sampford, C., R. Smith and A. Brown (2005), "From Greek Temple to Bird's Nest: Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 64/2, pp. 96-108, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00445.x. [8]

Stewart, A. (2015), *Why do we cooperate?*, World Economic Forum, https://www.weforum.org/agenda/2015/03/why-do-we-cooperate/ (accessed on 11 September 2019). [15]

Wang, H., L. Wang and C. Liu (2018), "Employee Competitive Attitude and Competitive Behavior Promote Job-Crafting and Performance: A Two-Component Dynamic Model.", *Frontiers in psychology*, Vol. 9, p. 2223, http://dx.doi.org/10.3389/fpsyg.2018.02223. [14]

3 Estrategia

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio de estrategia incluido en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Describe cómo desarrollar un enfoque estratégico de la integridad pública basado en evidencia y destinado a atenuar los riesgos para la integridad pública. Se centra en un enfoque basado en riesgos al establecer prioridades y objetivos estratégicos para el sistema de integridad pública; elaborar puntos de referencia e indicadores; y recopilar datos pertinentes sobre la implementación, el rendimiento y la eficacia del sistema. Asimismo, aborda el desafío que supone equilibrar en las estrategias de integridad, los enfoques basados en normas y aquellos basados en valores.

3.1. ¿Por qué estrategia?

Una estrategia de integridad pública resulta esencial para apoyar un sistema de integridad coherente y cabal. Sin embargo, ésta no es un fin en sí mismo, sino más bien un medio para conseguir un fin. Por consiguiente, el proceso de desarrollo de la estrategia es tan importante como la estrategia resultante. Un proceso de desarrollo de estrategias inclusivo y riguroso puede ayudar a seleccionar objetivos estratégicos pertinentes que sean significativos para los ciudadanos y las empresas; priorizar y secuenciar de manera abierta acciones para abordar los riesgos más cruciales para la integridad; y proporcionar las pruebas necesarias para las intervenciones que sean más rentables y probablemente tengan un mayor impacto. Las estrategias son también una forma de demostrar el compromiso y pueden utilizarse para establecer responsabilidades institucionales. Sin embargo, si las estrategias no conllevan beneficios visibles —por ejemplo, debido a una implementación inadecuada— podrían, en el mejor de los casos, resultar irrelevantes y, en el peor, erosionar la confianza pública en las autoridades nacionales.

En la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública se establece que los adherentes deberían «desarrollar un enfoque estratégico para el sector público que se base en datos empíricos y que tenga por objeto atenuar los riesgos en materia de integridad pública, en concreto:

a. estableciendo prioridades y objetivos estratégicos para el sistema de integridad pública basados en análisis de riesgos de violaciones a normas de integridad pública, y teniendo en cuenta aquellos factores que contribuyan a la efectividad de las políticas de integridad pública;
b. elaborando puntos de referencia e indicadores y recopilando datos relevantes y fidedignos sobre el nivel de implementación, el rendimiento y la eficacia general del sistema de integridad pública» (OCDE, 2017[1]).

3.2. ¿Qué es una estrategia?

En esencia, un enfoque estratégico para la integridad pública es aquel que se formaliza y sigue los procedimientos gubernamentales existentes para el desarrollo de estrategias en consulta con las partes interesadas pertinentes; está basado en evidencia; adopta una perspectiva del sistema en su conjunto; y se centra en los principales riesgos para la integridad. Con el objetivo de promover condiciones que permitan incrementar las conductas éticas, las estrategias de integridad equilibran cada vez más los enfoques basados en los valores con aquellos basados en las normas. Un enfoque integral puede resultar en que muchos objetivos estratégicos destinados a reducir los riesgos para la integridad sean integrados en las estrategias gubernamentales existentes. Algunos países optan por una única estrategia nacional de integridad o de lucha contra la corrupción, aunque un enfoque estratégico no requiere necesariamente un único documento de estrategia. Independientemente de su forma, un enfoque estratégico de la integridad pública contiene todos los siguientes elementos:

- análisis de problemas: identificación, análisis y atenuación de riesgos;
- diseño de estrategias: priorización de objetivos, consulta y coordinación de políticas;
- elaboración de indicadores con valores iniciales, hitos y metas;
- redacción del plan de acción, distribución de las responsabilidades y cálculo de los costes de las actividades;
- implementación, monitoreo, evaluación y comunicación de los resultados del monitoreo y evaluación, incluida la evaluación previa a la implementación.

3.2.1. Análisis de problemas: identificación, análisis y atenuación de riesgos

El enfoque basado en los riesgos tiene repercusiones en la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de las estrategias. En particular, hace hincapié en una etapa de análisis de problemas en la que se identifican y analizan los riesgos de integridad más perjudiciales para la integridad pública. Este enfoque entiende que no todos los problemas se pueden abordar a la vez, por lo que es necesario establecer prioridades. Contar con evidencia sólida permite tomar una decisión informada respecto a los objetivos estratégicos a los que se debe dar prioridad.

Como el proceso de análisis de problemas incluye la identificación, el análisis y la atenuación de los riesgos, toma elementos del proceso de evaluación del riesgo que se trata en el capítulo 10, que aborda la gestión de riesgos. Sin embargo, estos dos procesos no son iguales. La gestión de riesgos adopta un enfoque técnico; se utiliza para diseñar y adaptar los controles a fin de abordar los riesgos para la integridad pública. La etapa de análisis de problemas implica utilizar los resultados del proceso de evaluación de riesgos para fundamentar una estrategia de integridad a nivel nacional, subnacional, sectorial u organizativo. Un proceso de análisis de problemas también podría abarcar razonablemente los riesgos para el gobierno o la sociedad en su conjunto, y determinar las estrategias de atenuación pertinentes para abordar esas esferas.

La etapa de análisis de problemas puede entonces inspirarse en elementos clave de la gestión de riesgos, a saber, el proceso de evaluación de riesgos, que incluye la identificación, el análisis y la mitigación de los riesgos:

- *identificación de riesgos:* identificar los tipos de riesgos para la integridad (soborno, nepotismo, absentismo, violaciones en materia de conflictos de intereses, fraude en las contrataciones públicas, etc.) en un proceso o sistema determinado, sobre la base de un modelo de riesgo;
- *análisis de riesgos:* estimar la probabilidad y el impacto de cada riesgo, entre otros factores;
- *atenuación de riesgos:* implementar medidas para tratar el riesgo, monitorear y evaluar tales medidas en base de los resultados del análisis de riesgos.

La etapa de análisis de los problemas tiene como objetivo identificar los problemas y sus causas, así como los desafíos y las oportunidades de reforma. Como mínimo, identifica tipos específicos de las violaciones de integridad relevantes, los actores que probablemente participen y la probabilidad y el impacto previstos en caso de materializarse el riesgo. El análisis de los problemas se utiliza para que, más adelante, al momento de elaborar la estrategia y su plan de acción, se seleccionen las medidas (actividades) más eficaces de atenuación de riesgos.

Muchos de los métodos y técnicas disponibles para llevar a cabo el análisis de los problemas implica mucho tiempo y recursos, y pueden requerir competencias especializadas. Como primer paso del proceso, el equipo a cargo debe formular un plan de recopilación de datos realista para identificar evidencia de apoyo (UNODC, 2015[2]). Una decisión clave al iniciarse el proceso es determinar si se externalizará el trabajo de análisis de problemas, si se realizará de forma interna o si se combinarán ambos enfoques. Cada opción tiene sus ventajas y desventajas, según el contexto, los recursos y las competencias disponibles y el alcance del ejercicio (véase la tabla 3.1). Independientemente de la opción elegida, un análisis adecuado de los problemas requiere tiempo. Los datos relevantes rara vez están disponibles fácilmente y además resulta fundamental que participen las diversas partes interesadas (tanto actores estatales como no estatales) y que se les consulte en lo referente al diseño, la implementación y el resultado de la labor analítica. Esto es importante para la validez, la aceptación y la rendición de cuentas.

Tabla 3.1. Beneficios y limitaciones del análisis de problemas interno frente al externalizado

Opción 1: los funcionarios públicos de plantilla de los ministerios y organismos llevan a cabo el análisis	Para conducir el proceso de análisis se puede establecer un grupo de trabajo dirigido por la institución principal, compuesto por funcionarios públicos de las principales instituciones con competencias y pericia complementarias, y potencialmente expertos externos. La clave del éxito del análisis interno radica en el diseño adecuado del análisis, incluida la definición de las preguntas y las fuentes de información correctas para obtener una imagen imparcial e informativa. *Beneficios:* una mejor comprensión interna de los problemas o brechas y mejoras en el trabajo y pericia de los funcionarios públicos que participan en el proceso. *Limitaciones:* requiere más tiempo (los funcionarios públicos suelen tener otras tareas que cumplir además del análisis), hay menos oportunidades de aplicar métodos de análisis sofisticados y un mayor riesgo de sesgos.
Opción 2: externalización	Se contrata a un proveedor de servicios externo para que lleve a cabo el análisis. El ministerio u organismo tiene que elaborar los Términos de Referencia (TdR) para delimitar adecuadamente el alcance y definir la metodología; para ello se requiere pericia. *Beneficios:* brinda oportunidad de utilizar enfoques metodológicos más sofisticados o complejos para obtener pruebas más sólidas en los casos en que no se dispone de pericia interna; y puede ser más rápido que el análisis interno. *Limitaciones:* hay una menor apropiación interna; puede haber información limitada sobre problemas agudos no perceptibles para un analista externo; requiere recursos financieros adicionales; y existen limitaciones en el desarrollo de las competencias internas necesarias.
Opción 3: combinación (los funcionarios públicos de los ministerios y organismos se encargan del análisis inicial)	Se contrata a un proveedor de servicios externo para que realice análisis más profundos (o complementarios) en determinadas áreas, para que recopile datos adicionales o para que adopte una perspectiva externa para comprobar la calidad y las conclusiones del análisis interno. La institución principal tiene que elaborar los TdR para delimitar adecuadamente el alcance y definir la metodología; para ello se requiere pericia. Otra posibilidad es establecer un grupo de trabajo mixto (funcionarios públicos, expertos u OSC), en el que los expertos preparen documentos y análisis de antecedentes y seguidamente examinen y ultimen el análisis de los problemas en las reuniones del grupo de trabajo con los funcionarios públicos. *Beneficios:* permite una mejor comprensión y comprobación de la calidad del análisis inicial para garantizar que no se hayan omitido cuestiones fundamentales; brinda la posibilidad de utilizar enfoques metodológicos más sólidos para obtener pruebas más concretas. *Limitaciones:* requiere más tiempo; requiere recursos financieros adicionales; requiere esfuerzos de coordinación adicionales; reduce las oportunidades de desarrollo de competencias internas; e implica el riesgo de una apropiación limitada en comparación con una configuración totalmente interna.

Fuente: (OCDE, 2018[3]).

Los objetivos estratégicos para la integridad pueden encontrarse en varios documentos gubernamentales bajo órbita de diversas autoridades. Como tal, y dependiendo de la estructura del gobierno, se recomienda otorgar periódicamente el mandato para que prepare un informe analítico sobre los riesgos para la integridad pública a un organismo interinstitucional, como ser un grupo de trabajo conjunto con miembros de los órganos pertinentes del gobierno central e instituciones de supervisión. En este informe se podrían formular recomendaciones e identificar prioridades para el sistema de integridad pública en su conjunto (recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. Análisis de riesgos para elaborar la estrategia anticorrupción en el Reino Unido

La estrategia anticorrupción del Reino Unido para 2017-2022 se elaboró mediante un amplio debate transversal al gobierno, dirigido por la Unidad Conjunta Anticorrupción (*Joint Anti-Corruption Unit* o JACU) de la Oficina de Gabinete (*Cabinet Office*). La estrategia se elaboró a partir del análisis directo de tres amenazas concretas que la corrupción plantea al país: la seguridad nacional, la prosperidad nacional y la confianza pública en las instituciones. El análisis de cada una de las tres amenazas se llevó a cabo tanto a escala nacional como en relación con el contexto internacional. Este proceso fundamentó los objetivos arraigados en la estrategia, así como las medidas que se aplicarían a nivel nacional, transnacional (por ejemplo, la mejora del entorno comercial internacional y la integridad de la financiación del desarrollo) y subnacional (por ejemplo, las fronteras, la defensa, la policía, las cárceles, el deporte y la integridad del sector financiero, del sector privado y de la administración local).

Fuente: Adaptación de (Pyman and Eastwood, 2018[4]).

Una consideración adicional a tener en cuenta antes de llevar a cabo un análisis de los problemas es qué marco o marcos analíticos y fuentes de datos se deben utilizar (para una descripción general de las posibilidades puede consultarse (Johnson and Soreide, 2013[5]; OCDE, 2019[6]; OCDE, 2009[7]; UNDP, 2015[8]; UNODC, 2013[9])). Los marcos utilizados frecuentemente para el desarrollo de estrategias son, por ejemplo, el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), PESTLE (factores políticos, económicos, sociológicos, tecnológicos, legales y medioambientales) y el análisis de árbol de problemas (para obtener más información sobre los análisis FODA y PESTLE, véase (OCDE, 2018[3])). Dichos marcos son útiles para facilitar la reflexión dentro del equipo y con las partes interesadas externas. Sin embargo, si no hay datos sólidos, el proceso puede ser inclusivo pero no estar basado en evidencia. Las siguientes fuentes de información pueden proporcionar insumos útiles para identificar y analizar los riesgos para la integridad:

- encuestas a empleados, hogares o empresas;
- otros datos de encuestas, como encuestas a usuarios o encuestas de instituciones de investigación locales;
- datos de los registros públicos (por ejemplo, de las fuerzas del orden, las instituciones de auditoría, las oficinas nacionales de estadística);
- documentos de investigación publicados por organizaciones nacionales o internacionales o por el mundo académico (por ejemplo, artículos, informes, documentos de trabajo, análisis de economía política);
- investigaciones encargadas;
- indicadores de organizaciones internacionales o instituciones de investigación;
- entrevistas o grupos focales con las partes interesadas pertinentes;
- evaluaciones de riesgo realizadas por los ministerios u otras entidades gubernamentales para sus propios programas.

Todas las fuentes mencionadas pueden ser útiles para *identificar* los posibles riesgos para la integridad, pero no todas pueden utilizarse para analizar la magnitud o el impacto de los diferentes tipos de riesgos. Los datos administrativos de los registros públicos y los datos fiables de las encuestas pueden utilizarse tanto para identificar como para evaluar el nivel de riesgo, mientras que, por ejemplo, los debates de los grupos focales son útiles principalmente para identificar los tipos de riesgos.

En Estonia, las encuestas periódicas sobre ética, corrupción y confianza realizadas por el Ministerio de Justicia sirvieron de base para la elaboración de la Estrategia Anticorrupción para 2013-2020 (recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Identificación y evaluación de riesgos para la estrategia de integridad en Estonia

En Estonia, el Ministerio de Justicia se encarga de la política general anticorrupción y realiza encuestas periódicas sobre la ética y la confianza en la administración pública, entre ellas la *Encuesta sobre la corrupción a tres grupos objetivos*, que se realiza de forma periódica a funcionarios públicos, ciudadanos y empresas.

Diversas encuestas sirvieron de base para la Estrategia Anticorrupción del país para el período 2013-2020. Una encuesta a los ciudadanos realizada en 2016 reveló que el 9 % de los estonios había declarado que se les había solicitado un soborno al estar en contacto con los proveedores de servicios de salud, resultando ser el área más propensa a la corrupción en la interacción de los ciudadanos con el sector público.

El «análisis de situación» que precedió a la estrategia de integridad en Estonia también examinó las estadísticas de delitos de corrupción y una autoevaluación de las actividades de lucha contra la corrupción existentes.

Fuente: (Sööt, 2017[10]; Estonian Ministry of Justice, 2013[11]; Estonian Ministry of Justice, 2016[12]).

Asimismo, los estudios realizados por las organizaciones internacionales pueden contribuir al análisis de los problemas y a las recomendaciones en cuanto a las políticas. Entre los ejemplos figuran el Mecanismo de Examen de la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (*UN Convention against Corruption* o CNUCC), las evaluaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (*Group of States against Corruption* o GRECO), las evaluaciones del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Cohecho (*Working Group on Bribery* o WGB) y los estudios de la OCDE sobre integridad.

Comprender el contexto, el rendimiento y los desafíos de un país u organización específicos permite establecer prioridades estratégicas en las áreas de acción e identificar objetivos realistas. Sin embargo, en el ámbito de la integridad y la lucha contra la corrupción muy pocas veces se dispone en la práctica de un diagnóstico exhaustivo de los riesgos para la integridad que sirva de base para la planificación estratégica (UNODC, 2015[2]; UNDP, 2014[13]; Hussmann, Hechler and Peñailillo, 2009[14]). Como consecuencia, el establecimiento de prioridades en el proceso estratégico está sesgado y, en última instancia se ve socavada la eficacia del sistema de integridad para atenuar los riesgos (OCDE, 2018[15]). Al identificar en la etapa de análisis de los problemas los principales riesgos para la integridad, los encargados de la formulación de políticas inician un proceso de reflexión sobre las posibles consecuencias que acarrearía que se materializasen esos riesgos, así como sobre las competencias y el equipo necesarios para hacer frente a dichas consecuencias (OCDE, 2018[16]). Es difícil desarrollar una estrategia significativa y realista si no se cuenta con un análisis sólido del problema. A su vez, es igualmente importante que el proceso de diseño de la estrategia tenga en cuenta las conclusiones del análisis de los problemas y que los objetivos estratégicos se prioricen sistemáticamente en base a la evidencia (OCDE, 2005[17]).

3.2.2. Diseño de la estrategia: priorización de los objetivos, consulta y coordinación de políticas

Una vez realizado un análisis exhaustivo de los problemas, el siguiente paso es desarrollar la estrategia para mitigar aquellos riesgos identificados. El eje impulsor clave para elegir el tipo de estrategia —ya sea una estrategia única o la incorporación de la integridad en los planes y estrategias de política existentes— es garantizar la coherencia entre las organizaciones, las políticas y los objetivos. Una única estrategia puede demostrar más fácilmente el compromiso, y la centralización de los esfuerzos puede facilitar un enfoque coordinado y sistémico. Sin embargo, tal como se describe a continuación, las estrategias únicas se enfrentan en la práctica a varios desafíos en lo que respecta a la implementación y requieren un enfoque y una configuración institucional adecuada.

Por otra parte, incorporar la integridad en los planes y estrategias de política existentes también representa un desafío. Para ser eficaz, un enfoque estratégico de la integridad pública basado en la integración implica establecer objetivos primarios (de primer orden)[1] para atenuar los riesgos de integridad en todas las estrategias, así como garantizar una cobertura adecuada para constituir un enfoque sistémico.

Independientemente del tipo de documento de estrategia, cualquier proceso de desarrollo de estrategias se beneficia de la adopción de un enfoque sistemático e inclusivo para i) identificar y priorizar los objetivos, y ii) consultar y coordinar entre las partes interesadas pertinentes.

Identificar y priorizar los objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos son la guía para los responsables de la ejecución de la estrategia y se utilizan para desarrollar indicadores y metas sobre cuya base se evaluará la estrategia, independientemente de que se adopte una única estrategia o un enfoque de integración. Los objetivos deben estar alineados con la visión general en materia de integridad pública, así como con la política específica del área de políticas. Los objetivos estratégicos, tanto los más generales como los específicos, vinculan directamente las conclusiones del análisis de los problemas y las alinean con los indicadores, sus valores iniciales (es decir, los de los indicadores) y las metas. Los principales riesgos para la integridad identificados en el análisis de los problemas deberían abordarse mediante objetivos primarios, que seguidamente se desglosen en objetivos secundarios, medidas, indicadores, hitos y metas más específicos.

Por lo general, las siguientes áreas se benefician de un enfoque en la gestión de riesgos para la integridad:

- la gestión de los recursos humanos, incluidas las violaciones de las normas de integridad pública;
- la administración financiera pública, incluida la reducción del fraude y la mala gestión financiera;
- marcos de control interno y gestión general de riesgos;
- contrataciones públicas.

Además de estas áreas intersectoriales, un enfoque sistémico estratégico también tendrá objetivos estratégicos primarios destinados a atenuar los riesgos de integridad en las estrategias sectoriales, por ejemplo, en materia de salud, educación, vivienda, impuestos, aduanas e infraestructura. Un marco estratégico avanzado excede al sector público y reconoce el papel del sector privado, la sociedad civil y los individuos en lo que se refiere al respeto de los valores de integridad pública en sus interacciones con el sector público, tal como se establece en el principio de sociedad (véase el capítulo 5). El recuadro 3.3 describe el enfoque transversal al gobierno adoptado al desarrollar la estrategia anticorrupción en Finlandia. Un marco estratégico avanzado podría tener como objetivo atenuar los riesgos para la integridad pública en el sector privado, las empresas públicas, las empresas de propiedad estatal o las asociaciones entre el sector público y el privado, así como en las interacciones con las organizaciones de la sociedad civil.

Recuadro 3.3. Un enfoque transversal al gobierno para el diseño de estrategias en Finlandia

La estrategia anticorrupción de Finlandia fue elaborada por un grupo transversal al gobierno, que incluía a la policía, el gobierno local y a las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Se definieron seis objetivos estratégicos, que posteriormente se detallaron en 13 objetivos y 23 medidas de reforma específicas.

La identificación y priorización de los objetivos estratégicos se basó en una cartografía de riesgos de amplio espectro y en el análisis de datos y estadísticas de la policía, la Oficina del Ombudsman Parlamentario, la Autoridad Finlandesa del Consumidor y la Competencia y la Administración Tributaria, así como los provistos por Transparencia Internacional de Finlandia. Los sectores identificados de alto riesgo fueron la construcción, la contratación pública y las licitaciones públicas, la planificación urbana, la financiación y la toma de decisiones políticas, el comercio exterior y los deportes.

Fuente: (Pyman and Eastwood, 2018[4]).

Consultar y coordinar con las partes interesadas pertinentes

El proceso de desarrollo de la estrategia debe garantizar la participación adecuada de los actores encargados de llevar a cabo cualquier parte de la estrategia. Como se ha tratado en el capítulo 2, diversos organismos, departamentos, entidades e individuos de diferentes ramas del poder tienen responsabilidades en lo que respecta a la implementación de los elementos de una estrategia y su aceptación y apoyo activo serán fundamentales para que la estrategia tenga éxito.

Cuando se redacta una estrategia en la que participan varios organismos, una opción es asignar a un pequeño comité la responsabilidad principal de redactar el documento de estrategia y concederle un grado razonable de autonomía en su elaboración; el comité estaría compuesto por representantes de los organismos públicos pertinentes. También se podría invitar a representantes de la sociedad civil, como asociaciones comerciales o profesionales, grupos de reflexión y círculos académicos, para que participen ya sea como miembros de pleno derecho o como observadores (recuadro 3.4). La inclusión de una amplia gama de voces en el proceso de desarrollo puede ayudar a construir una visión común y a aumentar la legitimidad de la estrategia y, por lo tanto, a incrementar su apoyo político en la sociedad en general (UNODC, 2015[2]). La comunidad empresarial, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los académicos y el público en general pueden contribuir con valiosos aportes, no solo en la etapa de redacción, sino también en la posterior supervisión y evaluación de la estrategia (UNDP, 2014[13]).

Recuadro 3.4. Ejemplo de la participación de la sociedad civil en la elaboración de una estrategia de integridad y su implementación en los Países Bajos

La Plataforma para la Prevención de la Corrupción en los Países Bajos ofrece un ejemplo de cómo varias partes interesadas, incluidas las OSC, pueden participar en la implementación de una estrategia anticorrupción, así como ayudar a diseñar estrategias futuras. Además de las instituciones públicas, se invitó a representantes de las empresas y de la sociedad civil. Los representantes procedían de los servicios de integridad e investigación privados, de los servicios de gestión de riesgos y la seguridad de las empresas multinacionales, de la Asociación de Cámaras de Comercio, de la Asociación de Empresas Comerciales, de Transparencia Internacional de los Países Bajos, del mundo académico y periodistas. Las reuniones permitieron a los participantes intercambiar pericia y experiencias sobre las novedades en materia de lucha contra la corrupción en los Países Bajos, además de compartir contribuciones a la formulación e implementación de políticas, la determinación de los riesgos de corrupción, la investigación y la formación.

Fuente: (Centre for the Study of Democracy, 2014[18]).

El órgano de redacción puede estar presidido por una persona que tenga la reputación, legitimidad e influencia política suficientes para actuar como «defensor» eficaz del órgano de redacción y, en última instancia, de la propia estrategia (UNODC, 2015[2]). Como se ha señalado anteriormente, la estrategia anticorrupción del Reino Unido fue redactada por la Unidad Conjunta Anticorrupción del Ministerio del Interior y la estrategia anticorrupción en Finlandia fue elaborada por un grupo transversal al gobierno que incluía a la policía, el gobierno local y las OSC (Pyman and Eastwood, 2018[4]).

El órgano encargado de formular cualquier estrategia que contenga objetivos relacionados con la integridad pública debería considerar la posibilidad de consultar a los siguientes organismos: la autoridad anticorrupción; las entidades fiscalizadoras superiores; la institución central encargada del control interno; la institución del defensor del pueblo; la policía; la autoridad de contratación pública; las autoridades fiscales o aduaneras, y la autoridad encargada de la persecución del delito o la administración de los tribunales. Para el proceso de consulta pública, toda la documentación de respaldo debería ponerse a disposición del público, incluidos los resultados de las evaluaciones de los efectos de la reglamentación o los libros blancos. También debería aclararse cómo se han considerado los comentarios proporcionados por el público y las organizaciones en la versión final de la estrategia, incluidas las explicaciones respecto a los comentarios que no se hayan aceptado.

La implementación de los procedimientos establecidos para las consultas intergubernamentales y públicas puede aumentar la aceptación de las políticas por parte del público e impedir la captura de políticas públicas (para obtener más información, véase el capítulo 13). Además, en el caso de las estrategias relacionadas con la integridad pública, se suele recomendar que la participación vaya «más allá», por ejemplo, con reuniones abiertas al estilo de los ayuntamientos o con la divulgación por medio de las redes sociales. Las estrategias pueden adoptarse en diferentes niveles de gobierno y hacerlo resulta útil para fomentar el apoyo a la estrategia y garantizar la coordinación (UNODC, 2015[2]). Tanto a nivel nacional como subnacional (regional o municipal), cada ministerio, organismo o institución se beneficiaría de la preparación de sus propias estrategias para atenuar así los riesgos para la integridad dentro de su área de responsabilidad. Sin embargo, la perspectiva sistémica en el principio de estrategia fomenta un enfoque más amplio, completo y coordinado. Por consiguiente, en la práctica, se recomienda que las estrategias se adopten al menos a nivel gubernamental, es decir, en el consejo de ministros o en un órgano colegiado equivalente del ejecutivo.

Alinear las nuevas estrategias con aquellas existentes favorece la coherencia. Por ejemplo, al desarrollar la estrategia de integridad de un hospital local se puede tener en cuenta su contexto específico (por ejemplo, la cantidad de miembros del personal, las situaciones en que se producen incidentes de corrupción), así como la estrategia de integridad sectorial del ministerio de salud o una estrategia más amplia de prestación de servicios públicos adoptada a escala de gobierno.

3.2.3. Elaboración de indicadores con valores iniciales, hitos y metas

Un enfoque estratégico también requiere indicadores y el establecimiento de sus valores iniciales, hitos y metas. Los indicadores deben reflejar los objetivos estratégicos, algunos de los cuales pueden formar parte del documento de estrategia y otros del plan de acción. Como tal, la elaboración de indicadores es un proceso iterativo que puede ayudar a mejorar los objetivos estratégicos a diferentes niveles, así como las actividades del plan de acción.

Frecuentemente en la etapa de diseño de la estrategia los indicadores —y, en particular, sus valores iniciales, hitos y metas— se dejan de lado y se desarrollan demasiado tarde en el proceso como para resultar útiles. Esto deja a los encargados de la implementación de la estrategia sin una hoja de ruta adecuada para saber qué resultados concretos deben lograrse y cómo. Asimismo, esto dificulta que tanto el gobierno como los actores no estatales evalúen el nivel de éxito, el progreso hacia los objetivos estratégicos y las correcciones necesarias, según se precise.

El objetivo de los indicadores es respaldar la comparabilidad a lo largo del tiempo. De este modo, es posible establecer puntos de referencia que puedan evaluar la eficacia de las diferentes intervenciones en la estrategia y en otras partes del sistema de integridad pública. Los puntos de referencia pueden establecerse en un contexto nacional utilizando un enfoque «antes y después», si se establecen indicadores y se recopilan datos con mucha antelación a la implementación de la estrategia, o en base a un enfoque «con y sin», en el que se mida el rendimiento de un grupo de comparación junto con el del grupo de tratamiento.[2] Los indicadores comparables a nivel interno son escasos y el establecimiento de puntos de referencia debe realizarse con diligencia y prestando atención a las limitaciones de las metodologías utilizadas. Los indicadores de integridad pública de la OCDE pueden servir de indicadores para supervisar la implementación del enfoque estratégico o pueden servir de inspiración para elaborar otros indicadores.

Al elaborar los indicadores, es especialmente necesario tener en cuenta las limitaciones de los «índices icónicos» mencionados en el recuadro 3.5[3], que han servido como mediciones principales de la corrupción y de la anticorrupción. La mayoría de las mediciones existentes dependen considerablemente de fuentes de datos secundarias basadas en el juicio de expertos y carecen de una teoría o marco normativo que defina lo que deben medir los indicadores (Oman and Arndt, 2006[19]).

Recuadro 3.5. Limitaciones de los índices comparables internacionalmente

Desde el nacimiento del movimiento moderno anticorrupción a principios de la década de 1990, los gobiernos han solicitado mediciones fiables de la corrupción y de la anticorrupción que puedan compararse entre jurisdicciones y a lo largo del tiempo. El índice de percepción de la corrupción de 1995, el índice de fuentes de soborno de 1999 y los indicadores de gobernanza mundial de 2002 desempeñaron un papel fundamental en la concienciación sobre el tema. Sin embargo, los expertos han criticado su alto nivel de agregación, el amplio uso de fuentes de datos secundarias basadas principalmente en el juicio de expertos y la falta de una teoría subyacente en cuanto a lo que funciona (marco normativo), a la vez los gobiernos los consideran menos útiles como indicadores de rendimiento. También se centran en la corrupción como un concepto vagamente definido o en la probabilidad de pequeños sobornos desde la perspectiva de los negocios.

Las encuestas —a funcionarios públicos, empresas, el público o partes interesadas— pueden aportar pruebas valiosas para fundamentar las políticas de integridad. Son un instrumento de medición que puede diseñarse para reflejar la cultura y los desafíos de un país u organización en particular. Por ejemplo, según la *Encuesta sobre gestión estratégica de recursos humanos de la OCDE*, 16 países miembros incluyen la integridad en el lugar de trabajo en sus encuestas a empleados (OCDE, 2018[20]). Independientemente de que se realice una encuesta específica o se integre un módulo en una encuesta existente, dichas encuestas permiten conocer los patrones de la conducta corrupta, la satisfacción con los servicios, la confianza en las instituciones públicas y otras áreas conexas. En los Países Bajos, una encuesta integral al personal ocupa el centro de la configuración de la agenda para las políticas futuras de integridad (recuadro 3.6). Además, algunos estudios realizados en todo el país pueden proporcionar datos fiables que sirvan de base a las estrategias nacionales e incluso, si son cuidadosas, para establecer valores iniciales nacionales (recuadro 3.7). Otras aportaciones de datos, como las que se encuentran en los registros nacionales de datos, también pueden resultar valiosas como base a los indicadores de las estrategias de integridad, si los datos recopilados cumplen normas de calidad razonables.

Recuadro 3.6. El monitor de integridad en la administración pública neerlandesa

Desde 2004, el Ministerio del Interior y Relaciones del Reino de los Países Bajos observa periódicamente el estado de la integridad en el sector público neerlandés. Con ese fin, se encuesta a los funcionarios públicos (entre ellos, los titulares de cargos políticos, los secretarios generales y los directores) de todos los niveles de gobierno utilizando métodos mixtos (como encuestas en línea de muestra amplia y entrevistas en profundidad).

El Monitor de Integridad, que es un sistema flexible de evaluación de la integridad, apoya a los responsables de la formulación de políticas en el diseño, la implementación y la comunicación de las políticas de integridad. Los resultados de la encuesta se comunican al Parlamento. El Ministerio del Interior y Relaciones del Reino utiliza el Monitor para aumentar la conciencia ética, detectar las brechas de implementación y hacer que la administración pública descentralizada asuma la responsabilidad de las normas de integridad. Los conocimientos adquiridos en encuestas anteriores han ayudado a identificar las prioridades de los esfuerzos anticorrupción y a cambiar las políticas de integridad, pasando de la prohibición a la creación de una cultura organizativa de integridad.

Fuente: Presentación de Marja van der Werf en la reunión del Grupo de Trabajo de la OCDE de Altos Funcionarios sobre Integridad Pública (28 de marzo de 2017, París) (Lamboo and de Jong, 2016[21]).

Recuadro 3.7. Encuestas que permiten comparaciones entre países

A continuación, se presentan estudios a nivel país que pueden proporcionar datos fiables para servir de base a las estrategias nacionales, así como para establecer valores iniciales nacionales:

- El Eurobarómetro produjo una edición especial sobre la corrupción, comparando los resultados con una encuesta anterior de 2013 (European Commission, 2017[22]).
- La Encuesta Internacional a Víctimas del Delito (*International Crime Victims Survey* o ICVS) (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, n.d.[23]), un programa internacional para medir la experiencia directa de la victimización delictiva, también incluyó un apartado para medir la experiencia de soborno entre la población.
- Las encuestas del Banco Mundial sobre las empresas y las encuestas económicas de las empresas comerciales (World Bank Group, n.d.[24]) proporcionan los mayores datos de encuestas a nivel empresarial sobre la experiencia en cuanto al soborno.
- El Barómetro global de la corrupción de Transparencia Internacional utiliza encuestas de la población general, y el Índice del Estado de derecho (*Rule of Law Index*) del *World Justice Project* combina la evaluación de los expertos (codificada como QRQ) con encuestas a la población general (codificadas como GPP).[4]

3.2.4. Redacción del plan de acción, distribución de las responsabilidades y cálculo de los costes de las actividades

Una vez establecidos los objetivos estratégicos y fijados los indicadores y las metas, el siguiente paso es planificar las actividades específicas necesarias para que los objetivos puedan cumplirse de manera realista. Es decir, el desarrollo de un plan de acción.

Todas las estrategias gubernamentales se benefician de los planes de acción y cada país tiene su propio conjunto de directrices sobre lo que constituye un buen plan. Las estrategias de integridad no plantean ningún problema en particular en relación con esto. No obstante, para subrayar la necesidad de un enfoque basado en las pruebas y en los riesgos, y de la sostenibilidad financiera y, dado que las estrategias de integridad suelen depender de múltiples agentes de aplicación, se recomienda que los planes de acción de las estrategias de integridad cuenten con las siguientes características (véase también (Council of Europe, 2013[25])):

- indicadores de nivel de resultados, con valores iniciales, hitos y metas, vinculados a objetivos y actividades;
- identificación, como mínimo, de las organizaciones líderes para cada objetivo;
- descripción de los arreglos de monitoreo, reporte y evaluación;
- uso de fuentes de datos administrativos de los registros públicos existentes, como sistemas de información sobre gestión de recursos humanos, bases de datos sobre contrataciones, informes de auditoría, registros de riesgos, estadísticas de casos judiciales y estadísticas sobre sanciones;
- uso de fuentes de datos procedentes de encuestas de personal, hogares o empresas;
- si es pertinente para el objetivo estratégico, las actividades a nivel subnacional;
- estimaciones de los gastos de capital y operacionales;
- identificación de los costes adicionales y estimaciones de tales costos;
- planes financieros plurianuales que estén vinculados con el marco de gastos a medio plazo;
- disponibilidad pública del plan de acción completo, junto con los informes de monitoreo correspondientes (véase el apartado 3.2.5).

La presentación del plan de acción debe ser sencilla y permitir a los lectores que no pertenecen a la administración identificar a primera vista respuestas a preguntas clave como: «¿Cuáles son las acciones?», «¿Quién será responsable de ellas?», «¿Cuándo se producirán?» y «¿Cómo se medirá su impacto?» (Hope, 2013[26]). Incluso ante el caso aparentemente sencillo de que haya que redactar un nuevo código de conducta, podría ser útil dividir el proceso en una serie de pasos (por ejemplo, la redacción del código, las consultas, la presentación para su aprobación y la difusión).

3.2.5. Implementación, monitoreo, evaluación y comunicación de los resultados del monitoreo y la evaluación, incluida la evaluación previa a la implementación

Una estrategia de integridad y un plan de acción eficaces no solo deben establecer un conjunto cabal de reformas sustantivas, sino también indicar los medios para garantizar su implementación, monitoreo y evaluación. Como se trató en el capítulo 2, la responsabilidad de esta tarea debería asignarse a un órgano, ministerio o entidad específica dependiente de un ministerio, o en algunas oportunidades de manera conjunta a varias entidades. Independientemente de la configuración institucional específica, cada estrategia necesita una función de coordinación central responsable de la implementación, monitoreo, evaluación y presentación de informes de la estrategia y su plan de acción.

Implementación del marco estratégico

Las entidades responsables del diseño de la estrategia de integridad y del plan de acción no necesariamente también son responsables de todos los aspectos de su implementación, (OCDE, 2018[20]) dado que esto podría dificultarla. Que se envíen folletos sobre políticas no es suficiente si la puesta en práctica e implementación se deja a iniciativa y discreción individual (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2007[27]). Por lo tanto, la clave para la implementación de una estrategia de integridad consiste en unir a los diferentes actores de la integridad bajo una visión común y coordinar su acción hacia la integridad pública.

Varios gobiernos exigen que los ministerios o departamentos competentes preparen planes de prevención de la corrupción ajustados a los riesgos internos y externos específicos de su organización. Cada organización es diferente y los riesgos para la integridad varían según las atribuciones, el personal, el presupuesto, la infraestructura y el desarrollo de la tecnología de la información. Por ejemplo, los ministerios competentes responsables de la transferencia de prestaciones sociales corren un riesgo de fraude mayor; asimismo, los departamentos con mayores gastos de contratación pública (como los de salud o defensa) pueden correr riesgos de corrupción relacionados con esa actividad. Incluso si varios organismos implementan una estrategia, es necesario que haya un mecanismo central de monitoreo. Como mínimo, los informes de monitoreo deberían:

- publicarse en intervalos periódicos, a tiempo, y ponerse a disposición del público;
- informar sobre los progresos realizados en relación con los indicadores y metas predefinidos en el plan de acción;
- presentar la tasa de implementación de las actividades del plan de acción;
- sacar conclusiones y proporcionar recomendaciones a la administración;
- hablar con los organismos pertinentes, entre ellos los actores no estatales.

Las agencias individuales suelen ser excesivamente optimistas al evaluar el éxito de la implementación de un programa y las disposiciones de monitoreo de muchas estrategias se quedan cortas porque dependen de que las organizaciones de implementación monitoreen su propio progreso. Por consiguiente, el organismo encargado de coordinar la implementación de la estrategia debería asegurarse, siempre que sea posible, de que haya una validación independiente de los progresos realizados. En algunos casos, puede ser aconsejable solicitar que una organización realice una autoevaluación preliminar y comparar más tarde los resultados con una evaluación o auditoría independiente (tal vez por parte de la entidad de coordinación, otro departamento gubernamental o un supervisor externo, como un grupo de la sociedad civil o un consultor externo). Entre otras ventajas, hacerlo podría ayudar a las organizaciones encargadas de la implementación a entender cómo pueden evaluar mejor su propio rendimiento (UNODC, 2015[2]). Un ejemplo de cómo se logra esto se proporciona en el recuadro 3.8.

Recuadro 3.8. Supervisión y evaluación de la integridad en Corea

La Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles (*Anti-corruption and Civil Rights Commission* o ACRC) de Corea utiliza dos marcos de evaluación complementarios para supervisar y evaluar la calidad de la implementación y los resultados de las medidas de lucha contra la corrupción: la *Evaluación de la integridad* y la *Evaluación de la iniciativa anticorrupción*.

***Evaluación de la integridad* (*Integrity Assessment* o IA)**

Corea evalúa anualmente la integridad en todos los organismos gubernamentales mediante encuestas normalizadas. Se pregunta al personal de 617 organizaciones sobre su experiencia y percepción de la corrupción. Además, se encuesta a los ciudadanos que han estado en contacto con las respectivas organizaciones, así como a las partes interesadas y a los expertos que tienen interés en la labor de esas organizaciones. Las respuestas, junto con otra información, se puntúan utilizando un indicador compuesto, el índice integral de integridad.

***Evaluación de la iniciativa anticorrupción* (*Anti-Corruption Initiative Assessment* o AIA)**

La *Evaluación de la iniciativa anticorrupción* es una evaluación comparativa de las políticas de integridad de todos los organismos gubernamentales de Corea. Los organismos seleccionados para la evaluación presentan un informe de desempeño sobre su implementación de las políticas de integridad. La información provista se verifica en visitas *in situ*, que posteriormente es puntuada por un

equipo de evaluación externa. Esto permite que el ACRC observe la voluntad y los esfuerzos de integridad en todo el sector público.

Evaluación comparativa y competencia

Un desempeño insuficiente como resultado de la IA o la AIA no conlleva sanciones. Sin embargo, los resultados se hacen públicos y la comparación directa de las diferentes entidades gubernamentales basada en los indicadores de integridad crea competición entre las entidades. Los resultados también forman parte de la *Evaluación del desempeño del gobierno*. Además, se ofrecen recompensas institucionales e individuales por los rendimientos elevados, como por ejemplo, a los funcionarios que han obtenido un desempeño sobresaliente en materia de integridad se les ofrece un programa de estudios en el extranjero. La mejora continua de los resultados de desempeño podría indicar que estos incentivos serían eficaces.

Fuente: Presentación de Sung-sim Min, Director de la División de Encuesta y Evaluación Anticorrupción, ACRC, en la reunión del Grupo de Trabajo de Funcionarios Superiores de Integridad Pública (*Senior Public Integrity Officials* o SPIO) en la sede de la OCDE en París en noviembre de 2016.

Monitoreo y evaluación del marco estratégico

Para valorar adecuadamente la eficacia de una estrategia de integridad, es importante especificar las disposiciones de la evaluación.[5] Estos mecanismos suelen estar institucionalizados en el proceso de elaboración de políticas públicas (Jacob, Speer and Furubo, 2015[28]). Los mecanismos de evaluación en las diversas etapas del proceso de política se definen y planifican antes de implementar cualquier medida. El hecho de tener una idea clara de los datos que se recopilarán para la evaluación, así como de la forma y el momento en que se evaluarán las medidas adoptadas, sirve como base para el diseño y la implementación de las medidas. Es esencial establecer mecanismos de evaluación antes de la etapa de implementación para garantizar la mensurabilidad, los informes del progreso y la rendición de cuentas. Algunos datos pueden superponerse con lo que se ha recopilado para el procedimiento de identificación y evaluación de riesgos en la etapa anterior, pero las disposiciones de monitoreo y evaluación tienen un objetivo diferente: hacer que los actores encargados de la implementación rindan cuentas de lo que se ha logrado y de la eficiencia con la que lo han llevado a cabo. Al igual que en la etapa de análisis de los problemas, la evaluación puede realizarse internamente o externalizarse. Alternativamente, es posible externalizar solamente ciertas partes del proceso. La elección depende del propósito de la evaluación y de los recursos disponibles. En resumen, las evaluaciones internas pueden facilitar en mayor medida la auto-reflexión y el aprendizaje de la organización, ser menos costosas y más rápidas de implementar; al mismo tiempo, también se considera que son menos objetivas y el personal en plantilla no cuenta frecuentemente con el tiempo ni las competencias necesarias para realizar una evaluación exhaustiva. La tabla 3.2 detalla las ventajas y desventajas de cada enfoque.

Tabla 3.2. Beneficios y limitaciones de las opciones de configuración de la evaluación

Opción 1: evaluación interna	El personal de la institución líder diseña y lleva a cabo la evaluación. *Beneficios:* puede permitir una evaluación más rápida ya que no se necesita llevar a cabo procedimientos de contratación pública estandarizados; hay disponibilidad de información interna; permite perfeccionar las competencias analíticas y conocimiento. *Limitaciones:* podría ser menos objetiva debido a la renuencia a revelar las dificultades y los problemas.
Opción 2: evaluación externalizada	Los consultores externos llevan a cabo la evaluación mediante un procedimiento de contratación externa. *Beneficios:* una evaluación objetiva por parte de evaluadores externos e independientes. *Limitaciones:* requiere recursos adicionales para adquirir la pericia; conseguir los proveedores de servicios podría conllevar más tiempo.
Opción 3: evaluación mixta/combinada	Solamente algunas partes de la evaluación se externalizan (por ejemplo, la recopilación de datos y algunos de los análisis más sofisticados), mientras que el resto se lleva a cabo internamente. *Beneficios:* una evaluación objetiva gracias a la participación de evaluadores externos e independientes; el proceso de evaluación es más rápido, ya que los pasos de evaluación que requieren más tiempo se pueden externalizar. *Limitaciones:* la adquisición de ciertos servicios requiere recursos adicionales.

Fuente: (OCDE, 2018[3]).

Los informes de evaluación de las estrategias de integridad deberían ponerse a disposición del público; y suele ser útil incluir a actores no estatales, ya sea como evaluadores o como parte de un proceso formal que garantice la calidad.[6] Los datos del monitoreo deben utilizarse activamente en los informes de evaluación; y el objetivo final es que el ejercicio de evaluación mejore los enfoques y las prácticas, por ejemplo, fundamentando el diseño de las iniciativas de seguimiento.

Comunicación de los resultados del monitoreo y la evaluación

Además de monitorear y medir los beneficios de la estrategia de integridad, la comunicación a las partes interesadas internas y externas, incluido el público en general, respecto a los progresos y resultados permite la rendición de cuentas, al tiempo que aumenta la credibilidad de los esfuerzos de integridad y estimula la adopción de futuras medidas anticorrupción y en pro de la integridad. En su plan de acción, los países pueden incluir actividades de información y comunicación, teniendo en cuenta todos los nuevos medios de información, como las redes sociales, así como los enfoques tradicionales y testeados, como las asambleas y las audiencias públicas (UNODC, 2015[2]).

La comunicación debería iniciarse en cuanto la estrategia de integridad esté lista, antes de su implementación. Su contenido e implementación prevista, así como los organismos encargados de su ejecución, deben ser objeto de una amplia difusión. De este modo, se garantizará la transparencia y se ayudará a movilizar el apoyo popular, además de crear la expectativa pública de que los que participan en el proceso de reforma cumplirán sus compromisos. Se puede informar al público de la estrategia y de los avances en su implementación a través de los medios de comunicación, los sitios web del gobierno y los eventos de información pública específicos, así como mediante organizaciones de la sociedad civil (OSCE, 2016[29]). En el capítulo 5 se tratan los factores relacionados con el desarrollo y la implementación de una estrategia de comunicación eficaz.

3.3. Desafíos

Un enfoque estratégico para la integridad pública puede enfrentarse a desafíos dependiendo de si se formula una única estrategia nacional o si se incorporan a las estrategias existentes los objetivos estratégicos para la integridad. Independientemente de la elección del documento, un enfoque estratégico requiere un compromiso de alto nivel durante el proceso de diseño de la estrategia, así como garantizar que el enfoque evite objetivos de cumplimiento demasiado rígidos y haga hincapié en la promoción del cambio cultural en el seno de las organizaciones.

3.3.1. Garantizar un compromiso de alto nivel y asignar los recursos adecuados para apoyar el marco estratégico

Sin un compromiso en los más altos niveles políticos y de gestión es improbable que las estrategias de integridad sean eficaces o se mantengan a largo plazo (para obtener más información, véase el capítulo 1). Una buena práctica para que la estrategia y reformas sugeridas cuenten con el apoyo necesario en toda la administración es garantizar la participación adecuada de los representantes de cualquier organismo, departamento o entidad gubernamental afectado por la estrategia durante la etapa de su elaboración (OSCE, 2016[29]). Una ventaja de hacer participar a los actores pertinentes (responsables de la implementación, sanción y monitoreo) en el proceso de diseño de la estrategia es que puede mejorar su cooperación en esas tres esferas, todas ellas fundamentales para la eficacia del sistema de integridad (UNODC, 2015[2]). Asegurarse de que el proceso incluya a un representante de un puesto de alto nivel o del gobierno central puede apoyar también el compromiso con la implementación (para obtener más información, véase el capítulo 2).

Un desafío que se plantea especialmente para las estrategias nacionales de integridad se refiere a la necesidad de una configuración institucional adecuada y de defensores políticos. Es posible que los objetivos estratégicos sean significativos, pero que no se cumplan si las estructuras de gestión, los procesos, la tecnología de la información, los registros de datos y la dotación de personal son inadecuados, o si el tiempo y el presupuesto son insuficientes para poner en práctica las ambiciones. Al establecer los objetivos, los diseñadores de la estrategia deben hacer coincidir las expectativas con la capacidad de implementación, el tiempo necesario y los recursos disponibles de la administración pública en particular (Council of Europe, 2013[25]). Es crucial evitar elaborar una «lista de deseos» poco realista. El establecimiento de prioridades en la elaboración de las estrategias puede llevarse a cabo mediante el establecimiento de objetivos a corto, medio y largo plazo, y la secuenciación de la ejecución de las actividades.

Un enfoque estratégico que incorpore los objetivos de integridad en las estrategias existentes suele enfrentarse a menos problemas en cuanto a la configuración institucional, la dotación de personal y la financiación, a medida que se van estableciendo esas estrategias. Sin embargo, no escapa al desafío de un enfoque colaborativo, del gobierno en su conjunto. Por ejemplo, los ministerios del sector pueden ser reacios a colaborar estrechamente con las instituciones de monitoreo, las autoridades anticorrupción o las organizaciones de la sociedad civil por temor a que se expongan las debilidades de sus sistemas de integridad. Es aún más necesario para dichos enfoques que se confiera a un órgano interinstitucional el precepto de preparar periódicamente un informe analítico sobre los riesgos para la integridad pública en el que se formulen recomendaciones y se establezcan prioridades para todo el sistema de integridad pública, como se ha mencionado anteriormente. De lo contrario, los riesgos para la integridad se identificarán y analizarán solo dentro de subsistemas específicos del gobierno.

3.3.2. Equilibrar los enfoques basados en normas y en valores

Un desafío común a todos los tipos de estrategias de integridad es lograr el equilibrio adecuado entre un enfoque basado en normas o en el cumplimiento y una estrategia basada en valores. A lo largo de los años, los gobiernos han adoptado marcos jurídicos e institucionales para fortalecer la integridad en el sector público. Sin embargo, en muchos países, estos marcos dependen en gran medida de los mecanismos de cumplimiento y sanción.

El objetivo de cualquier estrategia de integridad debería ser aumentar la integridad en el sector público y no simplemente poner freno a las conductas indebidas y a la corrupción. Los enfoques basados en el cumplimiento se centran en la observancia de los procedimientos y normas administrativos que establecen normas mínimas. Si bien esos esfuerzos proporcionan el marco propicio necesario, una estrategia de integridad basada además en valores contribuirá a crear un entorno que apoye una conducta ética positiva. Se trata de que los valores sirvan de marco común que pueda aplicarse en el proceso de toma de decisiones en las diferentes funciones, departamentos y equipos (véase la tabla 3.3).

Tabla 3.3. Equilibrar las estrategias de integridad basadas en normas y en valores

	Estrategia basada en normas	Estrategia basada en valores
Objetivo	Evitar las conductas indebidas	Posibilitar una conducta responsable
Valores morales	Conformidad con las normas impuestas externamente	Autogobierno según los valores y normas de conducta elegidos
Dirección	Impulsado por el abogado/funcionario de cumplimiento	Impulsado por la dirección con la ayuda de consejeros de integridad y ética, y los funcionarios de RR. HH. y jurídicos
Supuestos de conducta	Seres autónomos guiados por el interés material propio	Seres sociales guiados por valores, normas de conducta, compañeros
Normas	Derecho penal y reglamentario	Código de ética, código de conducta y políticas, reglamentos y leyes conexos
Personal	Abogados/Funcionarios de RR. HH./Funcionarios de cumplimiento	Funcionarios de integridad, RR. HH., directivos
Método	Educación en el marco jurídico existente, normas y sistemas de cumplimiento, reducción de la discreción, notificación de conductas indebidas, auditorías y controles, procesos de investigación, sanciones, etc.	Fortalecer la competencia ética de los funcionarios públicos mediante el desarrollo de valores organizativos, la educación y la formación sobre valores y normas de conducta, la formación en materia de integridad y el asesoramiento sobre ética, la elaboración de modelos de liderazgo y de funciones de gestión, la rendición de cuentas, la transparencia, los marcos de integridad, la auditoría, las sanciones, la incorporación de los valores en los procesos cotidianos de la administración, la comunicación y la concienciación

Referencias

Centre for the Study of Democracy (2014), *Civil Society Involvement in Drafting, Implementing and Assessing Anticorruption Policies: Best Practices Manuel*, European Commission, https://www.files.ethz.ch/isn/185875/Best-practice-manual-civil-society-involvement.pdf. [18]

Council of Europe (2013), *Designing and Implementing Anti-Corruption Policies*, https://rm.coe.int/16806d8ad7 (accessed on 24 January 2020). [25]

Estonian Ministry of Justice (2016), *Survey brief*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/survey_summary_in_english.pdf (accessed on 12 March 2020). [12]

Estonian Ministry of Justice (2013), *Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf. [11]

European Commission (2017), *EU Open Data Portal*, https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG (accessed on 24 January 2020). [22]

G20 (n.d.), *Issue Paper on Corruption and Economic Growth*, http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf (accessed on 24 January 2020). [30]

Hope, T. (2013), *Strengthening Anti-Corruption Policies and Practices in Turkey (TYSAP). Designing and Implementing Anti-corruption Policies for Different Sectors*, Council of Europe, https://rm.coe.int/16806dd1b6 (accessed on 24 January 2020). [26]

Hussmann, K., H. Hechler and M. Peñailillo (2009), "Institutional arrangements for corruption: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6", *U4 ISSUE*, No. 2009:4, U4 Anti-Corruption Resource Centre, CHR. Michelsen Institute (CMI), https://agora-parl.org/sites/default/files/U4%20-%20Institutional%20arrangements%20for%20corruption%20prevention%20-%202009%20-%20EN%20-%20PACE_0.pdf. [14]

Jacob, S., S. Speer and J. Furubo (2015), "The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later", *Evaluation*, Vol. 21/1, pp. 6-31, https://doi.org/10.1177/1356389014564248. [28]

Johnson, J. and T. Soreide (2013), *Methods for learning what works and why in anti-corruption: An introduction to evaluation methods for practitioners*, U4, https://www.u4.no/publications/methods-for-learning-what-works-and-why-in-anti-corruption-an-introduction-to-evaluation-methods-for-practitioners.pdf (accessed on 2 September 2019). [5]

Lamboo, T. and J. de Jong (2016), "Monitoring integrity: The development of an integral integrity monitor for public administration in the Netherlands", in Huberts, L. and A. Hoekstra (eds.), *Integrity Management in the Public Sector: the Dutch Approach*, Dutch National Integrity Office (BIOS), The Hague, https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach (accessed on 24 January 2020). [21]

OCDE (2019), *Analytics for Integrity: Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessments*, OCDE, París, http://www.oecd.org/gov/ethics/analytics-for-integrity.pdf (accessed on 2 September 2019). [6]

OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306745-es. [15]

OCDE (2018), *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264287532-en. [16]

OCDE (2018), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, París/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, https://dx.doi.org/10.1787/9789264304543-es. [20]

OCDE (2018), *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners*, OCDE, París, http://www.oecd.org/termsandconditions (accessed on 27 August 2019). [3]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [1]

OCDE (2013), *Development Results: An Overview of Results Measurement and Management*, OCDE, París, https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Note.pdf. [32]

OCDE (2009), *Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement*, Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate, OCDE, París, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH(2009)4. [7]

OCDE (2009), *Measuring Government Activity*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264060784-en. [31]

OCDE (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264010604-en. [17]

Oman, C. and C. Arndt (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264026865-en. [19]

OSCE (2016), *Handbook on Combating Corruption*, Organization for Security and Co-operation in Europe, https://www.osce.org/secretariat/232761 (accessed on 24 January 2020). [29]

Pyman, M. and S. Eastwood (2018), *Analysing the anti-corruption approaches of the 26 top-ranked countries: An opportunity for a new generation of strategies*, Norton Rose Fulbright, https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/imported/countries-curbing-corruption---top-26-report.pdf?la=en&revision=cd44489d-caee-4db9-b7e3-c150da13106d (accessed on 22 October 2019). [4]

Sööt, M. (2017), *Corruption study in Estonia. 2017*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/survey_summary_in_english.pdf. [10]

U4 Anti-Corruption Resource Centre (2007), "Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia", *U4 Report*, Vol. 1, https://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac.pdf. [27]

UNDP (2015), *User's Guide - Measuring Corruption and Anticorruption*, UNDP, https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/user-s-guide---measuring-corruption-and-anticorruption.html (accessed on 2 September 2019). [8]

UNDP (2014), *Anti-corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why? Lessons learned from the Asia-Pacific region*, https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/UNDP%20ACS%20Asia%20Pacific%20%20Anti-corruption%20Strategies.pdf. [13]

United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (n.d.), *ICVS - International Crime Victims Survey*, http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/ (accessed on 11 February 2020). [23]

UNODC (2015), *The United Nations Convention against Corruption. National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*, United Nations, Vienna, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf. [2]

UNODC (2013), *The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf (accessed on 13 February 2019). [9]

World Bank Group (n.d.), *Enterprise Surveys*, http://www.enterprisesurveys.org/data (accessed on 24 January 2020). [24]

Notas

[1] Los objetivos primarios o de primer orden son los adoptados formalmente por un consejo de ministros u órgano similar y son aplicables a todo el gobierno o todo un sector.

[2] Esto podría hacerse, por ejemplo, si como parte de la estrategia se planifica un programa de integridad en las escuelas y debido a la falta de recursos el programa se aplica primero en ciertos municipios (grupo de tratamiento) y solo más tarde, una vez evaluada esta etapa piloto, en otros municipios (grupo de comparación).

[3] Para obtener más información sobre las limitaciones, véase el *Documento temático del G20 sobre la corrupción y el crecimiento económico* (G20, n.d.[30]), así como la *Guía del usuario para medir la corrupción y la anticorrupción* del PNUD (UNDP, 2015[8]).

[4] El Barómetro global de la corrupción y los barómetros regionales proporcionan datos procesables sobre la prevalencia del soborno en diferentes sectores y las actitudes de los ciudadanos hacia los esfuerzos de la administración para frenar la corrupción. Sin embargo, debido a las presiones en materia de financiación y a las limitaciones operacionales, es posible que las muestras estén sesgadas (por ejemplo, hacia las poblaciones urbanas) y que frecuentemente los resultados no sean comparables a lo largo del tiempo.

[5] El monitoreo es una función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores específicos para proporcionar una indicación del logro de los objetivos. La evaluación es la valoración sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o finalizado, así como su diseño, implementación y resultados. Se diferencia del monitoreo en el hecho que implica un juicio sobre el valor de la actividad y sus resultados (OCDE, 2013[32]). Para obtener más información sobre el monitoreo del desempeño del gobierno, véase (OCDE, 2009[31]).

[6] En la edición de la Comisión Europea titulada *La calidad de la administración pública: una caja de herramientas 2017* se ofrecen ejemplos sobre cómo promover la participación activa de las partes interesadas en la evaluación de las políticas públicas: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no.

4 Normas

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio de normas incluido en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Describe cómo los gobiernos pueden establecer y definir claramente altos estándares de conducta que prioricen al interés público y la adhesión a los valores del sector público, e incluirlos en los marcos y estrategias jurídicos y regulatorios. Proporciona ejemplos de procedimientos claros y proporcionados para prevenir violaciones a las normas de integridad pública e introduce mecanismos de comunicación interna y externa para difundir esos valores y normas. Asimismo, el capítulo aborda los tres desafíos que se plantean comúnmente en relación a conseguir que las normas sean fáciles de recordar y aplicables, garantizar su implementación, y establecer procedimientos claros y proporcionados para evitar los conflictos de intereses.

4.1. ¿Por qué normas?

La integridad pública es «la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público» (OCDE, 2017[1]). En otras palabras, implica hacer lo correcto, por los motivos correctos y de la manera correcta (Heywood et al., 2017[2]). Sin embargo, para comprender qué se entiende por «correcto» se requieren normas claras. Los altos estándares establecidos en el marco jurídico clarifican cuáles son las conductas que se esperan de los funcionarios públicos y proporcionan un marco para que los gobiernos posibiliten una conducta ética. El establecimiento de normas de conducta que puedan aprenderse, internalizarse y hacerse cumplir puede apoyar el desarrollo de un entendimiento compartido en todo el gobierno y entre los ciudadanos.

La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública llama a los adherentes a «fijar altos estándares de conducta para los funcionarios públicos, en concreto:

a. yendo más allá de requerimientos mínimos, priorizando el interés público, la adhesión a los valores del servicio público, una cultura de la transparencia que facilite y recompense el aprendizaje organizativo y que promueva la buena gobernanza;
b. incluyendo estándares y normas de integridad dentro del ordenamiento jurídico y de las políticas organizacionales (como pueden ser los códigos de conducta o los códigos éticos) que clarifiquen expectativas y sirvan de base para investigaciones y sanciones disciplinarias, administrativas, civiles y/o penales, según proceda;
c. fijando procedimientos claros y proporcionados que ayuden a prevenir infracciones a las normas de integridad pública y a gestionar conflictos de interés reales o potenciales;
d. comunicando los valores y normas del sector público internamente a las entidades del sector público y externamente al sector privado, la sociedad civil y las personas físicas, y solicitando a estos interlocutores que respeten dichos valores y normas en sus interacciones con los funcionarios públicos» (OCDE, 2017[1]).

4.2. ¿Qué son las normas?

Las normas informan y guían la conducta de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones públicas. Hay una serie de herramientas y mecanismos que pueden utilizar los gobiernos para establecer y salvaguardar altos estándares de conducta. Los siguientes componentes son elementos esenciales para poner en práctica altos estándares de integridad:

- normas de conducta claramente definidas y de carácter obligatorio en el marco jurídico, que den prioridad al interés público y la adhesión a los valores del servicio público;
- marcos jurídicos y reglamentarios y estrategias que incorporan valores y normas de integridad;
- procedimientos y procesos claros y proporcionados para evitar y gestionar cuestiones que en caso de no controlarse podrían violar las normas de integridad pública;
- medidas de comunicación interna y externa para concientizar sobre los valores y normas del sector público.

4.2.1. Normas de conducta claramente definidas y de carácter obligatorio en el marco jurídico, que den prioridad al interés público y la adhesión a los valores del servicio público

Establecer altos estándares de conducta que todo funcionario público deba aplicar y que prioricen al interés público refleja el compromiso de servir al interés general y de crear una cultura orientada al servicio

público. Las normas de conducta expresan los valores del sector público, y los valores de cualquier servicio público son fundamentales para orientar el comportamiento de los funcionarios públicos. Los valores establecen los principios básicos y las expectativas que la sociedad considera importantes para los funcionarios públicos y proporcionan claridad a las organizaciones y a los funcionarios públicos de todos los niveles respecto a cuáles son las conductas esperadas. Estos valores se establecen en estándares apropiados definidos en los sistemas jurídicos o administrativos, como los estatutos y las leyes generales sobre la administración pública, así como en la constitución, las leyes laborales, los reglamentos de servicios especiales o de la administración pública, y las leyes de procedimiento administrativo.

Los valores se basan no solo en las normas nacionales, sino también en las internacionales. Por ejemplo, el artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) exige a los estados parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, que promuevan la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos. En este contexto, la *integridad* se define tal como se ha mencionado en la introducción de este capítulo. *Honestidad* se refiere al honor, la respetabilidad y la virtud, mientras que *responsabilidad* es el estado o el hecho de tener el deber de ocuparse de algo o de ser responsable de algo (Bacio Terracino, 2019[3]).

La Recomendación sobre la Integridad Pública alienta a los adherentes a que excedan requerimientos mínimos y prioricen el interés público, así como a cultivar una cultura de la transparencia que facilite y recompense el aprendizaje organizativo y promueva la buena gobernanza. Estos conceptos se exploran en otros capítulos (para obtener más información, véanse los capítulos 8 y 9). Prever sanciones en caso de incumplimiento con los requerimientos también puede moldear el comportamiento. Sin embargo, rara vez proporcionan una motivación para ir más allá de los requisitos mínimos codificados (Wegner, Schöberlein and Biermann, 2013[4]). Los enfoques basados en incentivos, como la recompensa a las personas que promuevan activamente la integridad, pueden fomentar la implementación de normas y conductas éticas más estrictas apelando al sentido de la moralidad y a la responsabilidad de las personas (Zúñiga, 2018[5]). Esto puede dar lugar a cambios incrementales y a la codificación de altos estándares de conducta.

4.2.2. Marcos jurídicos y reglamentarios y estrategias que incorporan valores y normas de integridad

Las normas de conducta están incorporadas en el ordenamiento jurídico y en las políticas de la organización que establecen los principios básicos y clarifican los límites de lo que se considera una conducta aceptable. Las normas claras proporcionan asimismo un marco común para garantizar la rendición de cuentas, incluso mediante la aplicación de sanciones por violaciones de las normas de integridad pública. Se ha prestado mucha atención a la penalización de la corrupción, pero los marcos y estrategias jurídicos y reglamentarios sólidos se basan en la combinación del derecho penal, con el derecho civil y administrativo, así como de los códigos de conducta o de ética, para incorporar valores y normas de integridad.

Marcos y estrategias jurídicos y reglamentarios

El sistema de integridad en sentido amplio está compuesto por una serie de normas. Estos marcos y estrategias abarcan el cohecho, el fraude, el tráfico de influencias, el blanqueo de capitales, la gestión y la prevención de los conflictos de intereses, la gestión de los regalos y las gratificaciones, la declaración de bienes y el empleo previo y posterior al cargo público, así como las funciones relacionadas con la protección de los denunciantes, la integridad y la transparencia en el cabildeo y la financiación de las campañas y partidos políticos. Si bien es posible que diversas instituciones tengan la responsabilidad de diseñar e implementar las políticas asociadas a estas normas (para obtener más información, véase el capítulo 2), es fundamental incluirlas en la estrategia y/o en el marco jurídico y reglamentario.

El derecho penal

Los países de la OCDE incluyen las normas de integridad aplicables a los funcionarios públicos, con sus respectivos procedimientos de investigación y sanciones en el derecho penal. Las disposiciones internas que se aplican a los funcionarios públicos establecen una clara jurisdicción sobre los delitos. Para garantizar un sistema de integridad y sanción eficaces, definen funciones especializadas, procedimientos de investigación eficaces y medidas para la cooperación interinstitucional, la protección de los testigos, la reunión de pruebas y el decomiso de los productos objeto del delito cuando corresponde, así como sanciones proporcionadas para:

- el cohecho activo y pasivo de funcionarios públicos;
- el tráfico de influencias;
- la malversación, apropiación indebida u otro tipo de desviación de bienes por parte de un funcionario público;
- el abuso de funciones;
- el enriquecimiento ilícito;
- el blanqueo de capitales;
- el ocultamiento de bienes como resultado de la corrupción;
- la creación o el uso de una factura, documento o registro contable que contenga información falsa o incompleta y la omisión ilegal del registro de un pago;
- la obstrucción a la justicia.

Dado que estas normas básicas son esenciales para los sistemas nacionales de integridad pública, los países las han reconocido a escala internacional. Se han incluido en convenciones internacionales como la Convención de la OCDE para combatir el cohecho de servidores públicos en transacciones comerciales internacionales, el Convenio Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

El derecho civil

El derecho civil es una herramienta fundamental para garantizar la protección de los derechos de las personas, así como la indemnización a las víctimas de las violaciones a las normas. Es un instrumento complementario del derecho penal y permite al sector privado, a la sociedad civil y a cualquier persona jurídica participar en la lucha contra las violaciones de las normas.

El derecho civil interno prevé recursos eficaces cuando las personas han sufrido daños a raíz de violaciones a la integridad. Al definir estos mecanismos de derecho civil, los gobiernos permiten a las víctimas defender sus derechos e intereses. Las víctimas deben tener la posibilidad de solicitar una indemnización por daños y perjuicios y este derecho debe abarcar los daños materiales y el lucro cesante, así como los perjuicios morales. Las leyes civiles nacionales establecen el derecho a iniciar una acción a fin de obtener una indemnización. También es necesario que los procedimientos y las funciones se definan con claridad para garantizar una implementación efectiva. La compensación o restitución puede tener lugar después de que se produzca un reclamo por daños y perjuicios en el marco de un procedimiento penal. En algunos casos, se pueden utilizar procedimientos tanto penales como civiles para sancionar e impedir las violaciones.

Además de la indemnización por daños y perjuicios, las disposiciones fundamentales de integridad definidas en las leyes civiles nacionales son:

- la responsabilidad de los funcionarios públicos, incluida la posibilidad de que sean responsables conjunta y solidariamente en caso de haber varios acusados de ser responsables de los daños por la misma acción, y la responsabilidad del Estado ante violaciones a las normas cometidas por los funcionarios públicos;
- la negligencia contributiva, disponiendo en la ley que la indemnización se reduzca o se deniegue al considerar las circunstancias particulares, si la víctima ha contribuido al daño o a su agravamiento;
- la validez de los contratos;
- la protección de los denunciantes;
- la claridad y exactitud de las cuentas y auditorías;
- los procedimientos eficaces para la obtención de pruebas en procedimientos civiles derivados de un acto de corrupción;
- las órdenes judiciales para preservar los bienes necesarios para la ejecución de la sentencia definitiva y para el mantenimiento del *statu quo* a la espera de la resolución de los puntos en cuestión.

Como herramientas fundamentales para que las personas jurídicas y físicas luchen contra las violaciones a la integridad y reciban indemnización o restitución (United Nations, 2010[6]), los procedimientos de derecho civil también se han reconocido e incorporado en convenciones internacionales como el Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Derecho administrativo

El derecho administrativo interno define los derechos y las responsabilidades de las administraciones públicas en sus relaciones con el público. En los casos de violación de las normas de conducta, las sanciones administrativas también incluyen sanciones no judiciales, como sanciones económicas o la inhabilitación.

El derecho administrativo relacionado con la ética tiene por objeto salvaguardar la integridad de cada funcionario público y de la administración pública en su conjunto y fomenta la buena gobernanza en las instituciones. Las normas y procesos básicos incorporados en el derecho administrativo deben abarcar:

- *normas:* estatuto de la administración pública y obligaciones de la función pública, libertad de información, transparencia de los contratos públicos, actividades de financiación política y cabildeo, así como acceso a la justicia administrativa
- *procesos:* responsabilidades y sanciones administrativas, mecanismos de control interno y supervisión, prevención y gestión de conflictos de intereses, protección de los denunciantes y gestión de las denuncias, y autoridades competentes que se ocupan de los procedimientos, incluidos los exámenes de decisiones y apelaciones, y las sanciones.

Teniendo en cuenta las repercusiones de las diferentes normas en los marcos legislativos y reglamentarios nacionales en materia administrativa, civil y penal, los países han promovido su importancia comprometiéndose aún más con ellas e incorporándolas a escala internacional en diversos convenios, acuerdos y declaraciones internacionales.

Códigos de conducta o ética

Los códigos de conducta y los códigos de ética presentan e ilustran claramente los diversos marcos jurídicos y reglamentarios y son un instrumento útil para orientar la conducta. *Los códigos de conducta* aclaran las normas previstas y las situaciones prohibidas, mientras que *los códigos de ética* identifican los principios que guían el comportamiento y la toma de decisiones. La mayoría de los marcos reglamentarios nacionales se sitúan entre ambas herramientas, que combinan los valores de servicio público con la orientación sobre cómo aplicar las normas y principios de conducta previstos. Dichas combinaciones encuentran un equilibrio entre la formulación de valores básicos generales y ofrecer a los funcionarios públicos un marco con el que apoyar la toma de decisiones cotidianas. Por ejemplo, en la Ley de Administración Pública de Australia de 1999 se esbozan los valores básicos de la administración pública, que posteriormente se amplían en un código de conducta concreto dentro del mismo documento. De manera similar en Canadá, el Código de Valores y Ética para el Sector Público combina ambos códigos mediante la definición de valores, incluida la integridad y contiene a su vez un capítulo sobre «conductas esperadas» para cada valor (Government of Canada, 2012[7]). Los reglamentos de los países han adoptado códigos que explican cómo pueden traducirse los valores en la conducta cotidiana de los funcionarios públicos, por ejemplo, el Código de Conducta para Mantener la Integridad de los Funcionarios Públicos de Corea y las Normas de Integridad y Conducta de Nueva Zelanda y su documento de orientación conexo (OCDE, 2013[8]). Los ejemplos prácticos que figuran en el código o en la orientación conexa ayudan a especificar los valores formulados de manera general, así como a ampliar con ejemplos prácticos la forma en la que puede actuar el funcionario público ante determinadas circunstancias.

Los modelos internacionales, como el Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos[1] o el Código de Conducta Modelo del Consejo de Europa[2], proporcionan orientación sobre las cuestiones que se abordan de manera más habitual en los códigos de conducta. Entre tales cuestiones figuran el conflicto de intereses, los regalos y atenciones, la obligación de denunciar las faltas de conducta, el cohecho y otras formas de influencia indebida, el uso de información en poder de las autoridades públicas y el abandono del servicio público. En la tabla 4.1 se explican con más detalle los deberes y prohibiciones más comunes contenidos en los códigos de conducta de los países de la OCDE.

Tabla 4.1. Disposiciones sustanciales incluidas en los códigos de conducta

Respeto de la ley; prohibición del cohecho; deber de informar sobre actividades sospechosas
Integridad
Imparcialidad
Confidencialidad
Honestidad
Eficiencia y eficacia
Servir al interés público; abstenerse de buscar beneficios personales o de abusar de los poderes otorgados por el cargo público; uso adecuado de los recursos públicos
Prevención y gestión de conflictos de intereses; restricciones previas y posteriores al empleo; declaración de bienes, intereses financieros y actividades externas; aceptación de regalos y favores
Responsabilidad individual y colectiva

Un código es claro y simple, está estructurado de manera lógica y está vinculado a todos los demás documentos o legislación conexos que forman parte del sistema de integridad más amplio (Bacio Terracino, 2019[9]). También se recomienda incluir una referencia explícita a la cadena formal de responsabilidad y a la protección disponible en casos de que se expongan actos ilícitos. La participación de las partes interesadas en el proceso de redacción y validación ayuda a crear un entendimiento común de las normas de conducta previstas y mejora la claridad y la identificación con el código.

Además de un código de conducta general, las normas pueden adaptarse a los sectores y funciones sensibles de la administración pública mediante códigos a medida. En particular, se pueden elaborar códigos de conducta adaptados a los puestos de riesgo, como los de los funcionarios de adquisiciones o de los que trabajan en las aduanas. En Canadá, si bien se ajusta al Código de Valores y Ética para el Sector Público y a la política nacional sobre conflictos de intereses, a los funcionarios encargados de las adquisiciones se aplica un código aparte que se actualiza periódicamente (Government of Canada, 2019[10]). Los funcionarios elegidos y los funcionarios judiciales también pueden regirse por códigos específicos adaptados a sus funciones, deberes y misiones. Los códigos también pueden orientar la conducta de los asesores políticos, dada su función en la formulación de políticas.

Dado que el sector privado puede participar en la adopción de decisiones y en la prestación de servicios públicos, la aplicación de normas de conducta puede aumentar también la confianza en las decisiones y transacciones gubernamentales. El Código de Conducta de los Proveedores del Reino Unido es un ejemplo de las normas y conductas que los gobiernos deben esperar de sus proveedores. Del mismo modo, para reforzar la confianza en el proceso de toma de decisiones públicas, algunos países exigen también un código de conducta para los cabilderos (para obtener más información, véase el capítulo 13).

Para mantener la credibilidad y la pertinencia, los funcionarios públicos deben rendir cuentas del cumplimiento de las normas de conducta. El capítulo 11 abarca los elementos básicos de un sistema disciplinario eficaz. Al diseñar las normas, es necesario considerar si los deberes son legal y disciplinariamente vinculantes o meramente disuasorios desde el punto de vista ético y moral con respecto a las violaciones. Es necesario contar con procedimientos y recursos fiables para informar e investigar las violaciones de conducta, así como para supervisar el cumplimiento del código. En el caso de las normas que son vinculantes desde el punto de vista jurídico y disciplinario, la asignación de sanciones administrativas o disciplinarias claras y proporcionadas puede ayudar a promover el cumplimiento de las normas de integridad. Las sanciones pueden adoptar diferentes formas, entre ellas:

- advertencias y reprimendas (ya sea por escrito o verbalmente);
- perjuicios monetarios (por ejemplo, multas, sanciones salariales);
- efecto en la carrera actual o futura (por ejemplo, degradaciones, traslados);
- prohibición de ocupar cargos públicos, es decir, impedir que los ex-funcionarios infractores ocupen cargos públicos durante períodos determinados;
- destitución del cargo.

El tipo de sanción puede variar según la gravedad de la infracción del código. Por ejemplo, la Ley de Administración Pública de Australia de 1999 prevé una serie de sanciones administrativas en caso de que los funcionarios públicos hayan infringido el código de conducta, que van desde la reprimenda hasta el cese en el cargo (Australian Government, 1999[11]).

4.2.3. Procedimientos y procesos claros y proporcionados para evitar y gestionar cuestiones que en caso de no controlarse podrían violar las normas de integridad pública

Tanto la claridad como la proporcionalidad aumentan la equidad, la aceptabilidad y la eficiencia de los procedimientos para evitar las violaciones de las normas de integridad pública. La claridad de los procedimientos es esencial para que los funcionarios públicos comprendan cómo deben comportarse; sobre qué deben informar si es necesario, a quién y cuándo, así como las sanciones a las que se enfrentan si no cumplen las normas y reglas. Si los pasos de los procedimientos, expectativas y requisitos difieren para ciertas categorías de funciones (por ejemplo, funcionarios electos, designados políticamente, miembros del gabinete, etc.) o sectores (adquisiciones públicas, impuestos, aduanas, etc.), estas diferencias deben hacerse explícitas. El hecho de ofrecer a los funcionarios públicos orientación, formación y educación sobre los procedimientos —ya sea a través de una línea telefónica directa, folletos,

sitios web o una función, entidad o institución dedicada a ello— aumenta la claridad y la difusión de las normas y los procedimientos.

La proporcionalidad de los procedimientos garantiza un enfoque adaptado, que se logra mediante el examen gradual de las funciones ocupadas, los posibles riesgos y los niveles de antigüedad y exposición. En la práctica, esto puede dar lugar a requisitos adicionales para los funcionarios de alto rango, electos y no electos, y para los puestos de riesgo, por ejemplo, en lo que respecta a la declaración de bienes e intereses o a la publicación de las agendas de los dirigentes públicos.

Para ilustrar lo que significan en la práctica unos procedimientos claros y proporcionados, se detalla el ejemplo de la gestión y la prevención de los conflictos de intereses. Al principio, la definición de un «conflicto de intereses» es esencial para comprender la cuestión y cómo identificarlo, gestionarlo y resolverlo (OCDE, 2005[12]). Se puede adoptar un enfoque descriptivo (que define un conflicto de intereses en términos generales) o uno prescriptivo (que define una serie de situaciones que se considera que entran en conflicto con los deberes públicos).

Además de definir un conflicto de intereses, la implementación efectiva depende de que los funcionarios públicos sepan cuándo y cómo identificar un conflicto de intereses potencial o real. Dado que los conflictos de intereses nunca pueden eliminarse por completo, un enfoque equilibrado entre las obligaciones del servicio público y la vida privada y los intereses de los funcionarios públicos les permite identificar y evitar formas inaceptables de conflicto de intereses, e informar de su existencia al organismo pertinente, ya sea un gerente o una entidad u organismo especializado.

Especificar los momentos clave a lo largo de la carrera de un funcionario público en los que se le exige que identifique y comunique los conflictos de intereses, como ser durante las etapas previas y posteriores al empleo público, o antes de participar en un nuevo proyecto con actores del sector privado, puede aportar claridad a los procesos. Sin embargo, como pueden surgir conflictos de intereses a lo largo de toda la carrera de un funcionario público, también resulta útil asegurarse de que la política y la orientación detallen los procedimientos de presentación de informes y de gestión correspondientes. El procedimiento para gestionar o resolver un conflicto de intereses debe ser proporcional a las funciones que se ocupen, y podría incluir uno, o más, de los siguientes mecanismos:

- destitución (temporal o permanente);
- recusación o restricción;
- transferencia o reestructuración;
- dimisión (OCDE, 2004[13]).

Las normas y orientación claras deben ir acompañadas también de medidas de concientización y formación que familiaricen a los funcionarios públicos con sus responsabilidades en la gestión de las situaciones de conflicto de intereses, así como con las sanciones para los casos en que los funcionarios públicos no los gestionen eficazmente (Bacio Terracino, 2019[3]).

4.2.4. Medidas de comunicación interna y externa para concientizar sobre los valores y normas del sector público

La comunicación de las normas, tanto al interior de la organización como externamente con las partes interesadas, las hace parte de la cultura de la organización. Independientemente del método de comunicación y los mensajes correspondientes que se utilicen, las organizaciones públicas deben hacer hincapié en que respaldar el mensaje con medidas es fundamental para aplicar las normas de integridad pública (para obtener más información, véanse los capítulos 6 y 9).

Comunicación interna de las normas

La difusión a través de diversos medios probablemente aumenta el entendimiento de las normas de conducta y la accesibilidad y uso del código. Como mínimo, se puede entregar a los funcionarios, incluso los recientemente empleados, una copia personal del código o brindar acceso al mismo. Se puede asignar una página o sección en la intranet de una organización dedicada a compilar toda información relacionada con las normas de conducta. El apartado «Conducta y rendimiento» del portal oficial del Gobierno de Queensland (Australia) incluye documentos, políticas y procedimientos estratégicos y corporativos pertinentes, así como actividades interactivas, recuadros de retroalimentación y preguntas frecuentes.

Los canales de comunicación tradicionales incluyen memorandos, folletos, boletines, manuales de políticas, informes anuales y carteles. Las oportunidades de referirse a los valores del sector público también pueden incluir discursos o presentaciones formales, así como asesoramiento individual. Otros foros eficaces para el debate pueden incluir reuniones de equipo, grupos focales, almuerzos informales y eventos sociales. Las normas de conducta también pueden difundirse por canales electrónicos como intranets, blogs, podcasts, salas de chat, videoconferencias, sistemas de mensajería instantánea y herramientas de pruebas. Se trata de formatos llamativos que pueden apuntar a los dispositivos electrónicos de los funcionarios (incluidos los dispositivos móviles) y estar programados para funcionar y repetirse a lo largo de un período determinado.

Comunicación externa de las normas

Comunicar las normas dentro de las organizaciones públicas es necesario, pero no suficiente. Dado que las interacciones entre los sectores público y la sociedad son frecuentes, incluir a los individuos, las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico y los actores del sector privado en las campañas de concientización permite a los gobiernos difundir los valores y normas públicas. Las actividades de concientización, la educación y los mecanismos de consulta son tres características esenciales para comunicar las normas al exterior.

Las campañas de concientización son el principal método utilizado por las organizaciones del sector público para aumentar la comprensión de las cuestiones de integridad pública. A menudo ponen de relieve una cuestión específica y alcanzan a un público específico. Las campañas pueden adoptar diversas formas, que van desde los medios de comunicación tradicionales (radio, televisión, prensa) hasta los medios sociales (YouTube, Twitter, Facebook, etc.), o una combinación de ellos, según los objetivos y el público destinatario.

La educación es esencial para difundir las normas y estándares de integridad entre los jóvenes. Por tanto, asociarse con los actores del sistema educativo es una forma de difundir las normas en la sociedad. La educación para la integridad pública se ocupa de inspirar una conducta ética y de dotar a los jóvenes de las escuelas primarias y secundarias de los conocimientos y competencias necesarios para evitar las violaciones de las normas. Más allá del aprendizaje en el aula, las experiencias de aprendizaje práctico contribuyen a desarrollar las habilidades y competencias de integridad de los jóvenes. Estas experiencias pueden adoptar la forma de proyectos de integridad en los que supervisen los procesos públicos de la vida real (para obtener más información, véase el recuadro 5.4 del capítulo 5).

La difusión externa de las normas de integridad pública se basa también en la institucionalización de la participación de las partes interesadas. Esto significa que los gobiernos establecen requisitos formales para consultar con las partes interesadas las nuevas políticas de integridad, ya sea en la elaboración, actualización o implementación del sistema de integridad pública (para obtener más información, véase el recuadro 5.6 del capítulo 5). La participación transparente de las partes interesadas supone documentar públicamente a quién se ha consultado, su aportación y la respuesta del gobierno a las principales cuestiones. En el ámbito de la reglamentación, la participación de las partes interesadas en la elaboración de los reglamentos ha mejorado su cumplimiento y aceptación. Para obtener más información sobre la

relación entre la participación de las partes interesadas, la integridad y la formulación de políticas, véase el capítulo 13.

En sus interacciones con los funcionarios públicos, los terceros y los asociados son actores clave para difundir y salvaguardar los valores y las normas públicos. Por consiguiente, las organizaciones públicas pueden comunicar que esperan las mismas normas de conducta estrictas de todas las personas que participan en la prestación de servicios públicos, incluidos los proveedores de terceros. Para lograrlo, antes de un posible compromiso pueden proporcionarles una declaración de expectativas clara. En efecto, a menos que los valores del sector público se traduzcan inequívocamente en acuerdos contractuales y se proporcione una orientación clara, es poco probable que los proveedores de servicios públicos sepan que deben respetarlos o que concedan suficiente prioridad a la forma en que se espera que se comporten (UK Committee on Standards in Public Life, 2014[14]). Asimismo, las leyes que regulan el cabildeo o las relaciones entre la administración y el público pueden instar a los actores externos y a las personas a que defiendan estos valores y normas en sus interacciones con las organizaciones y los funcionarios públicos. Además, los códigos de conducta para los lobistas o los códigos o disposiciones específicos para los socios contractuales también permiten una comunicación clara de las normas públicas y de las conductas esperadas con los funcionarios públicos.

La adopción de un enfoque que abarque a toda la sociedad y el compromiso con las normas ayudará a fortalecer su implementación diaria. Los esfuerzos de difusión combinados tanto dentro como fuera de las organizaciones públicas resultan fundamentales para garantizar que todos comprendan e implementen los valores y las normas. Resulta esencial reconocer y recordar que el fomento de una cultura de la integridad en el sector público no se limita únicamente a los funcionarios y organizaciones públicas, sino que también implica a las personas, al mundo académico, a la sociedad civil y a los actores del sector privado. Para obtener más información sobre estos aspectos de concientización, educación y compromiso, véase el capítulo 5.

4.3. Desafíos

Aunque los desafíos dependen en gran parte de las particularidades de los contextos locales y nacionales en los que operan las organizaciones, algunos obstáculos comunes disuaden a las administraciones públicas de establecer eficazmente altos estándares de conducta. A continuación, se analizan los más importantes.

4.3.1. Hacer que las normas resulten fáciles de recordar y aplicables

Las normas y la orientación para la conducta ética a menudo se derivan de un compromiso con los valores fundamentales (OCDE, 2018[15]). Estos valores son la base para evaluar las elecciones y acciones cotidianas, pero sobrecargar la cantidad de valores puede tener el efecto contrario, al impedir que los funcionarios públicos los recuerden. Esto se debe a que la cantidad de elementos que los humanos pueden almacenar en su memoria de trabajo es limitada. Por ello, limitar los valores a un máximo de siete elementos (más o menos dos) puede ayudar a mejorar la comprensión y la implementación (véase el recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. Establecer normas de integridad significativas y fáciles de recordar

Los valores del Servicio Público Australiano (*Australian Public Service* o APS)

En 2010, el Grupo Asesor sobre la Reforma de la Administración del Gobierno de Australia publicó un informe en el que se reconocía la importancia de un marco de valores robusto para un servicio público adaptativo de alto rendimiento, así como la importancia del liderazgo estratégico basado en valores para impulsar el desempeño. Los valores del APS tienen por objetivo proporcionar «un pequeño conjunto de valores centrales significativos, memorables y eficaces para impulsar el cambio». El modelo sigue las siglas «ICQRE» (en inglés *I CARE*):

- Imparcial
- Comprometido con el servicio
- Que rinda cuentas
- Respetuoso
- Ético

El Código de Integridad General Colombiano

En 2016, el Ministerio de Administración Pública de Colombia inició un proceso para definir un Código General de Integridad. Mediante un ejercicio participativo que involucró a más de 25 000 funcionarios públicos a través de distintos mecanismos, se seleccionaron cinco valores centrales:

- Honestidad
- Respeto
- Compromiso
- Diligencia
- Justicia

Además, cada entidad pública tiene la posibilidad de integrar hasta dos valores o principios adicionales para responder a las especificidades organizativas, sectoriales y/o regionales.

Los siete deberes clave (*Syv centrale pligter*) en Dinamarca

La Agencia Danesa para la Modernización (MODST) dependiente del Ministerio de Finanzas emitió el *Kodex VII*, un código de conducta para los funcionarios daneses. El código define siete deberes centrales:

- Legalidad
- Veracidad
- Profesionalidad
- Desarrollo y cooperación
- Responsabilidad y gestión
- Apertura en cuanto errores
- Neutralidad política apartidaria

El *Kodex VII* describe la relevancia y las implicaciones de cada deber para el sector público danés. Asimismo, MODST proporciona estudios de casos ficticios que pueden ser utilizados para practicar la aplicación del *Kodex VII*. Las posibles soluciones para los estudios de casos están disponibles para las instituciones, pero no se publican.

Fuente: Comisión de Administración Pública de Australia, Australia, «APS Values», (https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/september/kodex-vii-cases/); Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia, (www.funcionpublica.gov.co/web/eva/codigo-integridad); Moderniseringsstyrelsen, Dinamarca, «Kodex VII - Seven Key Duties» (https://modst.dk/om-os/publikationer/2015/september/kodex-vii-seven-key-duties/) y «Kodex VII - Cases» (www.apsc.gov.au/aps-values-1) (se accedió a todos los enlaces el 11 de febrero de 2020).

4.3.2. Asegurarse de que las normas de conducta trasciendan el papel

La elaboración de modelos de conducta ética coherente por parte de los directivos es una de las principales fuentes de promoción y difusión de las normas de conducta. La teoría del aprendizaje social muestra que las personas aprenden unas de otras a través de la observación, la imitación y los modelos a seguir, y que la participación de los directivos en actos poco éticos es el mayor impulsor de este tipo de conductas (Hanna, Crittenden and Crittenden, 2013[16]). Incluso los códigos de conducta, procesos y estructuras de integridad mejor diseñados se quedan cortos si no se anima a los funcionarios públicos a seguir a directivos y dirigentes visiblemente comprometidos. Para obtener más información sobre el compromiso de alto nivel y los modelos a seguir, véanse los capítulos 1 y 6.

4.3.3. Establecer procedimientos claros y proporcionados para gestionar los conflictos de intereses

En el diseño de normas y procedimientos para la gestión, prevención y detección de conflictos de intereses, los gobiernos han adoptado diversos enfoques. Algunos de estos procedimientos exigen que los funcionarios públicos declaren anualmente sus bienes o intereses a su institución o a una entidad o comisión central encargada de supervisar el proceso de declaración. Cuando los recursos son limitados, la existencia de un flujo anual de declaraciones presentadas por todos o la mayoría de los funcionarios públicos nacionales constituye un desafío para la prevención eficaz de los conflictos de intereses. La experiencia de las últimas décadas sugiere que para garantizar una implementación efectiva resulta esencial una identificación adaptada de las categorías de funcionarios públicos que proporcionan las declaraciones, sujeta a mecanismos de verificación, una cobertura claramente definida de la información divulgada y la disponibilidad pública de información no confidencial (Bacio Terracino, 2019[9]).

A la hora de diseñar políticas para prevenir, detectar y gestionar conflictos de intereses reales o potenciales, el establecimiento de procedimientos claros y proporcionados resulta fundamental para garantizar su implementación efectiva. Estos pueden incluir, en particular:

- establecer objetivos claros de los procedimientos en cuanto a la transparencia, la prevención de conflictos de intereses o la verificación de la exactitud de la información revelada;
- definir con precisión la información que debe ser revelada y a quién debe ser revelada;
- identificar las categorías de funcionarios públicos que deberían divulgar esta información teniendo en cuenta sus funciones y su exposición a los riesgos;
- definir la medida en que la información revelada sobre estas diferentes categorías de funcionarios públicos puede ponerse a disposición del público;
- adaptar la frecuencia de la declaración, así como los medios y recursos dedicados a la supervisión del sistema de declaración;
- proporcionar a los funcionarios orientación sobre el procedimiento y la información que se debe revelar;
- establecer sanciones proporcionales en caso de violación.

La prevención de situaciones de conflicto de intereses para los funcionarios públicos del más alto rango se estableció por primera vez en el marco jurídico francés en 2013, sobre la base de un enfoque gradual de la declaración y publicación de sus bienes e intereses (recuadro 4.2).

Recuadro 4.2. Un enfoque proporcionado para prevenir, detectar y gestionar los conflictos de intereses en Francia

Desde 2014, la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública (*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique* o HATVP) recoge las declaraciones y verifica la exactitud e integridad de los bienes e intereses declarados por los funcionarios públicos de alto rango, electos y no electos, que entran y salen de sus funciones; estos funcionarios son cerca de 16 000 (véase el recuadro 1.4 del capítulo 1 para conocer las categorías de funcionarios consideradas).

El plan de control anual de la Alta Autoridad se basa en la exposición a los riesgos, las funciones ocupadas y la antigüedad de las diferentes categorías de funcionarios públicos. También se rige por los plazos legales de publicación de los funcionarios públicos, cuyas declaraciones deben darse a conocer en el sitio web de la autoridad. Todas las declaraciones se comprueban, pero algunas se someten a un examen más minucioso. La eficacia de los procedimientos de verificación se basa, en particular, en el acceso directo a algunas de las bases de datos de la administración tributaria y en la colaboración con la administración tributaria, el servicio de lucha contra el blanqueo de capitales, los magistrados de finanzas, etc., para recopilar y cotejar toda la información disponible.

En caso de posibles conflictos de intereses, este sistema de verificación permite definir, caso por caso, las medidas proporcionales específicas que pueden adoptar los funcionarios públicos para resolver la situación. Para los 16 000 funcionarios públicos mencionados, no seguir la instrucción de la HATVP para resolver una situación de conflicto de intereses puede dar lugar a una sentencia de un año de prisión y una multa de 15 000 EUR.

En todas las etapas, para aclarar cualquier paso o requisito en los procedimientos de declaración, se dispone de una línea telefónica dedicada a responder a las preguntas de los funcionarios públicos. Más allá de las cuestiones sobre las obligaciones declarativas *per se*, los funcionarios públicos pueden beneficiarse también del papel de asesoramiento ético de la HATVP. La institución debe responder a cualquier pregunta en un plazo de 30 días.

Fuente: (HATVP, 2018[17]).

Los procedimientos claros y proporcionados para prevenir conflictos de intereses requieren preceptos claros y recursos humanos, técnicos y financieros específicos para que los funcionarios públicos encargados puedan cumplir su papel. Sin las garantías y la proporcionalidad necesarias para garantizar la eficacia de los procedimientos y la prevención de los conflictos de intereses, los sistemas de declaración y verificación pueden carecer de la relevancia y credibilidad necesarias para participar en la regulación de los conflictos de intereses.

Referencias

Australian Government (1999), *Public Service Act 1999*, https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057 (accessed on 24 January 2020). [11]

Bacio Terracino, J. (2019), "Article 7: Public sector", in C. Rose, M. (ed.), *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, https://global.oup.com/academic/product/the-united-nations-convention-against-corruption-9780198803959?cc=fr&lang=en&# (accessed on 24 January 2020). [3]

Bacio Terracino, J. (2019), "Article 8. Codes of conduct for public officials", in Rose, C., M. Kubiciel and O. Landwehr (eds.), *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, https://global.oup.com/academic/product/the-united-nations-convention-against-corruption-9780198803959?cc=fr&lang=en& (accessed on 24 January 2020). [9]

Government of Canada (2019), *Code of Conduct for Procurement*, https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html (accessed on 18 November 2019). [10]

Government of Canada (2012), *Values and Ethics Code for the Public Sector*, https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049 (accessed on 18 November 2019). [7]

Hanna, R., V. Crittenden and W. Crittenden (2013), "Social Learning Theory: A Multicultural Study of Influences on Ethical Behavior", *Journal of Marketing Education*, Vol. 35/1, pp. 18-25, https://doi.org/10.1177/0273475312474279. [16]

HATVP (2018), *Prevent Conflict of Interest*, https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/list/#prevent-conflict-of-interest-rp (accessed on 18 November 2019). [17]

Heywood, P. et al. (2017), *Integrity and Integrity Management in Public Life*, The University of Birmingham, https://research.birmingham.ac.uk/portal/files/42921002/D11_4_FINAL_combined.pdf (accessed on 31 May 2019). [2]

OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306745-es. [15]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [1]

OCDE (2013), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en. [8]

OCDE (2005), *La gestion de los conflictos de intereses en el servicio público: Lineas directrices de la ocde y experiencias nacionales*, Ministerio de Administrationes Publicas of Spain, Madrid, https://dx.doi.org/10.1787/9788495912220-es. [12]

OCDE (2004), “OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service”, in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-2-en. [13]

UK Committee on Standards in Public Life (2014), *Ethical standards for providers of public services Committee on Standards in Public Life*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336942/CSPL_EthicalStandards_web.pdf. [14]

United Nations (2010), *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Travaux/Travaux_Preparatoires_-_UNCAC_E.pdf (accessed on 16 July 2019). [6]

Wegner, S., J. Schöberlein and S. Biermann (2013), *Motivating Business to Counter Corruption: A Practitioner Handbook on Anti-Corruption Incentives and Sanctions*, Humboldt-Viadrina School of Governance, https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2016/11/HVSG_ACIS_PractitionerHandbook_20131121.pdf (accessed on 16 July 2019). [4]

Zúñiga, N. (2018), “Behavioural changes against corruption”, *U4 Helpdesk Answer*, Vol. 2018/11, p. 13, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/behavioural-changes-against-corruption-2018.pdf (accessed on 16 July 2019). [5]

Notas

[1] UNGA «*Action against corruption*», UNGAOR, 51.ª sesión UN Doc A/Res/51/59 (28 de enero de 1997).

[2] Consejo de Europa, Recomendación del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre los códigos de conducta para los funcionarios públicos (N.º R [2000] 10).

5 Sociedad

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio de sociedad incluido en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, que describe cómo los gobiernos pueden asociarse con el sector privado, la sociedad civil y las personas para ayudar a promover una cultura de integridad. Se presta especial atención a la forma en que los gobiernos pueden apoyar a las empresas en la implementación de una conducta comercial responsable y de prácticas anti-cohecho para defender la integridad pública. Se presentan estrategias para asegurar que el entorno jurídico permita a las organizaciones de la sociedad civil aplicar prácticas de integridad en sus organizaciones. También se estudian las funciones de las campañas de concientización y los programas de educación cívica, enfatizando que las personas constituyen actores decisivos para apoyar la integridad pública. Además, el capítulo aborda el desafío que plantean normas sociales arraigadas que socavan la integridad pública y ofrece orientación a los gobiernos sobre cómo abordar estas cuestiones al involucrar a la sociedad en su conjunto.

5.1. ¿Por qué sociedad?

La integridad pública no es una cuestión que ataña solamente al sector público: las personas, la sociedad civil y las empresas configuran las interacciones en la sociedad, y sus acciones pueden perjudicar o fomentar la integridad en sus comunidades. Un enfoque basado en la sociedad en su conjunto afirma que como estos actores interactúan con los funcionarios públicos, desempeñan una función decisiva en el establecimiento de la agenda pública e influyen en las decisiones públicas, y por tanto también tienen la responsabilidad de promover la integridad pública. Las elecciones de las personas tienen impacto al más básico nivel Al ser testigos de los costes de la corrupción, pueden optar por ignorarlos y convertirse en víctimas, o reconocer las violaciones y contribuir activamente al fortalecimiento de la integridad pública.

En la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública se establece que los adherentes deberían «promover una cultura de integridad pública que abarque al conjunto de la sociedad colaborando con el sector privado, la sociedad civil y las personas físicas, en concreto:

a. reconociendo el papel que desempeñan el sector privado, la sociedad civil y las personas físicas en el sistema de integridad pública a través del respeto a los valores de la integridad pública en sus interacciones con el sector público, y en particular, fomentando que el sector privado, la sociedad civil y las personas físicas mantengan esos valores como una responsabilidad compartida;
b. implicando a todas las partes interesadas en el desarrollo, la actualización periódica y la implementación del sistema de integridad pública;
c. concientizando a la sociedad de los beneficios de la integridad pública y reduciendo la tolerancia a las infracciones de las normas de integridad en el sector público, y desarrollando, cuando proceda, campañas que promuevan la educación cívica en materia de integridad pública, entre las personas físicas y, en particular, en los centros escolares;
d. involucrando al sector privado y a la sociedad civil en los beneficios complementarios derivados de la defensa de la integridad en actividades tanto comerciales como no lucrativas, beneficiándose de las lecciones aprendidas con la implementación de buenas prácticas» (OCDE, 2017[1]).

5.2. ¿Qué es la sociedad?

La integridad pública refiere a «la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público» (OCDE, 2017[1]). Un enfoque de la integridad pública basado en la sociedad en su conjunto requiere que las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y las personas se aseguren de que su participación en el sector público respete las normas, principios y valores éticos y sociales compartidos. La forma en que esto se materializa depende del papel que cada agente desempeña en la sociedad. Para las empresas, puede suponer el cumplimiento de las normas medioambientales y de derechos humanos en el desempeño de sus actividades comerciales, el pago de los impuestos correspondientes, abstenerse a sobornar y garantizar que las actividades de cabildeo se ajusten a los objetivos de sostenibilidad a largo plazo establecidos por la empresa. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, puede incluir que garanticen su adhesión a normas de integridad pública cuando se desempeñan como proveedoras de servicios o abogan por diversas políticas. Para las personas, puede significar respetar las normas que rigen las interacciones con los funcionarios públicos y el acceso a los fondos públicos, así como respetar la propiedad pública, no involucrarse en esquemas fraudulentos respecto a prestaciones sociales, ni evadir impuestos, y denunciar la corrupción y el fraude si se encontraran ante los mismos.

Las siguientes características son componentes esenciales para cultivar un enfoque basado en la sociedad:

- Se establecen e implementan normas de integridad pública en las empresas.
- Se establecen e implementan normas de integridad pública en las organizaciones de la sociedad civil.
- Las personas establecen y aceptan los valores de integridad pública como una responsabilidad compartida.
- Las partes interesadas relevantes participan en la elaboración, actualización e implementación del sistema de integridad pública.

5.2.1. Se establecen e implementan normas de integridad pública en las empresas

El rol de los gobiernos en el trabajo conjunto con las empresas para defender la integridad pública es reconocido a nivel internacional a través de convenciones, normas y directrices relacionadas.[1] Los gobiernos pueden apoyar la integridad pública en las empresas asegurándose de que exista legislación pertinente. Esto no solo abarca medidas anticorrupción, sino también la conducta empresarial responsable, como la protección de los derechos humanos, del medioambiente y de los intereses de los consumidores, y la garantía de que se apliquen las normas laborales internacionales, las normas fiscales y las estructuras de gobernanza empresarial. Además, la integridad pública en las empresas incluye cuestiones de integridad pública relativas a la manera en que las empresas participan en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas mediante el cabildeo y la financiación política (por ejemplo, «influencia responsable»).

El enfoque actual consiste en establecer iniciativas legislativas individuales que se ocupen de la lucha contra la corrupción, la conducta empresarial responsable y la integridad pública, que luego se traducen en políticas y medidas individuales dentro de las empresas. Por ejemplo, muchos gobiernos cuentan con legislaciones que exigen a las empresas que establezcan un programa de cumplimiento de las normas contra el cohecho, que incluya políticas empresariales anticorrupción, formación, canales de denuncia, gestión de riesgos y funciones de control interno. La Ley sobre Prácticas Corruptas en el Extranjero de los Estados Unidos y la Ley de Soborno del Reino Unido fueron vanguardistas en este ámbito, y otros gobiernos siguieron su ejemplo. Más recientemente, en Francia, la ley Sapin II exige que las empresas establezcan un programa anticorrupción para identificar y gestionar los riesgos de corrupción, e incluye sanciones por incumplimiento. La ley también establece la Agencia Francesa Anticorrupción (*Agence Française Anticorruption* o AFA), que puede responsabilizar a las empresas por no haber aplicado un programa anticorrupción eficaz, aunque no se haya producido ninguna actividad corrupta. Asimismo, los gobiernos utilizan la legislación para apoyar a las empresas en la aplicación de medidas de diligencia debida para otras cuestiones de conducta empresarial responsable; la legislación reciente aprobada en Australia (Ley de Esclavitud Moderna, 2018), en Francia (Ley sobre el deber de vigilancia, 2017) y en el Reino Unido (Ley de Esclavitud Moderna, 2015) constituyen ejemplos al respecto.

La influencia responsable también suele considerarse por separado tanto en la legislación gubernamental como en la política interna de la empresa. La influencia responsable se ocupa de garantizar que se respeten los valores de integridad pública cuando las empresas interactúan con el gobierno, en particular, mediante sus prácticas de cabildeo y financiación política, así como en el movimiento entre los sectores público y privado (conocido como «puertas giratorias»). A través de la legislación y las medidas políticas, los gobiernos pueden incentivar a las empresas para que apliquen políticas relativas al cabildeo, a la financiación política y al empleo posterior a la función pública. En España, por ejemplo, el marco jurídico se utiliza para alentar a las empresas a cumplir con la legislación relativa al empleo posterior a la función pública (recuadro 5.1). Del mismo modo, el organismo federal de contratación pública de Canadá utiliza la inhabilitación de los contratos públicos como sanción para las empresas que han violado la Ley Federal de Cabildeo (Government of Canada, 2017[2]).

Recuadro 5.1. Utilizar el marco jurídico para fomentar el cumplimiento de las empresas con las disposiciones respecto al empleo posterior a la función pública en España

En España, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público refuerza la obligación de publicar la actividad laboral de los funcionarios de alto rango para minimizar los conflictos de intereses. En particular, se prohíbe la firma de contratos con cualquier organismo de la administración pública a aquellas empresas que hayan contratado a cualquier persona infringiendo la prohibición de prestar servicios en empresas privadas directamente relacionadas con las competencias del cargo desempeñado durante el período de incompatibilidad de dos años, siempre y cuando tal incumplimiento haya sido publicado en el Boletín Oficial del Estado. La prohibición de contratar se mantiene vigente mientras la persona esté contratada, con el límite máximo de dos años a partir de su cese como funcionario de alto rango.

Fuente: Información proporcionada por la Oficina de Conflictos de Intereses, 2019.

Sin embargo, para que sea eficaz, la integridad pública requiere que los esfuerzos anticorrupción, la conducta empresarial responsable y la influencia responsable se consideren de manera conjunta y complementaria. Al respecto, los gobiernos podrían considerar proporcionar orientación normativa a las empresas sobre la forma en que esos regímenes individuales se complementan entre sí, para evitar superposiciones y brechas. La propuesta se basa en las buenas prácticas emergentes de la diligencia debida, que reconoce que estas funciones dentro de las empresas no deben estar aisladas unas de otras, sino que deben conectar varios departamentos y funciones, incluidos (entre otros) los recursos humanos, las operaciones y la producción, los asuntos jurídicos, el cumplimiento/la ética, la contratación, las ventas y la comercialización, los asuntos externos, la gestión de riesgos y la auditoría, así como altos directivos y el consejo/ propietarios. Como se analizará más adelante, los gobiernos también podrían considerar incorporar una perspectiva de «cultura de la integridad» para apoyar la implementación efectiva de esos programas.

El establecimiento de un marco legislativo coherente para la integridad pública es solo parte de la solución para apoyar la integridad en las empresas. La implementación de dichas medidas también es fundamental. Como punto de partida, los gobiernos pueden concientizar a las empresas sobre las normas de integridad (para obtener más información, véase el capítulo 4). Los gobiernos también pueden fomentar la implementación mediante una combinación de sanciones y regímenes de incentivos. Las sanciones deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias, y pueden incluir sanciones monetarias, encarcelamiento, confiscación de las ganancias, recursos contractuales, suspensión e inhabilitación, denegación de beneficios gubernamentales y responsabilidad por daños y perjuicios (UNODC, 2013[3]). Los incentivos se utilizan para reconocer el compromiso de las empresas con la buena ciudadanía corporativa y pueden incluir el acceso preferencial a beneficios gubernamentales (por ejemplo, créditos fiscales o de exportación) y oportunidades de negocio (por ejemplo, incluir en la lista blanca a las empresas que demuestren buenas prácticas de integridad), así como la atenuación de las sanciones (UNODC, 2013[3]).

Además de los regímenes de sanciones e incentivos, los gobiernos también pueden ofrecer orientación a las empresas sobre el establecimiento de programas de cumplimiento de la integridad pública. Tales programas pueden ser beneficiosos, ya que existe evidencia de una fuerte correlación entre las empresas que aplican prácticas diligentes de sostenibilidad y los resultados económicos (Clark, Feiner and Viehs, 2015[4]). Se ha comprobado que esas empresas demuestran un mejor rendimiento operativo y que las prácticas de sostenibilidad prudentes influyen de manera positiva en las prácticas de inversión (Clark, Feiner and Viehs, 2015[4]).

Sin embargo, si se examina la experiencia adquirida en los programas de lucha contra el cohecho y de cumplimiento de la conducta empresarial responsable, la evidencia muestra que estos programas pueden convertirse en medidas legalistas y basadas en normas que poco contribuyen a crear una cultura de integridad en las empresas. Como ya se ha señalado, los programas de cumplimiento suelen funcionar en silos, apartados de las operaciones básicas de la empresa, y ser considerados como un complemento. También existe la opinión de que los programas de cumplimiento son estéticos, que se enfocan en «marcar la casilla» para cumplir con los reglamentos gubernamentales y evitar sanciones fuertes, en lugar de abordar las cuestiones de cultura organizativa que conducen a violaciones de la integridad (Langevoort, 2016[5]; Krawiec, 2003[6]). A esto se suman los hallazgos de las ciencias conductuales que muestran que un énfasis excesivo en el control y las sanciones puede desplazar la motivación intrínseca para la integridad, lo que conduce a una menor capacidad de conducta ética (Lambsdorff, 2015[7]).

Para ayudar a las empresas a incorporar los programas de cumplimiento de la integridad pública en las operaciones comerciales básicas, los gobiernos podrían incorporar en su orientación una perspectiva de «cultura de la integridad». Esto implica ir más allá de un enfoque en el cumplimiento formal y alentar a las empresas a que aborden los aspectos informales de su cultura organizativa que podrían socavar la integridad pública. Estos aspectos incluyen el ejemplo y el compromiso de la gestión, las estructuras de recompensas y bonificaciones, la voz de la organización y los factores de silencio, la dinámica interna del equipo y las relaciones externas con las partes interesadas (Taylor, 2017[8]). La tabla 5.1 proporciona más información sobre cada uno de estos factores.

Tabla 5.1. Los cinco niveles de una cultura ética

Nivel	Descripción
Individual	La forma en la que se evalúa y recompensa a los empleados es un factor clave que sostiene o socava la cultura ética. Ante la presión de cumplir los objetivos de crecimiento por cualquier medio necesario —la creencia de que el fin justifica los medios— es de esperar que el comportamiento sea poco ético. Por lo tanto, el sistema de recompensas es un excelente punto de partida. Las iniciativas de diversidad e inclusión permiten a los empleados individuales trabajar por sí mismos: los empleados que sienten que no es necesario ocultar ciertas características de su identidad social para adaptarse a la cultura dominante experimentarán menos conflictos entre los valores personales y organizacionales y podrán expresarse con más confianza —haciéndolos más propensos a plantearse preocupaciones sobre cuestiones relacionadas con la ética.
Interpersonal	Las organizaciones también pueden centrarse en cómo los empleados interactúan con las diferentes jerarquías. El abuso de poder y autoridad es un factor clave que degrada la cultura organizacional. Cuando las decisiones en torno a las promociones y recompensas parecen injustas y políticas, los empleados ignoran las declaraciones sobre los valores de la organización y comienzan a perseguir sus intereses particulares. Construir una cultura ética desde una perspectiva interpersonal requiere protecciones significativas que permitan a todos los empleados y actores interesados, incluidos los menos poderosos, plantear sus inquietudes y expresar quejas. Los líderes deben reconocer su rol determinante en la configuración de la cultura, promover la adhesión a la ética, y aprender a ejercer su influencia con precaución.
Grupal	La socialización a través de la pertenencia y las relaciones grupales es un aspecto central en la cultura humana. En el trabajo, el factor determinante suele ser el grupo o el equipo al que pertenece un empleado. A medida que las organizaciones se dispersan geográficamente y pierden su alineación inicial, se vuelve más complicado establecer y definir una cultura organizacional consistente. Enfocarse en las condiciones del equipo puede empoderar a los gerentes intermedios y hacerlos sentirse responsables de cambiar la cultura y las dinámicas de grupo, para fomentar métodos de trabajo más efectivos. Del mismo modo, aunque la claridad en cuanto a las funciones y tareas es clave para un equipo exitoso, la seguridad psicológica también lo es. Si los empleados se sienten seguros al asumir riesgos y expresarse, los equipos serán más creativos, exitosos y éticos.
Intergrupal	La calidad de las relaciones entre los grupos es un aspecto fundamental a tener en consideración a la hora de construir una cultura ética. Celebrar el alto rendimiento de un equipo cuyos resultados pueden deberse a conductas cuestionables le otorga un poder y una mística difícil de desafiar, y esto puede repercutir negativamente en los valores de toda la organización. Los equipos que trabajan en áreas de sostenibilidad o implementación a menudo se relacionan con cuestiones de poder y recursos; y cuando los miembros se unen a grupos de trabajo por matrices, la responsabilidad puede diluirse.
Interorganizacional	La mayoría de las cuestiones sobre la cultura organizacional se centran en torno a las relaciones internas. Sin embargo, los empleados son muy conscientes de cómo la empresa trata a los proveedores, clientes, competidores y actores interesados de la sociedad civil, por lo que la construcción y el mantenimiento de la confianza de las partes interesadas también mejora la cultura organizacional. Además, las empresas deben asegurarse de que sus valores y declaraciones en cuanto a su misión sean más que meras palabras en un sitio web. El éxito empresarial y los valores fundamentales no son conceptos contradictorios. Dicho esto, construir una cultura ética a veces implica alejarse de oportunidades lucrativas. Las empresas pueden estar seguras de que sus empleados lo percibirán.

Fuente: (Taylor, 2017[8]).

Los gobiernos pueden apoyar a las empresas en la adopción de esta perspectiva integrándola a los requisitos de presentación de informes. Por ejemplo, en el sector de la reglamentación financiera, el Reino Unido y los Estados Unidos exigen que los servicios financieros incorporen una «perspectiva cultural» en sus medidas de supervisión. La FINRA (la organización reguladora de los corredores de bolsa) de los Estados Unidos exige a las empresas que informen sobre la cultura, al igual que la Oficina del Contralor de la Moneda, donde los ejecutivos y directores de los bancos deben integrar la supervisión de los compromisos culturales en sus actividades en curso (Filabi and Bulgarella, 2018[9]).

Una práctica creciente de algunos gobiernos es exigir la verificación externa del programa de cumplimiento de una empresa antes de conceder el acceso a los contratos públicos y otros bienes públicos. Si se requiere una verificación externa, los gobiernos podrían considerar incluir en las directrices un texto que aclare a las empresas que la certificación no elimina el riesgo de violaciones a la integridad pública ni tiene repercusiones en las decisiones de investigar y enjuiciar los casos de corrupción. Por ejemplo, en la guía de procedimientos adecuados del Reino Unido, el Ministerio de Justicia sugiere que las organizaciones consideren la posibilidad de obtener una verificación o garantía externa de su sistema

anti-cohecho e incluyan una medida aclaratoria para recordar a las empresas que la acreditación no es una bala mágica para prevenir la conducta poco ética (UK Ministry of Justice, 2010[10]).

No obstante, esta práctica puede resultar difícil para las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), que probablemente necesitarán apoyo adicional para aplicar esos programas. Dado que a nivel OCDE las PyMEs representan el 99 % de las empresas y proporcionan más de la mitad del el empleo del sector empresarial (OCDE, 2019[11]), los gobiernos podrían considerar la posibilidad de estratificar los requisitos de presentación de informes para garantizar que sean inclusivos para las empresas de todos los sectores e industrias. En lo que respecta a los regímenes de sanciones e incentivos mencionados, los gobiernos podrían considerar ajustar los beneficios concedidos para responder a las necesidades de las PyMEs, proporcionando al mismo tiempo orientación adicional y oportunidades de formación.

5.2.2. Se establecen e implementan normas de integridad pública en las organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) desempeñan un papel fundamental en la promoción del bien público. Orientadas a la misión y a los propósitos, las OSC han abordado tradicionalmente aquellas brechas en la sociedad en las que no actuaban ni el gobierno ni las empresas. En los últimos años, el papel de la sociedad civil ha evolucionado y las OSC demuestran activamente su valor como facilitadoras, convocantes e innovadoras, así como proveedoras de servicios y defensoras (World Economic Forum and KPMG International, 2013[12]). Asimismo, son actores genuinos en los asuntos nacionales e internacionales, colaborando tanto con el gobierno como con las empresas para hacer frente a los principales desafíos.

Para el desempeño de sus funciones, las OSC suelen recibir un estatus especial, como la exención de impuestos y otros beneficios, así como acceso a los contratos públicos. También reciben fondos de empresas o particulares. El gobierno, las empresas y el público en general esperan que las OSC actúen en alineación con su misión, demuestren integridad y sean dignas de confianza, y que muestren una conducta ejemplar en toda la organización. Por lo tanto, la integridad pública no solo es una preocupación para los gobiernos y las empresas, sino que también es clave para garantizar la legitimidad de las OSC. Las violaciones a la integridad pública y de la buena gobernanza pueden tener repercusiones negativas, ya que ponen en peligro la legitimidad de las OSC a los ojos del gobierno y del público, y socavan la sostenibilidad de sus actividades y el acceso a la financiación. Para estas organizaciones, un sistema de integridad ofrece la garantía a los donantes públicos y privados, así como a la sociedad en general, de que los fondos recibidos se utilizan de forma rentable.

Para apoyar las normas de integridad pública en las OSC, los gobiernos deben garantizar que exista un contexto jurídico claro en el que puedan operar (para obtener más información, véase el capítulo 13). Además, los gobiernos pueden utilizar el marco legislativo para promover la integridad pública en las OSC, por ejemplo, sometiéndolas a leyes anticorrupción cuando constituyen personas jurídicas, y exigiéndoles que tengan una estructura de gobernanza sólida. Esta estructura puede incluir líneas claras de rendición de cuentas; normas de integridad; medidas de control interno y de gestión de riesgos, y transparencia en las actividades y en el uso de los fondos.

Más allá de las medidas legislativas y políticas para apoyar la integridad pública, las organizaciones de la sociedad civil también necesitan tener estructuras eficaces de rendición de cuentas. Los principios de la recomendación sobre la integridad pública, como la estrategia, el liderazgo, la formación, la apertura y la gestión de riesgos, también pueden aplicarse para crear y mantener la integridad en las OSC.

Un instrumento concreto para apoyar su integridad es el Estándar Global para la Rendición de Cuentas de las OSC, que fue creado por un grupo de OSC especializadas en la rendición de cuentas. En él se establecen doce compromisos y se ofrece orientación a las OSC para mejorar sus prácticas de rendición de cuentas (tabla 5.2).

Tabla 5.2. Los 12 compromisos del Estándar Global para la Rendición de Cuentas

Grupo A: Lo que queremos lograr	Grupo B: Nuestro enfoque al cambio	Grupo C: Lo que hacemos internamente
Justicia y equidad	Trabajo impulsado por las personas	Personal y voluntarios facultados y eficaces
Derechos de la mujer e igualdad de género	Asociaciones fuertes	Recursos bien administrados
Un planeta sano	Abogar por un cambio fundamental	Toma de decisiones responsable
Un cambio positivo duradero	Organizaciones abiertas	Liderazgo responsable

Fuente: (Global Standard for CSO Accountability, n.d.[13]).

Para apoyar la implementación de cada uno de esos compromisos, se proporciona orientación detallada (véase un extracto en el recuadro 5.2) en torno a lo siguiente:

1. *Los procesos, las políticas y la estructura* identifican las actividades internas y organizativas que permiten a las OSC cumplir con el compromiso de rendición de cuentas.
2. *La retroalimentación de las partes interesadas* ayuda a las OSC a considerar la forma en que sus acciones afectan a las partes interesadas; se proporciona orientación sobre la forma de reunir y evaluar los aportes de las partes interesadas.
3. *Las preguntas orientadoras* fomentan una reflexión más profunda en las OSC para identificar los desafíos que enfrentan y las soluciones para afrontarlos.

Recuadro 5.2. Apoyo a las OSC para establecer medidas eficaces de rendición de cuentas: el Estándar Global para la Rendición de Cuentas

A continuación, se detalla un extracto de la orientación relativa a los «recursos bien administrados».

«10. Recursos bien administrados: administraremos nuestros recursos de manera responsable para alcanzar nuestras metas y servir al bien público.

El uso eficiente, eficaz y ético de los recursos financieros y de otro tipo es esencial para que las OSC gestionen programas, logren resultados y desarrollen la confianza de las partes interesadas. Las OSC deben seguir las normas de contabilidad financiera generalmente reconocidas, garantizar la implementación de controles financieros estrictos y reducir el riesgo del uso indebido de fondos gestionando los recursos de manera responsable.

Acciones clave: Adquirir recursos de manera que se alineen con los valores y objetivos; gestionar los recursos de manera responsable y cumplir con las normas profesionales de contabilidad; garantizar controles financieros estrictos para reducir el riesgo de corrupción, cohecho, uso indebido de fondos y conflictos de intereses; informar de forma abierta y transparente sobre quiénes proporcionan nuestros recursos y cómo se gestionan.

¿Su organización...

1. ... tiene directrices y procedimientos eficaces para la recaudación de fondos, la contratación y el uso y la gestión de recursos éticos, con disposiciones para: la obtención y asignación de fondos y donaciones en especie, prevención de fraudes, gestión de la corrupción sospechada y comprobada y uso indebido de los recursos, y conflictos de intereses?
2. ... utiliza los fondos de acuerdo con el presupuesto y para los fines previstos para lograr los objetivos estratégicos?
3. ... garantiza que los gastos se supervisen periódicamente, se completen y publiquen auditorías financieras independientes que utilicen normas de contabilidad profesionales y se realicen los cambios recomendados?
4. ... compra bienes y servicios que siguen procedimientos de licitación competitivos y transparentes?
5. ... proporciona abiertamente información sobre las fuentes y la asignación de fondos?»

Fuente: (Global Standard for CSO Accountability, n.d.[13]).

5.2.3. Las personas establecen y aceptan las normas de integridad pública como una responsabilidad compartida

Además de las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, las personas desempeñan un papel clave en el mantenimiento de una cultura de integridad en la sociedad. Al establecer normas para la integridad pública en la legislación y al concientizar sobre los costes de la corrupción y los beneficios de la integridad pública, los gobiernos pueden cultivar el compromiso de la sociedad y reducir la tolerancia a las violaciones a la integridad pública.

Establecer normas de integridad para las personas

Las interacciones de las personas con el sector público son muy amplias e incluyen el acceso a los servicios públicos, la recepción de prestaciones sociales y fondos públicos y el uso de espacios y bienes públicos (como parques públicos o transporte público). Reconocer su responsabilidad dentro del sistema de integridad pública requiere garantizar que se disponga de la legislación necesaria para prohibir la participación en actos de corrupción como el cohecho o el tráfico de influencias, y para regir el pago de impuestos, la recepción de prestaciones sociales y la utilización del espacio y los servicios públicos, entre otras cosas.

Las campañas de concientización cultivan el compromiso con la integridad pública

Las campañas de concientización son uno de los principales métodos de los que disponen los gobiernos para aumentar la comprensión de las personas sobre las cuestiones de integridad pública. Estas campañas tratan de poner de relieve una cuestión específica y llegar a un público determinado, ya sea internamente, dentro de una organización o grupo, o externamente, para llegar a la sociedad en general. Las campañas pueden adoptar diferentes formas, que van desde los medios de comunicación tradicionales (radio, televisión, prensa) hasta las nuevas formas de medios sociales (YouTube, Twitter, Facebook, etc.) y, a veces, una combinación de ambos.

Sin embargo, el aumento de la conciencia sobre la integridad y los esfuerzos anticorrupción puede tener efectos negativos: la percepción de una corrupción desenfrenada, el aumento de la apatía de los ciudadanos y la reducción de la motivación para defender las normas de integridad pública. Por ello, al crear las campañas, es útil asegurarse de que los mensajes que transmitan estén informados por la comprensión de los desafíos de integridad que enfrenta la sociedad y evitar la sensacionalización del tema (tabla 5.3). Asimismo, utilizar evidencia creíble y auténtica puede dar lugar a que los destinatarios se identifiquen con los mensajes centrales (Mann, 2011[14]).

Tabla 5.3. Campañas de cambio de comportamiento: factores de éxito

Objetivo	Opciones
Personalizar la campaña de acuerdo con el público	• Utilizar actitudes existentes • Hacer que los temas sean accesibles para el público • Hacer que los temas sean culturalmente específicos • Ver los temas desde el punto de vista de las audiencias • Realizar una prueba piloto o preliminar para supervisar los resultados
Generar responsabilidad comunitaria	• Hacer que el tema sea socialmente inaceptable encuadrándolo en términos morales • Destacar la extensión del impacto del tema sobre la sociedad y demostrar su impacto en la vida humana
Aumentar el sentido de agencia	• Desarrollar un sentido de autocontrol, motivación, conocimiento y habilidades • Ofrecer conductas alternativas
Alentar la acción	• Destacar la acción que debe adoptarse así como los procedimientos apropiados para denunciar actividades corruptas

Fuente: Adaptación de (Mann, 2011[14]).

Las instituciones del sector público tal vez deseen utilizar las campañas de concientización para poner en tela de juicio la noción de que una conducta poco ética está justificada, creando un vínculo consciente entre la visión que tiene una persona de su propia integridad y el beneficio público en general. Mientras que a la gran mayoría de la gente no le gusta perjudicar a los demás (Camerer, 2011[15]), en el caso de una conducta poco ética, el daño causado por la persona a menudo permanece abstracto y no se relaciona directamente con otra persona, lo que les permite justificar la conducta (Barkan, Ayal and Ariely, 2015[16]). Por consiguiente, para poner en tela de juicio esos patrones de conducta, es necesario vincular la concientización a dilemas reales, de modo que las personas comprendan cómo sus acciones pueden repercutir negativamente en otras personas, grupos y en el interés público más amplio de la comunidad.

Las instituciones del sector público también pueden considerar la posibilidad de utilizar campañas para ofrecer soluciones tangibles a las personas para que defiendan la integridad pública. Los avisos breves con normas pueden influir positivamente en las acciones de una persona que se enfrenta a un escenario corrupto (Köbis et al., 2015[17]). Dichos avisos podrían incluir el ofrecimiento de diferentes soluciones (por ejemplo, cómo denunciar la corrupción o asociarse con funcionarios públicos para defender la integridad) y la identificación de conductas alternativas a la corrupción (recuadro 5.3).

Recuadro 5.3. Las campañas de concientización como instrumento para inspirar la acción en pro de la integridad

La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de Perú: Campaña #Peruanosdeverdad

En Perú, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN Anticorrupción) lanzó en 2016 la campaña #Peruanosdeverdad como parte de su estrategia de integridad. La campaña incluye un vídeo en YouTube y apunta a contrarrestar las normas que socavan la integridad de la sociedad peruana, proporcionando nuevas reglas positivas para promover el cambio. El vídeo comienza con una serie de violaciones a la integridad, que van desde el pago de sobornos, la violación de las normas de tránsito, a otras formas de perturbación civil tales como la agresión y el hurto. A continuación de imágenes, se declara: «El cambio que Perú necesita empieza por uno mismo». Luego de esta declaración siguen una serie de tomas de ciudadanos, cada uno sosteniendo un cartel con mensajes a favor de la integridad. Tales mensajes incluyen «Los #Peruanosdeverdad cumplimos la ley» y «Los #Peruanosdeverdad no pagamos coimas». En el vídeo aparecen ciudadanos de todas las edades y el mensaje final está a cargo de un futbolista peruano que interpela a los ciudadanos: «¿Cómo podemos pedirle a las autoridades que actúen con integridad y hagan un país mejor si nosotros no lo hacemos?»

Fuente: (OCDE, 2018[18]; CONFIEP, 2016[19]).

Los encargados de la formulación de políticas también pueden utilizar las campañas de concientización para fomentar la confianza y la participación de los ciudadanos en las actividades de integridad pública en curso. Por ejemplo, en Alemania, se celebra anualmente un Día de Puertas Abiertas del Gobierno, que brinda a los ciudadanos la oportunidad de reunirse con ministros federales y secretarios de estado, y debatir políticas y problemas (Berlin.de, 2018[20]). El gobierno también utiliza el Día de Puertas Abiertas del Gobierno para concientizar sobre la integridad y las políticas anticorrupción.

Los programas de educación cívica cultivan los conocimientos, las habilidades y la conducta para defender la integridad pública

La participación del sistema escolar es fundamental para inspirar normas de integridad a una edad temprana, ya que el sistema escolar apoya el diálogo y el estudio sobre cómo los estudiantes, como futuros ciudadanos, pueden proteger la integridad pública. La educación para la integridad pública se

ocupa de inspirar la conducta ética y dotar a los jóvenes de las escuelas primarias y secundarias de los conocimientos y las habilidades necesarios para resistir a la corrupción. La forma en que se difunde la educación para la integridad pública difiere de un país a otro, y factores como las preferencias en materia de planes de estudios, la participación de las partes interesadas (incluido el apoyo político y financiero) y la cooperación entre los organismos de educación e integridad y otras partes interesadas influyen en la experiencia y la exposición de los jóvenes a la educación para la integridad.

La mayoría de los países incorporan los valores de integridad pública en los planes de estudios o imparten educación para la integridad pública a través del organismo de integridad pública/anticorrupción (OCDE, 2018[21]). Los países que incorporan la educación para la integridad pública en el plan de estudios suelen utilizar dos métodos: i) la integración de módulos en los cursos existentes o ii) la prestación de apoyo mediante manuales para el profesorado y materiales adicionales que se utilizarán en el momento que elija la escuela. Por ejemplo, Hungría utiliza el primer método, integrando conceptos sobre la integridad y la lucha contra la corrupción en el plan de estudios de ética existente (OCDE, 2018[21]). En Chile, el Consejo para la Transparencia utiliza el segundo método, con un juego de preguntas y respuestas que pone a prueba los conocimientos de los alumnos de 10 a 16 años sobre la transparencia y la democracia y promueve la cooperación y la competencia entre ellos. En otros países, la autoridad encargada de la integridad o de la lucha contra la corrupción tiene la responsabilidad de llevar a cabo los programas de educación (recuadro 5.4).

Recuadro 5.4. La educación para la integridad pública impartida por la autoridad anticorrupción de Portugal

En Portugal, el Consejo de Prevención de la Corrupción (CPC) elaboró un conjunto de proyectos para profesores, adultos y estudiantes (de 6 a 18 años). Estos proyectos tienen por objeto concientizar sobre las causas y consecuencias de la corrupción y apoyar el desarrollo de habilidades y valores para luchar contra ella. El Consejo imparte capacitación a los docentes, al personal de las escuelas y a los padres de los alumnos para aclarar conceptos relacionados con la corrupción y el cohecho, y para ayudarles a pensar en su papel en la defensa de la integridad pública y a reflexionar sobre la repercusión de la corrupción en el desarrollo social, económico y político de la sociedad.

El CPC utiliza una serie de concursos para que los estudiantes aumenten su conciencia y para apoyar la participación de estos en la lucha contra la corrupción. Uno de los concursos se llama «*Imagens contra a Corrupção*» (Imágenes contra la Corrupción). Con la orientación de sus docentes, los estudiantes debaten sobre temas relacionados con el fraude, la corrupción y el cohecho, y elaboran trabajos que muestran las lecciones que han aprendido. Un jurado nacional selecciona los mejores trabajos de los estudiantes y les otorga un premio.

Otro proyecto es «*Mais Vale Prevenir*» (Mejor, Prevenir). Todos los años, el CPC se asocia con las escuelas para impartir capacitación al personal escolar sobre los efectos de la corrupción en las sociedades, y lo alienta a que ayude a los estudiantes jóvenes a desarrollar sus conocimientos y habilidades. Con la orientación de los docentes, los estudiantes leen distintos tipos de textos y debaten sobre situaciones de la vida cotidiana relacionadas con la corrupción. Luego, se les pide que elaboren trabajos que demuestren lo que han aprendido y comprendido sobre temas relacionados con el fraude, el cohecho y la corrupción. Un jurado nacional selecciona los trabajos finales y se premian los mejores.

Fuente: Conselho de Prevenção da Corrupção (2018) Proyectos Educativos (sin publicar).

Independientemente de la forma en que un gobierno decida integrar la educación para la integridad pública, los encargados de la formulación de políticas pueden identificar y aprovechar las sinergias en el plan de estudios existente para evitar la sobrecarga. Por ejemplo, los educadores podrían vincular las lecciones sobre integridad pública con materiales sobre derechos humanos, el Estado de derecho y la estructura del gobierno. Los educadores también podrían introducir la educación para la integridad pública en cualquier clase de lengua y literatura mediante lecciones diseñadas en torno a lecturas y producciones escritas sobre temas de gobernanza.

Además del aprendizaje en el aula, el aprendizaje práctico ayuda a desarrollar las habilidades y competencias de los jóvenes para salvaguardar la integridad pública, aumenta su participación en los procesos de toma de decisiones y apoya su función como agentes de cambio (Schulz et al., 2016[22]). Los educadores podrían hacer participar a los estudiantes en proyectos de integridad de la vida real, como la presentación de una solicitud de acceso a la información o la supervisión de un proceso de obras públicas (recuadro 5.5). En efecto, vincular los proyectos a los resultados de aprendizaje existentes; incorporar la voz de los jóvenes en el diseño y la selección de las actividades, y proporcionar un espacio para que los estudiantes reflexionen sobre las experiencias posteriores no solo aumenta la conciencia sobre la necesidad de la integridad en la vida pública, sino que también permite a los jóvenes adquirir habilidades mediante la práctica (Ceilo, Durlak and Dymnicki, 2011[23]).

Recuadro 5.5. Aprendizaje práctico sobre la integridad pública: supervisión de la contratación pública en Italia

En Italia, el Ministerio del Patrimonio Cultural colaboró con *Action Aid* Italia para lograr que 90 ciudadanos locales, entre ellos estudiantes, realizaran una supervisión cívica de los dos proyectos científicos y culturales principales del parque arqueológico de Síbari. El proyecto tenía como objetivo involucrar a los ciudadanos y ayudarles a comprender y supervisar las características básicas de una licitación. Los ciudadanos tuvieron la oportunidad de estudiar los contratos públicos, supervisar el proceso de contratación pública y aprender cómo la tecnología puede mejorar la calidad de la inversión pública.

Fuente: (Quintili, 2018[24]).

La capacitación de los educadores (dotarlos de las habilidades y los conocimientos necesarios para abordar cuestiones como la corrupción) debe ser un componente básico de todo programa de educación para la integridad (OCDE, 2018[21]). La capacitación puede abarcar desde cursos realizados durante los programas de formación docente o la capacitación en el servicio, hasta seminarios y carpetas de recursos preparados por instituciones gubernamentales o actores de la sociedad civil. La capacitación en materia de educación para la integridad pública también podría ayudar a los educadores a adquirir habilidades para abordar cuestiones éticas y morales difíciles en el aula. La mejora de las habilidades de razonamiento ético y moral de los educadores puede lograrse, en parte, mediante cursos que incorporen contenidos abstractos y teóricos, y que alienten a los docentes a flexibilizar la cognición mediante la reflexión crítica (Cummings, Harlow and Maddux, 2007[25]).

Además de la educación de los jóvenes y los educadores, es necesario aplicar medidas para evaluar el impacto de la educación para la integridad pública. Aunque los efectos completos de esas medidas no serán visibles de inmediato, es valioso reunir y analizar sistemáticamente los datos para evaluar los resultados a corto y mediano plazo, así como el impacto a largo plazo. Los encargados de formular políticas podrían diseñar un marco de evaluación complementario, con indicadores para medir los conocimientos y las habilidades de los estudiantes en relación con la integridad y la lucha contra la corrupción a lo largo de su participación en el programa educativo, así como los efectos futuros del programa. Los posibles enfoques de evaluación incluyen:

- Aplicar el análisis de regresión discontinua para medir las diferencias en las actitudes hacia la integridad y la anticorrupción entre los estudiantes que participaron en el programa de educación para la integridad pública y los estudiantes que no lo hicieron.
- Aplicar métodos de investigación cualitativos y participativos para evaluar los efectos del programa en las percepciones de valores de los educadores y de los estudiantes. Esto se basaría en las experiencias y percepciones de los participantes para proporcionar testimonios narrativos de los cambios que han experimentado los participantes debido al programa.
- Utilizar los conocimientos sobre la conducta para evaluar los efectos del programa de educación en el cambio de conducta a corto plazo (Gächter and Schulz, 2016[26]). Esto podría incluir una medición de la tendencia de los estudiantes a una conducta poco honrada al principio y al final de su participación (OCDE, 2018[21]).

5.2.4. Las partes interesadas relevantes participan en la elaboración, actualización e implementación del sistema de integridad pública

Los gobiernos también pueden involucrar a las partes interesadas en la elaboración, actualización e implementación del sistema de integridad pública (OCDE, 2017[1]). La participación de los interesados no solo garantiza que los encargados de la formulación de políticas tengan una comprensión clara, concisa y fundamentada de los problemas de integridad a los que se enfrenta la sociedad en un contexto de rápida evolución, sino que también apoya soluciones actualizadas y adaptadas. Recopilar información de las principales partes interesadas también puede ayudar a evitar los efectos no deseados y los problemas de implementación práctica asociados a las políticas de integridad.

Los gobiernos podrían considerar que involucrar a las partes sea un aspecto institucionalizado, inclusivo y transparente (véase el capítulo 13). Institucionalizar la participación de las partes interesadas implica que los gobiernos establecerían requisitos formales para consultar sobre las nuevas políticas de integridad, con los recursos necesarios (financieros, humanos y técnicos) para llevar a cabo las consultas asignadas (recuadro 5.6). Por ejemplo, para apoyar la implementación del sistema de integridad, la Agencia Francesa Anticorrupción llevó a cabo una amplia consulta pública con empresas, federaciones comerciales, consultores, empresas de auditoría, abogados, autoridades públicas, universidades y organizaciones de la sociedad civil. Estas partes interesadas aportaron 450 contribuciones que se incorporaron a un conjunto de herramientas, directrices y soluciones anticorrupción para ayudar a las personas jurídicas públicas y privadas a prevenir y detectar las violaciones a la integridad.

Recuadro 5.6. La participación de la sociedad civil y de las empresas en el desarrollo del sistema de integridad pública: el caso de México

En México, la Política Nacional Anticorrupción se elaboró mediante un proceso participativo y un debate permanentes en los que intervinieron la sociedad civil, el mundo académico, las cámaras empresariales, las instituciones públicas y expertos de todo el país. En primer lugar, el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) establecieron un Consejo Consultivo (el Consejo Consultivo de la Política Nacional Anticorrupción) para recabar aportes y promover el diálogo con expertos de organizaciones de la sociedad civil, del mundo académico, del sector empresarial, de las instituciones públicas (incluidas las de nivel subnacional) y de las organizaciones internacionales. En segundo lugar, en un proceso de consulta pública paralelo se recogieron las opiniones y percepciones de los ciudadanos en relación con las causas, efectos y posibles soluciones al problema de la corrupción en México (Consulta Ciudadana). En tercer lugar, en el proceso de consulta intervino el nivel subnacional y se organizaron ocho foros regionales en todo el país para incluir las necesidades y retos locales en el desarrollo de la política nacional.

Fuente: (OCDE, 2019[27]).

La participación de las partes interesadas en la elaboración de los reglamentos puede dar lugar a un mayor cumplimiento y aceptación de estos, particularmente, cuando dichas partes perciben que se han considerado sus opiniones, cuando entienden cómo se han tenido en cuenta sus observaciones y cuando sienten que se les trata con respeto (Lind and Arndt, 2016[28]). Para obtener más información sobre la relación entre la participación de las partes interesadas, la integridad y la formulación de políticas, véase el capítulo 13.

5.3. Desafíos

El desarrollo de una cultura de integridad para la sociedad en su conjunto no está exento de desafíos. Las expectativas individuales y colectivas relacionadas con la integridad pública evolucionan. En un contexto dinámico, estos cambios redefinen las normas sociales y lo que se tolera o no a lo largo del tiempo. Esto puede adoptar la forma de una creciente desaprobación individual y colectiva de ciertas violaciones y conductas. Sin embargo, las normas sociales también pueden verse afectadas cuando las violaciones a la integridad se vuelven comunes y surge un problema de acción colectiva en el que se considera irracional que una persona defienda el bien público, porque nadie más lo hace (Persson, Rothstein and Teorell, 2013[29]). Un ejemplo sería una ciudad en la que la mayoría de las personas evita comprar un billete para el transporte público. Quizás tal acción se reconozca legalmente como una violación a la integridad y existan sanciones para aquellos que infringen las normas, pero no hay un estigma moral severo en cuanto a evitar la tarifa porque todos los demás lo hacen. En las sociedades en las que el respeto de las normas de integridad ya no beneficia a quienes se adhieren a ellas, las violaciones a la integridad se vuelven más aceptables (OCDE, 2018[30]). Cuando se está rodeado de una cultura que justifica las violaciones a la integridad, las pruebas han demostrado que las personas son más tolerantes con la corrupción (véase por ejemplo (Gächter and Schulz, 2016[26]; Barr and Serra, 2010[31]) (Fisman and Miguel, 2008[32])).

Por consiguiente, para elaborar y aplicar políticas de integridad eficaces es necesario cuestionar las normas sociales que justifican las violaciones a la integridad y promover las normas y los valores de integridad pública. La función normativa de la política pública sugiere que los gobiernos pueden recurrir a herramientas de política para invocar y sostener el cambio. Si bien los gobiernos no pueden pretender transformar las normas sociales arraigadas de la noche a la mañana, demostrar el compromiso con el abordaje de los desafíos apremiantes de la integridad tiene una poderosa función de señalización (Muers, 2018[33]). Sobre la base de este compromiso, la implementación de herramientas políticas como los programas obligatorios de cumplimiento de las empresas, las campañas de concientización y los programas de educación cívica (asegurando que estos esfuerzos se mantengan a lo largo del tiempo) pueden romper la trampa de la acción colectiva, al crear «tensiones» entre lo que solía ser una conducta aceptable y lo que es ahora una conducta aceptable (Collier, 2016[34]). Si bien está fuera del alcance del análisis del principio 5, los regímenes eficaces de sanción son también un instrumento necesario para garantizar el mantenimiento de una cultura de integridad pública (para obtener más información, véase el capítulo 11).

Referencias

Barkan, R., S. Ayal and D. Ariely (2015), "Ethical dissonance, justifications, and moral behavior", *Current Opinion in Psychology*, Vol. 6, pp. 157-161, http://dx.doi.org/10.1016/j.copsyc.2015.08.001. [16]

Barr, A. and D. Serra (2010), "Corruption and culture: An experimental analysis", *Journal of Public Economics*, Vol. 94, pp. 862-869. [31]

Berlin.de (2018), *"German Federal Government Open Day"*, https://www.berlin.de/en/events/3135988-2842498-german-federal-government-open-day.en.html (accessed on 15 February 2019). [20]

Camerer, C. (2011), *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction*, Princeton University Press. [15]

Ceilo, C., J. Durlak and A. Dymnicki (2011), "A meta-analysis of the impact of service-learning on students", *Journal of Experiential Education*, Vol. 34/2, pp. 164-181. [23]

Clark, G., A. Feiner and M. Viehs (2015), *From the Stockholder to the Stakeholder: How Sustainability Can Drive Financial Outperformance*, University of Oxford, Arabesque Partners, https://arabesque.com/research/From_the_stockholder_to_the_stakeholder_web.pdf (accessed on 24 January 2019). [4]

Collier, P. (2016), "How to change cultures of corruption", *Against Corruption: A collection of Essays*, Prime Minister's Office, United Kingdom, https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#paul-collier-how-to-change-cultures-of-corruption (accessed on 15 January 2019). [34]

CONFIEP (2016), *Campaña "Peruanos de Verdad"*, YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=Iqmhp4hYvos&+https%3A%2F%2Fwww.youtube.com%2Fwatch%3Fv=qRFpzl_aJiQ&t=285s.+Date+retrieved+19.12.2017 (accessed on 24 January 2019). [19]

Cummings, R., S. Harlow and C. Maddux (2007), "Moral reasoning of in-service and pre-service teachers: A review of the research", *Journal of Moral Education*, Vol. 36/1, pp. 67-78, http://dx.doi.org/10.1080/03057240601185471. [25]

Filabi, A. and C. Bulgarella (2018), *Organizational Culture Drives Ethical Behaviour: Evidence from Pilot Studies*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Filabi.pdf (accessed on 31 January 2019). [9]

Fisman, R. and E. Miguel (2008), *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*, Princeton University Press. [32]

Gächter, S. and J. Schulz (2016), "Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across societies", *Nature*, Vol. 531, http://dx.doi.org/10.1038/nature17160. [26]

Global Standard for CSO Accountability (n.d.), *Guidance Material*, http://www.csostandard.org/guidance-material/#clusterc (accessed on 9 July 2019). [13]

Government of Canada (2017), *Ineligibility and Suspension Policy*, https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/politique-policy-eng.html (accessed on 31 January 2019). [2]

Köbis, N. et al. (2015), ""Who doesn't?" - The impact of descriptive norms on corruption", *PLoS ONE*, http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0131830. [17]

Krawiec, K. (2003), "Cosmetic Compliance and the Failure of Negotiated Governance", *Washington University Law Quarterly*, Vol. 81. [6]

Lambsdorff, J. (2015), "Preventing corruption by promoting trust – Insights from behavioral science", *Passauer Diskussionspapiere*, No. V-69-15, Universität Passau, Passau, http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.3563.4006. [7]

Langevoort, D. (2016), "Cultures of compliance", *American Criminal Law Review*, http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1799 (accessed on 24 January 2020). [5]

Lind, E. and C. Arndt (2016), "Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 6, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/1629d397-en. [28]

Mann, C. (2011), *"Behaviour changing campaigns: Success and failure factors"*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, http://www.u4.no/publications /behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/ (accessed on 24 January 2020). [14]

Muers, S. (2018), *Culture, Values and Public Policy*, Institute for Policy Research, Bath, https://www.bath.ac.uk/publications/culture-values-and-public-policy/attachments/CultureValuesandPublicPolicy.pdf (accessed on 15 January 2019). [33]

OCDE (2019), *Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México: Respondiendo a las Expectativas de los Ciudadanos*, OECD, París, http://www.oecd.org/gov/integridad/informe-seguimiento-estudio-sobre-integridad-mexico.pdf (accessed on 31 January 2019). [27]

OCDE (2019), *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/34907e9c-en. [11]

OCDE (2018), *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, OCDE, París, http://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf (accessed on 19 April 2018). [21]

OCDE (2018), *Engaging Youth in the Fight against Corruption*, OCDE, París, http://www.oecd.org/corruption/ethics/youth-anti-corruption-campaign.htm (accessed on 24 January 2019). [18]

OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306745-es. [30]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [1]

Persson, A., B. Rothstein and J. Teorell (2013), "Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem", *Governance*, Vol. 26/3, pp. 449-471, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x. [29]

Quintili, C. (2018), *"Italians are disillusioned with public contracting, can an ancient archaeological site change that?"*, Transparency International, https://voices.transparency.org/italians-are-disillusioned-with-public-contracting-can-an-ancient-archaeological-site-change-that-3a40dadf5c9b (accessed on 9 July 2019). [24]

Schulz, W. et al. (2016), *Becoming Citizens in a Changing World: IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report*, IEA Amsterdam. [22]

Taylor, A. (2017), "The Five Levels of An Ethical Culture - About This Report", BSR, San Francisco, https://www.bsr.org/reports/BSR_Ethical_Corporate_Culture_Five_Levels.pdf (accessed on 21 July 2017). [8]

UK Ministry of Justice (2010), *"The Bribery Act 2010 - Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing"*, https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf (accessed on 24 January 2020). [10]

UNODC (2013), *"The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity"*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf (accessed on 13 February 2019). [3]

World Economic Forum and KPMG International (2013), *The Future Role of Civil Society*, World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf (accessed on 9 July 2019). [12]

Nota

[1] Véanse, por ejemplo, la Convención de la OCDE para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales; la Recomendación de la OCDE de 2009 para fortalecer la lucha contra el cohecho extranjero; las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales; las Directrices de la OCDE de 2019 en materia de Lucha contra La Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas ; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y la Declaración tripartita de la Organización Internacional del Trabajo.

6 Liderazgo

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio de liderazgo incluido en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Describe cómo la inversión en un liderazgo íntegro puede demostrar el compromiso con la integridad pública por parte de una organización del sector público, y resalta al liderazgo íntegro como un rasgo y estilo que puede desarrollarse en los futuros líderes de manera temprana. Asimismo, detalla los mecanismos para atraer y seleccionar a líderes íntegros. A su vez, el capítulo reflexiona sobre los incentivos y marcos de rendición de cuentas a los que se puede recurrir para recompensar al liderazgo íntegro. Finalmente, aborda el desafío al que se enfrentan las estructuras burocráticas para apoyar el liderazgo íntegro, centrándose en la necesidad de flexibilidad para recompensar y sancionar el liderazgo ético y para garantizar que las estructuras de gestión de recursos humanos sean adecuadas para la contratación y promoción de líderes éticos.

6.1. ¿Por qué el liderazgo?

Se espera que los líderes sean dirigentes públicos eficaces, capaces de dirigir a sus equipos, inspirar a su fuerza de trabajo y establecer una cultura organizativa que promueva la innovación al tiempo que refuerce los valores del sector público, como altos estándares de integridad y ética. A la luz de estas responsabilidades, no se puede sobrestimar el papel de los líderes en la promoción y gestión activa de la integridad en sus organizaciones. Los líderes asignan recursos a los sistemas de integridad, los designan como prioridades organizativas, supervisan su coordinación y los integran en el núcleo de la gestión de su organización. Sin un liderazgo comprometido, los sistemas de integridad no pueden lograr el efecto deseado. Además, al dar un ejemplo personal, los líderes son un componente fundamental a la hora de establecer y reforzar una cultura de integridad en las organizaciones del sector público.

La recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública convoca a los adherentes a que «inviertan en un liderazgo íntegro con el fin de demostrar el compromiso con la integridad por parte de las entidades del sector público, en concreto:

a. incluyendo el liderazgo íntegro como criterio de selección y nombramiento en todos los perfiles de responsabilidad de la entidad pública, así como para la promoción a puestos de responsabilidad, y evaluando en todos los niveles de la entidad el desempeño de los gerentes con respecto al sistema de integridad pública;
b. asistiendo a los responsables en su función de líderes éticos mediante el establecimiento de atribuciones precisas, prestando apoyo organizativo (como control interno, instrumentos de recursos humanos y asesoramiento jurídico) y proporcionando formación y orientación periódicas para promover una mayor concientización, y mayores habilidades, sobre el ejercicio de un discernimiento adecuado en cuestiones que afecten a la integridad pública;
c. desarrollando marcos de gestión que promuevan responsabilidades gerenciales para la identificación y atenuación de riesgos en materia de integridad» (OCDE, 2017[1]).

6.2. ¿Qué es el liderazgo?

El principio de liderazgo de la recomendación se centra en el liderazgo administrativo en el sector público. Los políticos electos, los ministros y sus gabinetes no son el foco de este capítulo (para obtener más información, véase el capítulo 1), pero añaden un importante elemento de contexto, ya que su propio liderazgo frecuentemente limita a los líderes administrativos cuando se trata de actividades específicas, como la determinación de la dirección de la política estratégica, el presupuesto y la asignación de recursos, o al involucrar directamente a los ciudadanos en cuestiones políticamente sensibles. La línea entre lo que es político y lo que es administrativo evoluciona continuamente, y diferirá de un sistema nacional a otro.

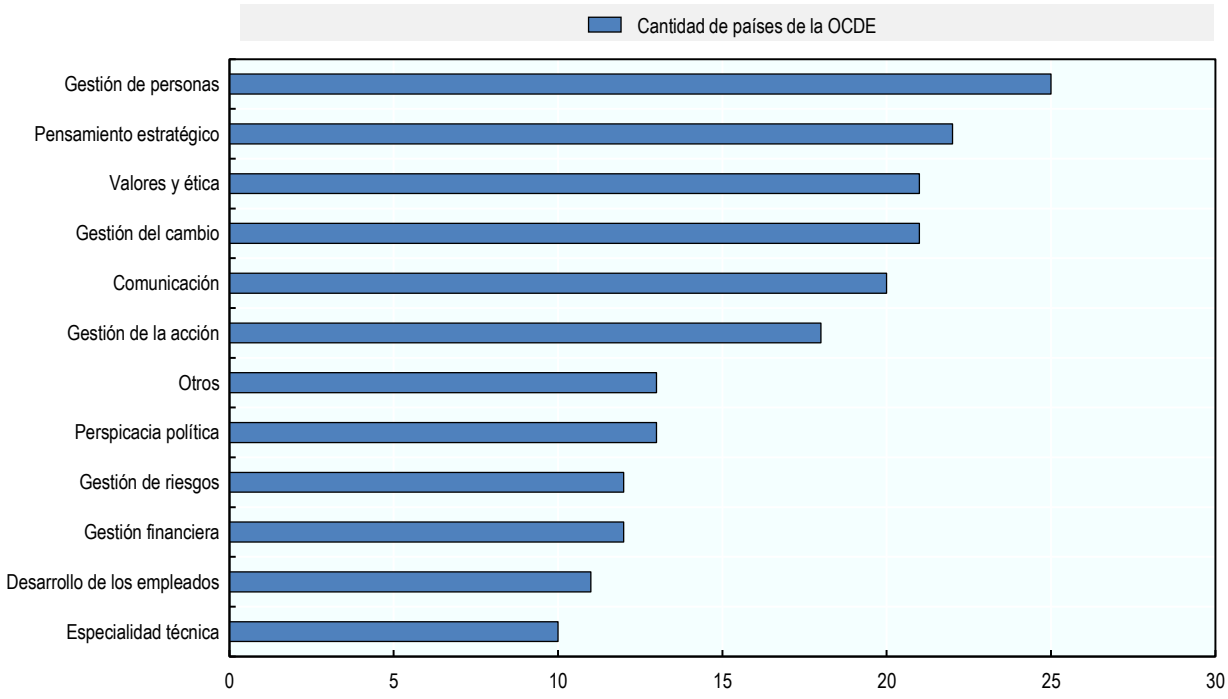
La promoción del liderazgo íntegro incorpora dos objetivos amplios: primero, garantizar que las personas designadas para los puestos de liderazgo posean un perfil de integridad (personas con altos valores morales que cuenten con las habilidades para promoverlos en tanto directores) y, segundo, apoyarlos en el ejercicio de sus funciones como líderes íntegros. Si bien hay una serie de instrumentos y mecanismos que los gobiernos pueden utilizar para alcanzar esos objetivos, los siguientes son rasgos esenciales para lograr que el liderazgo íntegro sea operativo:

- El liderazgo íntegro es reconocido como un rasgo y estilo a desarrollar tempranamente en los futuros líderes.
- Existen mecanismos para atraer y seleccionar a líderes íntegros.
- Los incentivos y los marcos de rendición de cuentas promueven y recompensan el liderazgo íntegro.

6.2.1. El liderazgo íntegro es reconocido como un rasgo y estilo a desarrollar tempranamente en los futuros líderes

Comprender cómo desarrollar líderes íntegros requiere, en primer lugar, clarificar qué significa «liderazgo íntegro». En las grandes jerarquías se suele entender por «liderazgo» a aquellos que ocupan los puestos de más alto nivel. La mayoría de los gobiernos de la OCDE lo institucionalizan como un servicio público superior, específico e individual, con términos y condiciones diferentes. Los que ocupan puestos en este servicio público superior suelen estar sujetos a un conjunto común de competencias de liderazgo (véase la figura 6.1) que clarifica cómo se espera que obtengan los resultados previstos en sus acuerdos de rendimiento.

Figura 6.1. Competencias prioritarias para la contratación y desarrollo de los directivos superiores



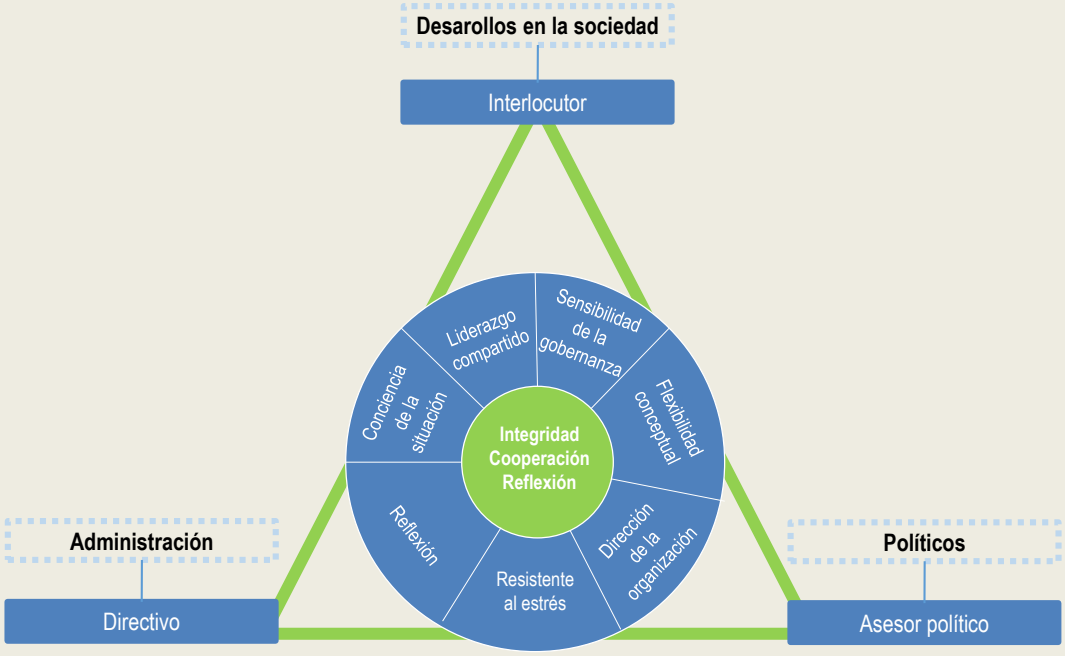
Fuente: (OCDE, 2016[2]).

Sin embargo, el principio de liderazgo no se refiere únicamente al liderazgo como un cargo, sino más bien como un *rasgo* y un *estilo*. El liderazgo en tanto rasgo se entiende como un elemento exhibido (por ejemplo, alguien «mostró un gran liderazgo en este tema») o como un conjunto de habilidades relacionadas con la capacidad de convencer, motivar y guiar a un grupo hacia un resultado deseado. Este conjunto de habilidades incluye habilidades técnicas, conceptuales, interpersonales e inteligencia emocional y social. Se trata de habilidades que cualquier miembro de un equipo de trabajo puede demostrar y que a menudo se reflejan en marcos de competencias que hacen hincapié en diversos componentes de liderazgo y se aplican a todos los funcionarios públicos (recuadro 6.1).

Recuadro 6.1. Visión del liderazgo público en los Países Bajos

El gobierno de los Países Bajos requiere líderes que sean asesores políticos astutos, interlocutores sociales conectados y gestores organizativos eficaces.

Figura 6.2. Visión del liderazgo público en los Países Bajos



Fuente: Información proporcionada a la OCDE por la Oficina de la Administración Pública Superior de los Países Bajos.

La visión hace hincapié en las cualidades que todo dirigente público debe demostrar:

- *Integridad*: trabajar sincera y conscientemente en pos del interés público, abordando los temas sociales y demostrándolo en las acciones diarias.
- *Cooperación:* poner en práctica el liderazgo compartido, centrándose en el contexto más amplio y no solo en su dominio inmediato, buscando activamente la colaboración y co-creación, así como la comprensión de las diversas perspectivas.
- *Reflexión:* el dirigente público tiene conciencia de sí mismo y organiza la reflexión en el campo en función del conocimiento y de la práctica, plantea las preguntas correctas y, en consecuencia, determina el curso y la posición.

Fuente: Oficina de la Administración Pública Superior de los Países Bajos, Ministerio del Interior y Relaciones del Reino.

El liderazgo como *estilo* (es decir, «cómo se lidera») es otro elemento fundamental. Sobre la base de un análisis de las conductas asociadas a los líderes cuyos empleados perciben como éticas, el liderazgo ético puede entenderse como «la demostración de una conducta apropiada en términos normativos mediante acciones personales y relaciones interpersonales, y la promoción de dicha conducta entre los seguidores mediante la comunicación bidireccional, el refuerzo y la toma de decisiones» (Brown, Treviño and Harrison, 2005[3]). Para ser un «líder ético» se requieren dos aspectos interrelacionados: el líder debe

percibirse como una *persona con altos valores morales* y también debe ser un *director con altos valores morales* (Treviño, Hartman and Brown, 2000[4]).

En cuanto al aspecto de *persona con altos valores morales* se espera que los líderes éticos se atengan a altos estándares éticos, los cuales guíen su propia toma de decisiones de manera clara y demostrable. Los líderes éticos se perciben dotados de rasgos (integridad, honestidad y confiabilidad) y conductas (hacer lo correcto, preocupación por las personas, ser abiertos, moralidad personal) específicos (Treviño, Hartman and Brown, 2000[4]). Esto se demuestra en su toma de decisiones. Se percibe que los líderes éticos tienen un alto nivel de conciencia sobre sus propias posiciones morales y la capacidad de utilizar sus valores personales como guía cuando se enfrentan a dilemas éticos. En otras palabras, su conducta coincide con su retórica. Además, los líderes éticos muestran un alto nivel de justicia, lealtad y confianza con aquellos a los que dirigen. Esto genera una relación recíproca entre los seguidores que buscan emular la conducta ética de su líder.

El otro aspecto, ser *director con altos valores morales,* refiere a la responsabilidad de un líder de promover la toma de decisiones ética entre aquellos a quienes dirige. La tabla 6.1 destaca los cuatro aspectos de un director con altos valores morales (véase también el capítulo 9).

Tabla 6.1. Los cuatro aspectos de un director con altos valores morales

Ser un modelo a seguir en cuanto a la integridad a través de la acción visible	Los líderes éticos deben ser conscientes de cómo se interpretan sus decisiones y conductas, evitar aquellas conductas que puedan considerarse incongruentes con las normas y valores de la organización, y estar preparados para explicar el razonamiento que hay detrás de sus decisiones y conductas, de ser necesario (Heres and Lasthuizen, 2012[5]) (Treviño, Hartman and Brown, 2000[4]).
Usar recompensas y sanciones	Las recompensas y sanciones formales son herramientas necesarias para reforzar las normas éticas. Esto se aplica no solo a quienes están directamente implicados, sino también a la organización en su conjunto y, como tal, esta acción debe quedar al descubierto. Sin embargo, hay que tener cuidado de conseguir el equilibrio adecuado entre las represalias apropiadas por las violaciones éticas y el mantener el respeto/evitar el resentimiento. Además, se ha demostrado que las sanciones desplazan el propio razonamiento moral de las personas y pueden dar lugar a la sensación de que las normas dictan la moralidad: por ejemplo, si algo no está explícitamente prohibido, tiene que estar bien. En este sentido, las recompensas informales (por ejemplo, reconocimiento, confianza, estatus) y las sanciones (por ejemplo, el ostracismo de los compañeros y los líderes) son instrumentos igualmente necesarios (Heres and Lasthuizen, 2012[5]) (Treviño, Hartman and Brown, 2000[4]).
Comunicar sobre valores y normas	Este aspecto incluye las charlas abiertas sobre la toma de decisiones en materia de integridad en el lugar de trabajo, la aclaración de las normas y expectativas, y la orientación para aquellos que se enfrentan a dilemas éticos. Esto abarca la necesidad de una cultura organizativa abierta donde los empleados se sientan apoyados para presentar dilemas éticos y buscar orientación a través de los canales apropiados (Treviño, Hartman and Brown, 2000[4]).
Empoderamiento de los empleados	Este aspecto sugiere que los líderes éticos proporcionan oportunidades a los empleados para que participen en los procesos de toma de decisiones y alientan a los empleados para que compartan sus perspectivas y preocupaciones. El empoderamiento también incluye ayudar a establecer objetivos realistas y motivadores y proporcionar a los empleados atención individual, *coaching* y oportunidades de crecimiento (Heres and Lasthuizen, 2012[5]).

Cuando se entiende como rasgo y estilo, se hace evidente que asegurar un liderazgo íntegro requiere previsión. Los gobiernos pueden utilizar varios métodos para desarrollar tempranamente las habilidades de liderazgo íntegro en los futuros líderes, a fin de crear una reserva de talentos. La teoría del aprendizaje social sugiere que las personas aprenden conductas emulando modelos de conducta creíbles y atractivos (Bandura, 1986[6]). La mayoría de los líderes éticos pueden destacar un modelo de conducta ética que los haya impresionado al principio de sus carreras profesionales, y en su mayoría estos eran gente con quien los líderes trabajaban en estrecha colaboración (un supervisor o gerente directo, más que un ejecutivo distante). «Cuando la persona ha tenido durante su carrera un modelo próximo y positivo desde el punto de vista ético, es más probable que se convierta en un líder ético» (Brown and Treviño, 2006[7]).

Esto sugiere que el liderazgo íntegro comienza tempranamente y es difuso, que el «establecer la pauta entre los altos funcionarios» es esencial, pero que reforzarlo en cada estrato del liderazgo de una organización es vital. Además, estas ideas muestran que el lugar clave para desarrollar un liderazgo íntegro es el entorno de trabajo cotidiano y las interacciones diarias entre el líder y el seguidor. Para ser

un director eficaz con altos valores morales, debe comprenderse que el desarrollo de los empleados es un aspecto fundamental de la función y dedicarse tiempo a mantener conversaciones de esta naturaleza con sus empleados. Por lo demás, las exigencias de un entorno laboral acelerado tienden a desplazar las oportunidades de interacción para el desarrollo. Por lo tanto, para formar directores con altos valores morales que sean eficaces en las primeras etapas del proceso, las entidades públicas deberían exigir que el «desarrollo de los empleados» sea una cualidad básica de liderazgo, junto con la obtención de resultados. Además, las entidades públicas deberían asegurarse de que los directivos reciban formación sobre cómo desarrollar a sus empleados y cómo mantener conversaciones sobre ética con ellos.

También pueden identificarse modelos de conducta mediante programas oficiales de tutoría y *coaching*, en los que los empleados son emparejados con un directivo de mayor rango (que no sea su superior inmediato) o un experto en gestión, y se los alienta a plantear cuestiones de gestión ética sobre las que desearían recibir orientación (en el recuadro 6.2 se ofrece una descripción general de una selección de programas de tutoría, aunque no son específicos en materia de integridad). Además, la tutoría y el *coaching* podrían incorporarse a los programas de gestión de talentos, en los que los futuros líderes se rotan en funciones específicas de mayor intensidad ética y trabajan con un líder ético durante un período. En ambos casos, las cuestiones de integridad deben incluirse en la evaluación de los posibles mentores, *coaches* o directivos para los programas de rotación de talentos.

Recuadro 6.2. Programas de *coaching* y mentores para el liderazgo

La Administración Pública Flamenca ha establecido un programa de formación conjunto con la Administración Pública de los Países Bajos, en el que los altos directivos se capacitan para brindar *coaching* a sus compañeros. Esto permite el *coaching* transfronterizo entre pares, lo que ofrece varias ventajas, como permitir que los pares se beneficien de la enorme experiencia de los altos directivos de las organizaciones públicas. En ocasiones, se necesita una perspectiva externa para cuestionar las percepciones y garantizar un mayor sentido de confidencialidad y honestidad en el intercambio; un *coaching* que supere las fronteras puede apelar a ambas expectativas. Mediante el *coaching* y la capacitación conjuntos, los compañeros también se familiarizan con las costumbres y estilos de gobierno del otro país.

En Alemania, la Academia Federal de Administración Pública ha establecido un centro de *coaching* que gestiona un grupo de expertos en liderazgo externos compuesto por académicos y *coaches* privados, y que pone en contacto a los líderes públicos con los expertos adecuados en función de sus necesidades específicas. En 2018, el centro facilitó aproximadamente 380 sesiones de *coaching* (individual y de equipo). Algunos ministerios (por ejemplo, el de Asuntos Exteriores) tienen su propio grupo de expertos en liderazgo, y también hay muchos a nivel subnacional/municipal.

En Bélgica, el TIFA (Instituto de Formación de la Administración Federal) ofrece a los directivos un programa sobre gestión ajustada que combina tres modos importantes de aprendizaje: en línea, cara a cara y un *coaching* más intensivo para proyectos específicos.

Fuente: (OCDE, 2017[8]).

El énfasis en el aprendizaje experimental no significa que el liderazgo íntegro deba ignorarse en otras modalidades de desarrollo del liderazgo. Los módulos de aprendizaje en el aula o en línea pueden abarcar diversos aspectos de las normas y del sistema de integridad del gobierno para garantizar que haya una comprensión común de las obligaciones de integridad de los directivos y de los mecanismos e instrumentos disponibles para ayudar a los directivos a cumplirlas (para obtener más información, véase el capítulo 8). Este enfoque basado en el conocimiento puede complementarse con estudios de casos de líderes reales que se enfrentan a dilemas éticos reales en su contexto, para enseñar y practicar el

razonamiento moral. Estos deben utilizarse para preparar no solo a los futuros directivos y líderes para las funciones de integridad que desempeñarán, sino también a los nuevos directivos y líderes que quizás se hayan incorporado recientemente a la organización y estén menos familiarizados con los tipos concretos de dilemas éticos a los que se enfrentan en su línea de trabajo específica.

La capacitación en materia de liderazgo también puede incluir módulos sobre cómo ser director con altos valores morales. Como ya se ha dicho, los directores con altos valores morales son modelos a seguir que hablan abiertamente sobre ética, que recompensan la conducta ética y que empoderan a sus empleados para que tomen decisiones éticas. Para ello, los directivos pueden practicar el debate sobre la toma de decisiones morales con sus compañeros y pueden adquirir diferentes técnicas de comunicación para promover sus esfuerzos por ser modelos visibles.

6.2.2. Existen mecanismos para atraer y seleccionar a líderes íntegros

Se espera que los directivos se comporten de manera tal que demuestren integridad, lo que pasa a ser un criterio para la contratación, promoción y evaluación del desempeño. Sin embargo, para que este marco de competencias sea aplicable es necesario que los gobiernos reflexionen detenidamente sobre la forma en que el concepto se traduce en una conducta demostrable y evaluable. Por ejemplo, el marco de competencias del Gobierno de Nueva Gales del Sur, en Australia, identifica cinco niveles de integridad y las conductas asociadas a cada uno de ellos (tabla 6.2).

Tabla 6.2. Actuar con integridad: un marco para la evaluación en Nueva Gales del Sur, Australia

Fundacional	Intermedio	Experto	Avanzado	Muy avanzado
• Compórtese de manera honesta, ética y profesional • Aproveche las oportunidades para clarificar la comprensión de los requisitos para una conducta ética • Identifique y acate la legislación, las normas, las políticas, las directrices y los códigos de conducta que se correspondan a su función • Denuncie las conductas indebidas y las conductas ilegales e inapropiadas • Denuncie los conflictos de intereses aparentes	• Represente a la organización de manera honesta, ética y profesional • Apoye una cultura de integridad y profesionalidad • Comprenda y acate la legislación, las normas, las políticas, las directrices y los códigos de conducta • Reconozca y denuncie las conductas indebidas y ilegales o inapropiadas • Denuncie y gestione los conflictos de intereses aparentes	• Represente a la organización de manera honesta, ética y profesional y anime a los demás a que también así lo hagan • Demuestre profesionalidad para apoyar una cultura de integridad en el equipo y en la entidad • Dé el ejemplo para que los demás lo sigan, e identifique y explique las cuestiones éticas • Asegúrese de que los demás entiendan la legislación y el marco normativo en el que operan • Actúe para evitar las conductas indebidas y las conductas ilegales e inapropiadas y denúncielas	• Sea modelo de los estándares más altos de conducta ética y fortalézcalos en los demás • Represente a la organización de manera honesta, ética y profesional y sea un ejemplo a seguir para los demás • Asegúrese de que los demás tengan una comprensión práctica de la legislación y el marco normativo en el que operan • Promueva una cultura de integridad y profesionalismo dentro de la organización y en las relaciones externas al gobierno • Supervise las prácticas, normas y sistemas éticos y refuerce su uso • Adopte medidas en relación con las violaciones denunciadas de las normas, las políticas y las directrices	• Defienda y actúe como defensor de los más altos estándares de conducta ética y profesional • Impulse una cultura de integridad y profesionalismo en toda la organización y en las relaciones transversales al gobierno, entre jurisdicciones y externas al gobierno • Defina, comunique y evalúe las prácticas, normas y sistemas éticos y fortalezca su uso • Cree y promueva un clima en el que el personal se sienta capaz de denunciar las violaciones aparentes de las normas, políticas y directrices y actúe con prontitud y de manera visible en respuesta a tales denuncias

Fuente: Adaptación de la Comisión de Administración Pública del Gobierno de Nueva Gales del Sur, *The NSW Public Sector Capability Framework* www.psc.nsw.gov.au/workforce-management/capability-framework/access-the-capability-framework/the-capability-framework (consultado el 22 de febrero de 2020).

También se puede incorporar la integridad en todos los aspectos de la selección del liderazgo, empezando por la descripción del puesto y el anuncio. Los candidatos a los puestos buscan organizaciones que encajen con sus propios valores. Por lo tanto, las organizaciones de contratación que promueven la integridad como valor organizativo desde el principio tienen más probabilidades de atraer a las personas adecuadas para el puesto. En Chile, la integridad es un valor fundamental en el sistema de contratación de gestores públicos. Para reforzar este valor, después de seleccionar a los candidatos, se les exige que asistan a una capacitación en materia de integridad.

En algunos países de la OCDE, la verificación de antecedentes y la preselección en cuanto a integridad son dos de las primeras actividades utilizadas para descartar a las personas que suponen un riesgo elevado (recuadro 6.3). Esto puede llevarse a cabo incluso antes de que se tengan en consideración sus habilidades y competencias. Sin embargo, la identificación de instrumentos eficaces de preselección puede constituir un desafío, ya que hay poco consenso sobre la exactitud o la fiabilidad de los instrumentos de preselección en lo que respecta a la integridad (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2012[9]). Por esa razón, la integridad debe comprobarse en varias etapas de un proceso de selección.

Recuadro 6.3. El marco de competencias de la Comisión Europea para los altos directivos

El marco de competencias de la Comisión Europea para los altos directivos contiene una «cualidad de gestión de personas» específica que requiere «a largo plazo inspirar a otros sobre la base de la visión; difundir e irradiar la visión y los valores de la organización, actuar como modelo a seguir para los demás dando ejemplo en la organización». La cualidad «de inspiración» se pone a prueba como parte del proceso de selección de los altos directivos durante una sesión de un día en el centro de evaluación organizada por un consultor externo de recursos humanos. La integridad también se evalúa como un aspecto esencial de la conducta en el contexto de los ejercicios anuales de evaluación de todos los funcionarios, que abarcan su «capacidad, eficiencia y conducta en el servicio» (artículo 43 del Estatuto del Personal).

En 2002, la Comisión puso en marcha un programa periódico de retroalimentación de 360 grados y de desarrollo adaptado para el desarrollo de la alta dirección. Esta retroalimentación ofrece a los altos directivos una oportunidad clave para comprender cómo los perciben sus jefes, compañeros y miembros del personal. El cuestionario abarca competencias y rasgos de liderazgo como servir al interés público, representar los valores de la organización y liderar con el ejemplo.

Fuente: Información proporcionada por la Dirección General de Recursos Humanos y Seguridad de la Comisión Europea.

No todos los cargos de gestión se enfrentarán al mismo nivel de toma de decisiones éticas y, por lo tanto, es posible que no requieran el mismo grado de preselección. En el caso de los puestos que requieran cierta intensidad ética, los candidatos podrían evaluarse con ejercicios que reflejen el tipo de situaciones éticas a las que es probable que se enfrenten, de modo que puedan demostrar sus valores personales y sus habilidades de razonamiento moral. Los puestos que requieran menor intensidad ética podrían considerarse como escalones en los que los futuros líderes puedan demostrar sus capacidades de liderazgo íntegro. De esta manera, los líderes podrían comenzar a desarrollar una trayectoria en integridad que se pueda evaluar y utilizar en futuras decisiones de dotación de personal. En el capítulo 1 se examinan con más detenimiento los requisitos proporcionales para las funciones específicas desempeñadas por los más altos niveles políticos y de gestión.

La comprobación de la integridad, el razonamiento moral u otros valores es una práctica utilizada en algunos países, ya sea en la administración pública o en organizaciones específicas (como es el caso de Australia, en los organismos de inteligencia y seguridad nacional). Esta compleja disciplina requiere el apoyo de expertos psicológicos cualificados. Es probable que los superiores inmediatos o los especialistas en recursos humanos no cuenten con las habilidades adecuadas, en particular para los puestos de mayor

intensidad ética. Las organizaciones públicas han utilizado los siguientes instrumentos y dichos instrumentos proporcionan ejemplos de cómo podría aplicarse:

- uso de formatos uniformes de currículum vitae, que permiten aplicar filtros de integridad para facilitar la identificación de los candidatos adecuados
- prueba de integridad previa (por ejemplo, en línea), pruebas de personalidad o exámenes similares, como primer paso para ser considerado para el puesto, o como aportación a la decisión final
- preguntas en entrevistas en las que se solicita a los candidatos que reflexionen sobre los modelos éticos que han tenido anteriormente en el lugar de trabajo, o que hablen sobre los dilemas éticos a los que se han enfrentado y cómo han reaccionado ante ellos
- pruebas de juicio situacional y preguntas que presentan a los candidatos una situación moralmente ambigua y les hacen explicar su razonamiento moral
- simulaciones de juegos de roles que deben realizarse en un centro de evaluación
- comprobaciones de referencias que incluyen preguntas relacionadas con la toma de decisiones éticas y la evaluación de pares en puestos anteriores sobre la naturaleza ética de la persona y su capacidad para dirigir a otros éticamente
- preguntas que permitan al candidato demostrar conciencia y modelar la conducta de gestión moral (reconociendo que ser un líder íntegro no solo consiste en ser una persona con valores morales firmes, sino también en modelar activamente la toma de decisiones éticas, transmitir información sobre tema éticos a los empleados, utilizar recompensas y sanciones para promover la ética y proporcionar a los empleados un nivel apropiado de discreción y orientación para que tomen sus propias decisiones éticas).

6.2.3. Los incentivos y los marcos de rendición de cuentas promueven y recompensan el liderazgo íntegro

Una vez que los líderes son nombrados y se desarrollan, requieren apoyo y refuerzo para ser líderes íntegros. Dado que el contexto situacional y social específico influyen mucho en la toma de decisiones éticas, es responsabilidad de los altos funcionarios públicos, los profesionales de la integridad, los funcionarios de la gestión de recursos humanos y todos los directivos públicos garantizar las condiciones adecuadas para que las personas con altos valores morales se conviertan en líderes íntegros.

Un instrumento que las entidades públicas pueden utilizar son los acuerdos y las evaluaciones de rendimiento. Para que los sistemas de rendimiento promuevan y recompensen el liderazgo íntegro, deben equilibrar una evaluación no solo de *qué* logran los líderes, sino también de *cómo* lo logran:

- En el extremo del «qué», se podría esperar que los líderes lograran resultados y objetivos específicos vinculados a la integridad. Esto podría incluir objetivos para realizar reformas específicas o mejoras en los sistemas de integridad, aplicar nuevas normas o hacer participar a los interlocutores en nuevas formas que promuevan la transparencia y la integridad. Estos podrían enmarcarse como objetivos específicos en un acuerdo de rendimiento.
- En el extremo del «cómo», la integridad (o un concepto relacionado) suele ser una cualidad en función de la cual se evalúa a los líderes. Se debe pedir a los líderes que presenten ejemplos de cómo demostraron su liderazgo íntegro durante el ciclo de desempeño anterior, tanto en lo que respecta a las decisiones éticas que tomaron, como a la gestión moral que mostraron. La evaluación de este componente también podría incluir la aportación de exámenes de 360 grados y encuestas al personal para informar a los líderes sobre cómo se les percibe, si se les considera un modelo de conducta ética para los demás y si los empleados que están a cargo de este líder se sienten cómodos al plantear inquietudes respecto a la integridad.

El componente de integridad de las evaluaciones del rendimiento debe reforzarse con recompensas y sanciones. Se podría identificar a los líderes que son particularmente fuertes en cuanto a la integridad para que tengan oportunidades de desarrollo profesional, en concreto para los puestos de mayor intensidad ética. A las personas que hayan obtenido resultados más bajos en las evaluaciones se les deben proporcionar oportunidades de desarrollo y, en caso necesario, se las debe retirar de su cargo si se identifican riesgos significativos.

6.3. Desafíos

La naturaleza de la administración pública plantea varios desafíos al liderazgo íntegro, incluida la necesidad de gestionar ante profundos dilemas éticos y estructuras de gestión de recursos humanos bien definidas.

Por ejemplo, la misión, la función y el contexto de las organizaciones del sector público, a menudo, pueden dar lugar a profundos dilemas éticos. La capacidad de regular, aplicar el poder coercitivo y controlar sistemas y procesos que tienen una amplia repercusión en la sociedad (por ejemplo, la defensa, la salud, el bienestar social) sugiere la magnitud del efecto de la toma de decisiones éticas. Las fronteras cada vez más borrosas entre las organizaciones del sector público y sus complejas asociaciones con otros sectores pueden plantear dilemas éticos adicionales. Esto sugiere que los líderes del sector público deben participar y ser conscientes de los aspectos éticos y desempeñar un papel más importante como directores con altos valores morales.

Además, los sistemas de empleo público tienden a estar bien definidos, lo que puede dificultar que los líderes que desean proteger el mérito creen sus propios equipos y establezcan sus propios criterios de contratación y rendimiento. Ello podría conllevar menos oportunidades de recompensar y sancionar la conducta ética, y podría requerir un mayor énfasis en la comunicación y en el establecimiento de modelos a seguir. Los líderes del sector público también tienden a dirigir organizaciones muy grandes y distribuidas que pueden tener oficinas ubicadas en todo el país, situación que plantea riesgos para la integridad y que dificulta aún más la comunicación y la supervisión. Por lo tanto, existe una necesidad real de garantizar que los subordinados tengan claro el marco ético y que se les apoye para que tomen las decisiones éticas correctas.

Referencias

Bandura, A. (1986), *Social Foundations of Thought and Action: A cognitive Theory*, Prentice-Hall, Inc. [6]

Brown, M. and L. Treviño (2006), "Ethical leadership: A review and future directions", *The Leadership Quaterly*, Vol. 17/6, pp. 595-616, https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004. [7]

Brown, M., L. Treviño and D. Harrison (2005), "Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 97/2, pp. 117-134, https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002. [3]

Heres, L. and K. Lasthuizen (2012), "What's the difference? Ethical leadership in public, hybrid and private sector organizations", *Journal of Change Management*, Vol. 12/4, pp. 441-466, https://doi.org/10.1080/14697017.2012.728768. [5]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [1]

OCDE (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en. [8]

OCDE (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments of OECD Countries*, OCDE, París, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM (accessed on 24 January 2020). [2]

Treviño, L., L. Hartman and M. Brown (2000), "Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ehical leadership", *California Management Review*, Vol. 42/4, pp. 128-142, https://doi.org/10.2307/41166057. [4]

U4 Anti-Corruption Resource Centre (2012), *Overview of integrity assessment tools*, https://www.u4.no/publications/overview-of-integrity-assessment-tools.pdf. [9]

7 Mérito

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio relativo a un sistema basado en el mérito incluido en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Describe cómo un sector público profesional y basado en el mérito, dedicado a los valores del servicio público, contribuye a la integridad pública. Se enfoca en el establecimiento de criterios adecuados y predeterminados de cualificación y rendimiento para todos los cargos, así como en procesos de gestión de personal objetivos y transparentes. Además, demuestra cómo la existencia de procesos de reclutamiento abiertos que brindan acceso equitativo a todos los candidatos potencialmente cualificados y mecanismos de supervisión y recurso que garantizan el reclutamiento coherente y justo contribuyen al sistema más amplio de integridad pública. En el capítulo también se abordan los cuatro desafíos más comunes relacionados a sistemas basados en el mérito: tomar decisiones de manera oportuna; reclutar nuevas habilidades y competencias; garantizar representación e inclusión, y abordar la fragmentación del empleo público.

7.1. ¿Por qué el mérito?

Una administración pública seleccionada y gestionada en función del mérito presenta muchos beneficios en contraposición al patronazgo político y el nepotismo. Contratar personas con las habilidades adecuadas para el trabajo en general mejora el rendimiento y la productividad, lo que se traduce en mejores políticas y mejores servicios que, a su vez, contribuyen a que las sociedades sean más felices, más sanas y más prósperas (Cortázar, Fuenzalida and Lafuente, 2016[1]). También se ha demostrado que la meritocracia reduce la corrupción (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2011[2]; Meyer-Sahling and Mikkelsen, 2016[3]). La existencia de sistemas meritocráticos reduce las oportunidades de patronazgo y nepotismo, y proporciona las bases necesarias para desarrollar una cultura de integridad.

En efecto, el clientelismo, el nepotismo y el patronazgo pueden ser formas de corrupción cuando conllevan la utilización de fondos públicos para enriquecer a las personas en función de sus lazos familiares, sus afiliaciones políticas o su condición social. En casos extremos, se pueden crear puestos públicos sin ninguna necesidad real de trabajo, con la mera intención de proporcionar una fuente de ingresos para recompensar a los aliados políticos. En otros casos, cargos del sector público pueden ser comprados y vendidos «bajo la mesa». Los sistemas basados en la meritocracia reducen estos riesgos de manera significativa al permitir que los cargos sean transparentes y requieran una clara justificación de su existencia. En primer lugar, dificultan la creación de cargos «fantasmas» (cargos innecesarios, en los que la gente no desempeña un trabajo esencial) con el fin de recompensar a los amigos y aliados. En segundo lugar, los procesos de toma de decisiones objetivos y transparentes hacen que sea más difícil nombrar a personas que no reúnen los requisitos necesarios para desempeñarse en los cargos. Las personas pueden seguir adoptando medidas para influir de manera desleal en el sistema, pero los mecanismos de recusación y las funciones de supervisión garantizan que las normas se cumplan y que haya consecuencias para quienes intenten burlarlas.

Si bien estos casos extremos de corrupción en base al trabajo son raros en los países de la OCDE, en algunos países miembros puede existir una versión más común de nepotismo cuando los directores o políticos nombran a personas para ocupar cargos en base a sus vínculos personales. Si bien ese tipo de nepotismo puede parecer menos crítico, amenaza aquellos valores y cultura de servicio público que las instituciones del sector público se esfuerzan por fomentar. Esto se debe a que una administración pública basada en el mérito es la base sobre la que desarrollar una cultura de integridad. El mérito proporciona los tipos adecuados de incentivos y rendición de cuentas que sustentan la profesionalización, el espíritu de servicio público y los valores públicos.

Una administración pública basada en el mérito contribuye a reducir la corrupción general en todas las áreas del sector público. Hay varias razones para ello (Charron et al., 2017[4]), entre las que se incluyen las siguientes:

- Los sistemas meritocráticos convocan a profesionales más cualificados a quienes la corrupción quizás tiente menos.
- Las meritocracias crean un *espíritu de cuerpo* que recompensa el trabajo tenaz y las habilidades. Cuando las personas son nombradas por motivos que no están relacionados con el mérito es menos probable que vean el puesto en sí mismo como algo legítimo, sino como un medio para conseguir más riqueza personal a través de un comportamiento rentista. También hay una cualidad motivadora en los sistemas meritocráticos que refuerza el servicio público.
- Otra forma en que se ha demostrado que la meritocracia reduce el riesgo de corrupción es proporcionando empleo a largo plazo. Esto tiende a promover una perspectiva a largo plazo que refuerza el compromiso del empleado con su trabajo y hace menos tentador el oportunismo a corto plazo que presenta la corrupción. Por el contrario, si las personas saben que su trabajo no durará mucho tiempo, se las puede animar más fácilmente a utilizar su puesto para beneficio personal durante el poco tiempo que tienen.

- La separación de las carreras entre burócratas y políticos también se muestra como un incentivo para que cada grupo supervise al otro y exponga los conflictos de intereses y los riesgos de corrupción de cada uno. Por el contrario, cuando la burocracia se compone principalmente de nombramientos políticos, la lealtad al partido gobernante puede ser un desincentivo para que la burocracia denuncie la corrupción política (y los funcionarios electos también pueden estar más dispuestos a participar en actos de corrupción dentro de la burocracia).

En el centro de este debate se encuentra el tema de la lealtad y los valores. Cuando los principios de mérito rigen los procesos de empleo, los funcionarios públicos toman la dirección de su gobierno, pero son leales entre sí y a sus valores compartidos. De este modo, los sistemas meritocráticos y los valores comunes del sector público están intrínsecamente vinculados y contrabalancean al poder político, que puede dar prioridad a la popularidad para ganar elecciones o a la búsqueda de rentas para el beneficio personal por encima del servicio al bien público.

En la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública se recomienda a los adherentes «promover un sector público profesional basado en el mérito, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del servicio público, en concreto:

a. garantizando la gestión de los recursos humanos donde se apliquen sistemáticamente principios básicos, como el mérito y la transparencia, que contribuyan a promover el profesionalismo del servicio público, evitar el favoritismo y el nepotismo, que proteja contra las injerencias políticas improcedentes y que atenúe los riesgos del abuso de poder y las conductas indebidas;
b. garantizando un sistema de contratación, selección y ascenso justo y abierto, basado en criterios objetivos y en un procedimiento formalizado, y un sistema de evaluación que fomente la responsabilidad y la ética del servicio público» (OCDE, 2017[5]).

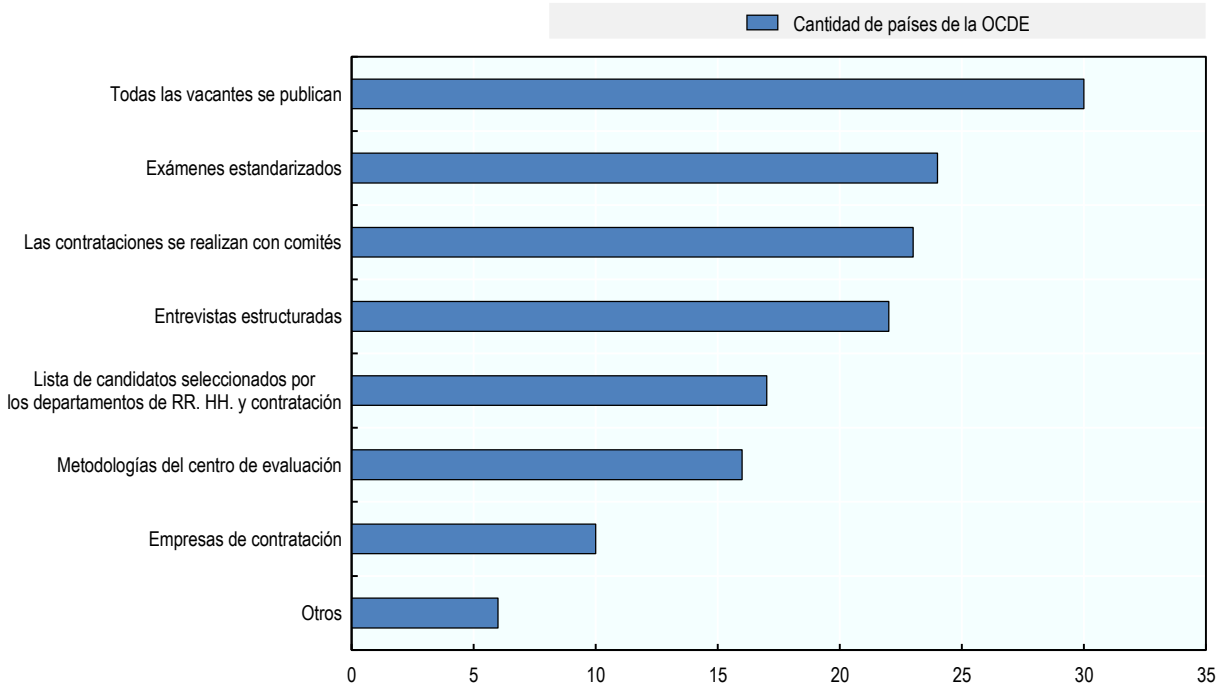
7.2. ¿Qué es el mérito?

El principio de mérito de la recomendación exige que los procesos de dotación de personal se basen en la capacidad (talento, habilidades, experiencia, competencias) y no en la condición y/o las conexiones sociales o políticas. En la gobernanza, el mérito se presenta generalmente en contraposición al patronazgo, el clientelismo o el nepotismo, en los que los puestos de trabajo se distribuyen a cambio de apoyo o en función de los lazos sociales.

¿Pero qué significa el mérito en la práctica? Según el país y el contexto, existe una amplia gama de herramientas, mecanismos y salvaguardias que los países de la OCDE utilizan para promover y proteger el principio del mérito en sus administraciones públicas. Por ejemplo, la mayoría de los países de la OCDE publican todas las vacantes, utilizan alguna forma de exámenes estandarizados, así como comités de entrevistas estructuradas (figura 7.1).

Figura 7.1. Garantizar la contratación basada en el mérito en el ingreso

Respuestas de 35 países de la OCDE, 2016



Notas: Las barras representan la cantidad de países de la OCDE que respondieron positivamente a esta pregunta para estas áreas.
Fuente: (OCDE, 2016[6]).

Independientemente de las herramientas específicas, todas las características siguientes son componentes esenciales de las políticas meritocráticas:

- Hay criterios adecuados y predeterminados de cualificación y rendimiento para todos los cargos.
- Hay procesos de gestión de personal objetivos y transparentes en función de los cuales se evalúa a los candidatos.
- Hay procesos de reclutamiento abiertos que garantizan la oportunidad de evaluación de todos los candidatos potencialmente cualificados.
- Hay mecanismos de supervisión y recurso que garantizan la implementación justa y coherente del sistema.

7.2.1. Hay criterios adecuados y predeterminados de cualificación y rendimiento para todos los cargos

Para disponer de un sistema de administración pública basado en el mérito, una estructura organizativa transparente y lógica tiene que identificar claramente los cargos y describir el papel y el trabajo que deben desempeñarse en el cargo. Esto garantiza que la creación de nuevos cargos responde a las necesidades funcionales y se lleva a cabo con la intención correcta. En los sistemas en los que el patronazgo y el nepotismo plantean alto riesgo es necesario hacer que todo el organigrama se someta al escrutinio público. En los sistemas en que estas prácticas son menos frecuentes se suelen aplicar criterios claros para la creación de nuevos puestos y cierto grado de supervisión (por ejemplo, una autoridad central de recursos humanos o el ministerio de finanzas) para garantizar un enfoque y normas comunes. La experiencia de Estonia en el desarrollo de familias de trabajo presenta un ejemplo de integración exitosa de una estructura de trabajo común en organizaciones públicas que habían desarrollado cada una sus propios sistemas (recuadro 7.1).

Recuadro 7.1. Implementación de familias de trabajo comunes en Estonia

Estonia comenzó a introducir el concepto de familias de trabajo en la administración pública en 2009. El objetivo principal era disponer de datos comparativos sobre los niveles salariales de las distintas organizaciones, los cuales no estaban normalizados debido a la elevada descentralización del sistema de gestión de recursos humanos de la administración pública de Estonia.

Estonia utilizó un sistema analítico de evaluación de puestos en el que los puestos con características comunes (por ejemplo, abogado, especialista en tecnología de la información, gerente de capacitación, gerente de proyectos, etc.) se agrupan en familias de cargos con diferentes niveles de responsabilidad (por ejemplo, empleado de recursos humanos, especialista en recursos humanos, gerente de recursos humanos, director de recursos humanos).

La introducción de la evaluación analítica del trabajo en la administración pública estonia resultó difícil, ya que el concepto era ajeno a la mentalidad de la administración pública. Sin embargo, se avanzó en 2011 cuando el Ministerio de Finanzas en cooperación con un contratista privado redactó la primera versión del catálogo de trabajos. Junto con sus compañeros de los departamentos de recursos humanos, el Ministerio de Finanzas evaluó 13 400 puestos de trabajo en 24 organizaciones de la administración pública (de los 22 000 puestos de trabajo en la administración pública a nivel del gobierno central).

Esto se hizo de forma voluntaria, ya que no había ningún mandato para este tipo de clasificación de puestos en la legislación hasta que la nueva Ley de la Administración Pública entró en vigor en 2013. Sin embargo, en 2012 la mayoría de las organizaciones de la administración pública utilizaban este sistema. Una de las lecciones que se pueden extraer aquí es que si los encargados de la implementación comprenden el valor del cambio significativo, es fácil introducir ese cambio en las prácticas de trabajo que requieren un esfuerzo considerable para dichos encargados.

Fuente: Información proporcionada por el experto estonio para el Estudio de Gobernanza Pública de la República Eslovaca.

Una vez que los puestos están claramente identificados y justificados, los criterios de selección vinculados a las tareas específicas que se deben realizar ayudan a orientar un proceso de selección objetivo. Los criterios pueden incluir categorías como capacidades, habilidades, competencias, conocimientos, pericia, experiencia y educación específicos. Los sistemas meritocráticos suelen procurar criterios que sean específicos, objetivos y que se puedan medir. Esto puede constituir un desafío cuando se trata de competencias conductuales y/o cognitivas, que son más difíciles de evaluar y clasificar pero que son cada vez más vitales como predictores de éxito, en particular a nivel de gestión y liderazgo. La vinculación de estas competencias con aquellas más clásicas es un paso importante, y la mayoría de los gobiernos de la OCDE lo hacen mediante la elaboración de perfiles de puestos, lo que ayuda no solo a describir las tareas, sino también a centrarse en los resultados del trabajo y en las habilidades y competencias necesarias para lograrlos (recuadro 7.2).

Recuadro 7.2. Elaboración de perfiles de trabajo

La elaboración de perfiles de trabajo es una forma de combinar una declaración sobre lo que se espera de un puesto de trabajo con una visión de lo que el titular del puesto debe aportar en cuanto a las habilidades, la experiencia, las conductas y otros atributos necesarios para realizar el trabajo de manera adecuada. Es un enfoque que ayuda a las organizaciones a pensar en los productos y resultados que quieren obtener de los trabajos, así como en lo que buscan en términos de la persona que realizará las tareas correspondientes.

Los perfiles de trabajo difieren de las descripciones de trabajo tradicionales en dos aspectos importantes:

- Se centran en los productos o resultados que se esperan del trabajo, en vez de hacerlo en las tareas o funciones que deben llevarse a cabo, como en el caso de las descripciones de trabajo tradicionales.
- Incluyen una declaración sobre las habilidades y los atributos personales necesarios para el trabajo.

Los perfiles de trabajo ayudan a determinar los criterios de selección y rendimiento en un puesto. Estos perfiles son mejores cuando se basan en métodos objetivos de análisis de los puestos, que idóneamente incluyen la aportación de expertos y el intercambio con las personas que realizan esos trabajos. Los perfiles de trabajo suelen incluir alguna combinación de lo siguiente:

- cargo
- propósito del puesto (orientado a los objetivos y metas de la organización)
- alcance del puesto (algún sentido del alcance de la responsabilidad, relaciones internas y externas a la organización)
- principales deberes y responsabilidades (aquellos logros por lo que este puesto deberá rendir cuentas)
- habilidades y conocimientos (pueden incluir competencias conductuales y cognitivas, a menudo orientadas hacia un marco de competencias)
- experiencia
- atributos personales (por ejemplo, los valores personales, como la integridad).

Fuente: (OCDE, 2011[7]).

Si bien la identificación de los criterios correctos y su medición adecuada es un desafío permanente hasta para los empleadores públicos más avanzados (lo que se examinará con más detalle en la sección 7.3.2), en el recuadro 7.3 se proporciona el ejemplo de la evaluación de las cualidades relacionadas con el trabajo de la Administración Pública Australiana.

Recuadro 7.3. Mérito en la Administración Pública Australiana

Las decisiones de empleo en la Administración Pública Australiana (APS) se basan en el mérito, que es uno de los principios del servicio en cuanto al empleo. Como mínimo, todas las decisiones en materia de empleo deben basarse en una evaluación de las cualidades relacionadas con el trabajo de una persona y las requeridas para realizar el trabajo. Para las decisiones que puedan dar lugar a la contratación o al ascenso de un empleado de la APS, la evaluación debe ser competitiva.

En virtud de la Ley de Administración Pública de 1999, la decisión se basa en el mérito si:

- Se basa en la idoneidad relativa de los candidatos para las funciones, mediante un proceso de selección competitivo.
- Se basa en la relación entre las cualidades de los candidatos relacionadas con el trabajo y las cualidades realmente requeridas para las funciones relacionadas con el trabajo.
- Se centra en la capacidad relativa de los candidatos para lograr resultados relacionados con los deberes.
- El mérito es la principal consideración al tomar la decisión.

Para que la evaluación sea competitiva, también debe estar abierta a todos los miembros de la comunidad que cumplan los requisitos. En el caso de los empleos permanentes y no permanentes de más de 12 meses de duración, esto se logra publicando el empleo en la *Gaceta de Empleo de la APS* en el sitio web de empleos de APS.

Entre las cualidades relacionadas con el trabajo que pueden tenerse en cuenta al hacer una evaluación se incluyen:

- habilidades y capacidades
- cualificaciones, capacitación y competencias
- estándares de rendimiento laboral
- capacidad de producir resultados a partir de un rendimiento eficaz al nivel requerido
- cualidades personales relevantes
- potencial demostrado para un mayor desarrollo
- capacidad de contribuir al rendimiento del equipo.

Fuente: Información proporcionada por la Comisión de Administración Pública de Australia.

Los criterios de rendimiento también son una característica fundamental de un sistema meritocrático. Tales criterios ayudan a clarificar qué se espera que logre la persona en el cargo en un período determinado y cómo se evaluarán esos logros. Los criterios de rendimiento refuerzan la meritocracia de dos maneras interrelacionadas. La primera es que contribuyen a comprender si el actual titular del cargo es apropiado o no para el puesto. El mérito no solo debe determinarse en el proceso de selección, sino que también debe reforzarse y reevaluarse en intervalos periódicos. Incluso los mejores procesos de selección pueden cometer errores y los procesos de evaluación del rendimiento ayudan a protegerse de ellos. Además, las funciones pueden cambiar según nuevas prioridades políticas o exigencias operativas. En estos casos, se pueden usar criterios de rendimiento actualizados para reevaluar a la persona en el cargo a fin de garantizar que siga siendo la persona adecuada.

La segunda forma en que los criterios y la evaluación del rendimiento contribuyen a la meritocracia es evaluando el potencial futuro de un empleado en particular. El registro del rendimiento de un empleado es una información importante sobre las capacidades y competencias del individuo, y puede proporcionar una percepción que es difícil de probar en los procesos de selección laboral. Siempre que se lleven a cabo con criterios de rendimiento bien definidos y objetivos para evitar su utilización arbitraria en contra o a favor de determinados funcionarios, las evaluaciones del rendimiento pueden ser un valioso aporte complementario para proporcionar información acerca de los procesos de selección cuando los empleados solicitan un nuevo puesto o una oportunidad de ascenso.

7.2.2. Hay procesos de gestión de personal objetivos y transparentes en función de los cuales se evalúa a los candidatos

Muchos debates sobre el empleo público basado en el mérito hacen hincapié en los procesos de ingreso a la administración o a las instituciones públicas, ya que estos suelen ser la primera línea de defensa contra el nepotismo y el patronazgo. Esta es la razón de ser de, por ejemplo, los concursos para ingresar en la administración pública organizados en España o Francia. En España, los candidatos pasan por concursos y procesos de contratación, que garantizan los principios de objetividad, neutralidad, mérito, capacidad, publicidad y transparencia, así como la profesionalidad y la neutralidad del organismo colegiado de selección. Existen también mecanismos de recurso administrativo y judicial en todas las etapas de los concursos. Sin embargo, en una administración pública basada en el mérito, se aplica el dicho principio a todos los sistemas de toma de decisiones en materia de personal, incluida la gestión del rendimiento; todos los procesos de nombramiento, ya sean internos (ascensos/movilidad lateral) o externos (contratación); las oportunidades de capacitación y desarrollo; los sistemas de remuneración; la disciplina y el despido.

En general, se deben aplicar los siguientes principios a todos estos procesos:

- *Transparencia*: en la mayoría de los sistemas meritocráticos, las decisiones sobre recursos humanos se toman abiertamente, para limitar el trato preferencial concedido a personas o grupos específicos. Por lo general, las decisiones se documentan de tal manera que las partes interesadas principales, entre ellas otros candidatos, puedan seguir y comprender la lógica objetiva que subyace a la decisión. Esto les permite impugnar una decisión que parezca injusta. Las herramientas y prácticas pueden incluir los sistemas en línea que se utilizan cada vez más para realizar un seguimiento de los procesos de recursos humanos y publicar los resultados.
- *Objetividad:* las decisiones se deben tomar en función de criterios objetivos predeterminados (véase la sección 7.2.1 anterior) y se deben medir utilizando herramientas y pruebas adecuadas que sean aceptadas como eficaces y vanguardistas por el sector de recursos humanos. Las herramientas y prácticas pueden incluir currículos normalizados o anónimos, pruebas normalizadas, centros de evaluación, entrevistas de comités, pruebas de competencia, pruebas de personalidad, pruebas de juicio situacional y otros métodos destinados a fundamentar el proceso. En todos los casos, lo mejor es seleccionar las pruebas en consulta con psicólogos profesionales y utilizarlas como un insumo entre muchos otros.
- *Consenso*: las decisiones deben basarse en más de una opinión o punto de vista. Deberían participar varias personas y se debería tratar de lograr un equilibrio de perspectivas, en particular en lo que respecta a los procesos menos normalizados y abiertos a la interpretación subjetiva, como las entrevistas o los exámenes escritos (ensayos). Esto puede ayudar a mejorar la objetividad y a limitar el patronazgo basado en las relaciones personales (por ejemplo, ascender a alguien porque le cae bien a su gerente) y también puede ayudar a abordar las parcialidades inconscientes. Las herramientas y prácticas pueden incluir el uso de entrevistas de comités, donde haya un equilibrio de género, edad y pericia. El uso de la retroalimentación de 360 grados, que proporciona a un empleado la oportunidad de recibir retroalimentación sobre el rendimiento por parte de sus subordinados, compañeros de trabajo y supervisores, y que suele incluir una autoevaluación individual, también puede ayudar a introducir múltiples perspectivas en la toma de decisiones de RR. HH.

En los sistemas meritocráticos estos principios se aplican igualmente al despido. Un alto grado de seguridad laboral ha sido una característica común a los sistemas de empleo público de muchos países y, en general, se establecía para proteger a los funcionarios públicos de los despidos por motivos políticos, garantizar su derecho a prestar un asesoramiento normativo franco e intrépido y permitirles «decir la verdad al poder». Hoy en día, muchas características de la gestión del personal de la administración pública se están replanteando en el contexto de un mercado laboral moderno y las protecciones laborales se debaten en la escena política de muchos países. A los efectos de un sistema basado en la meritocracia, resulta esencial la protección contra el despido por motivos políticos. Sin embargo, y aunque rara vez se aplique –salvo en casos de una falta de conducta manifiesta-, el despido en caso de que el rendimiento sea significativamente inferior al previsto también forma parte del sistema en la mayoría de los países de la OCDE. El desafío está en definir cuidadosamente la línea divisoria entre rendimiento y política, y en proteger ante abusos potenciales. Esto sugiere la necesidad de gestionar activamente el rendimiento.

El recuadro 7.4 analiza la manera en que el jefe de la administración pública y los directores generales de cada oficina gubernamental administran los procesos de gestión de personal en la administración pública polaca.

Recuadro 7.4. Polonia: equilibrar la centralización y delegación del sistema de méritos

El jefe de la administración pública de Polonia es nombrado por el primer ministro y depende directamente de él. Su función incluye coordinar la política relativa al personal de la administración pública y armonizar las múltiples y descentralizadas herramientas de gestión de los recursos humanos basados en el mérito, para así prevenir la fragmentación. En efecto, el sistema de administración de los recursos humanos de la administración pública polaca está descentralizado; cada oficina gubernamental es responsable de sus políticas de recursos humanos. Por lo tanto, el jefe de la administración pública debe realizar sus tareas con la asistencia de los directores generales de las oficinas (los cargos más altos del sistema de la administración pública), quienes realizan las actividades previstas en la legislación laboral en relación con las personas empleadas en su oficina gubernamental y son responsables de la política de dotación de personal (actúan como empleadores del gobierno).

Hay algunos aspectos de la gestión de recursos humanos basada en el mérito que son competencia exclusiva del jefe de la administración pública y se ejercen de forma centralizada. En el ámbito de la contratación, el jefe de la administración pública supervisa sustantivamente la base de datos de las vacantes de empleo en el servicio (con excepción de los puestos de categoría superior). Cada director general/jefe de oficina debe publicar las vacantes en esta base de datos. El Departamento de Administración Pública, que presta apoyo al jefe del servicio en el desempeño de sus funciones, supervisa la conformidad de los anuncios de empleo con los requisitos legales, incluidas las normas y principios éticos de la administración pública, en miras a garantizar que el proceso de contratación sea transparente, abierto y basado en el principio de concurso. En caso de irregularidades, el jefe de la administración pública hace recomendaciones para corregirlas y controla su implementación.

El jefe de la administración pública también preside reuniones periódicas con los directores generales para compartir información, debatir «cuestiones candentes» y colaborar en la elaboración de proyectos de soluciones en equipos de trabajo.

Otras herramientas que el jefe de la administración pública utiliza para reforzar y normalizar la aplicación del principio de mérito en toda la administración pública son:

- Creación y nombramiento de diversos comités, como organismos de opinión o consultivos, sobre cuestiones relacionadas con la administración pública. Podría haber, por ejemplo, comités de normas de gestión de recursos humanos, ética y normas de la administración pública, un sistema de remuneración, descripciones de puestos y evaluación de los cargos más altos de la administración pública. En general, estos organismos incluyen expertos del mundo académico y de la sociedad civil, del sector privado y de los ejecutivos de la administración pública.
- Uso de instrumentos de derecho no vinculante, como ordenanzas, guías y recomendaciones (por ejemplo, sobre la promoción de la cultura de integridad en la administración pública).
- Utilización de instrumentos de supervisión, como la auditoría y el control (realizados por el ministro de finanzas y el primer ministro) de las actividades realizadas en virtud de la Ley de la Administración Pública. Estos podrían ser de naturaleza vinculante y de apoyo para los directores generales.
- Elaboración de proyectos de legislación secundaria promulgada por el primer ministro estipulada en la Ley de la Administración Pública, por ejemplo, sobre la evaluación del rendimiento, los principios éticos o los procedimientos de cualificación. Esto crea un marco coherente basado en la meritocracia para toda la administración pública y, al mismo tiempo, brinda a los directores generales la flexibilidad para adaptarse e implementarlo.

- Adopción de herramientas uniformes para toda la administración pública, como la descripción y evaluación de puestos, los procedimientos de contratación, la evaluación del rendimiento y el procedimiento disciplinario.

Fuente: Departamento de Administración Pública, Cancillería Polaca del Primer Ministro.

7.2.3. Hay procesos de reclutamiento abiertos que garantizan la oportunidad de evaluación de todos los candidatos potencialmente cualificados

Un tercer componente fundamental del mérito es el principio de acceso abierto y equitativo. Esto es clave, ya que ayuda a garantizar que la mejor persona para el puesto pueda presentarse y ser considerada independientemente de su ubicación, características demográficas, estatus social o afiliación política. Para lograrlo, las administraciones públicas basadas en el mérito de los países de la OCDE se esfuerzan por garantizar que los puestos vacantes y la información pertinente se anuncien y comuniquen, que los puntos de acceso para las pruebas y las entrevistas estén dispersos geográficamente y que se haga todo lo posible por facilitar la labor de los grupos que puedan estar en situación de desventaja, como las personas con discapacidad. En España, por ejemplo, hay disposiciones específicas que tienen por objeto fomentar la diversidad en la contratación de empleados públicos, incluidas las personas con discapacidades, mediante medidas específicas como el establecimiento de cuotas. Estas medidas buscan eliminar los obstáculos discriminatorios siempre que los candidatos hayan superado los procedimientos de selección y hayan demostrado el mismo nivel de competencias y conocimientos que los demás candidatos. Un sistema que limita la consideración a segmentos específicos de la sociedad no puede considerarse plenamente meritocrático, independientemente de los criterios y herramientas de evaluación utilizados.

Este principio exige una verdadera reflexión sobre la forma en que se eligen y evalúan los criterios de selección. Por ejemplo, ¿los criterios educativos benefician a los graduados de determinadas escuelas a las que se sabe que asiste principalmente una clase de élite? Tales criterios pueden perpetuar la noción de clase dirigente, lo que es contrario al principio básico del mérito. De hecho, para vincular el mérito a los criterios educativos es necesario examinar cuidadosamente si el principio de mérito se aplica en el sistema educativo y cómo se hace. En algunos países, el acceso a la educación se determina más por los medios que por los méritos, lo que, por extensión, puede dar lugar a una administración pública elitista. Para abordar esta cuestión, algunos países, como Bélgica, permiten que los criterios educativos se sustituyan por criterios de experiencia cuando se pueda presentar un caso claro.

Algunos países de la OCDE analizan los criterios de selección y los procesos de contratación en función de factores demográficos para evaluar si fomentan las solicitudes de mujeres o de grupos minoritarios. El Reino Unido ha realizado un análisis minucioso de los solicitantes de los programas *Fast Stream* y ha comprobado que el grupo de solicitudes no tiene en cuenta algunos aspectos fundamentales de representación (recuadro 7.5). Si se recibe una cantidad sorprendentemente baja de solicitudes de ciertos grupos, se pueden realizar más estudios para comprender por qué estos grupos no presentan solicitudes y cómo abordar las barreras. En ocasiones, la barrera es la percepción: en algunas sociedades, ciertos grupos no perciben que la administración pública sea un lugar de trabajo donde los aceptarían. Esto puede ser una señal poderosa en cuanto al nivel de mérito, real o percibido, en el sistema.

Recuadro 7.5. Contratación abierta para el *Fast Stream* del Reino Unido

El *Fast Stream* es uno de los programas de desarrollo de graduados más grandes de los países de la OCDE. En 2015, 21 135 solicitantes compitieron por 967 nombramientos en 12 diferentes categorías de especialización y generalistas.

Una vez seleccionados, se dota a los participantes del programa de los conocimientos, habilidades y experiencia necesarios para ser los futuros dirigentes de la administración pública. El desarrollo personal de los participantes de *Fast Stream* se logra a través de un programa de puestos cuidadosamente gestionados y contrastados, complementados con un aprendizaje formal y otros apoyos como *coaching*, tutoría y aprendizaje en acción.

El programa *Fast Stream* del Reino Unido promueve la diversidad y la inclusión, y produce un informe anual con datos y análisis que muestran la variedad de solicitantes. Este es un buen ejemplo del análisis de recursos humanos basado en datos. En 2015, se elaboró un informe para comprender los factores que explican el patrón socioeconómico del *Fast Stream,* y por qué es menos probable que los solicitantes procedentes de entornos socioeconómicos más bajos presenten una solicitud y tengan probabilidades de éxito. La investigación aportó conocimientos para la administración pública en general y pruebas para la formulación de recomendaciones para mejorar la diversidad socioeconómica.

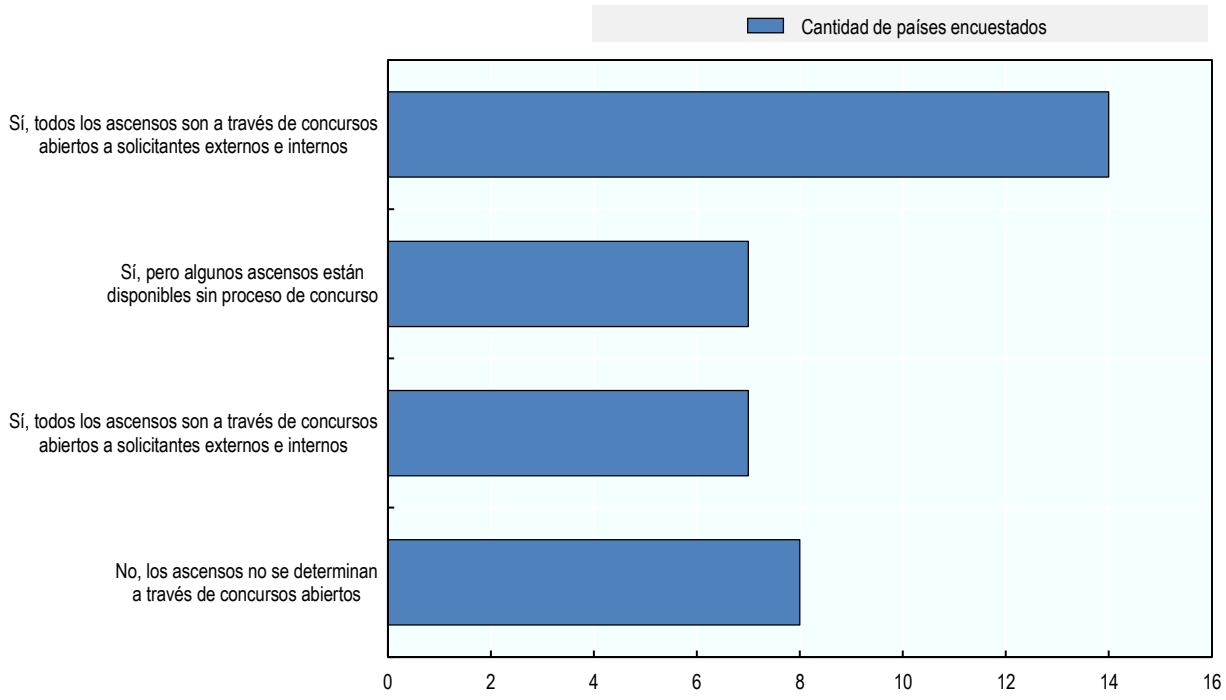
El informe incluía recomendaciones para (entre otras cosas) introducir un enfoque nuevo y mejorado para medir y supervisar la diversidad socioeconómica; establecer una rendición de cuentas más clara respecto a la diversidad socioeconómica en el *Fast Stream* e introducir una mejor comprensión de los datos para ajustar las estrategias de atracción y contratación.

Fuente: (OCDE, 2017[8]) (The Bridge Group, 2016[9]).

Cuando se aplica a los procesos internos de recursos humanos, este principio debe ajustarse a las circunstancias particulares del sistema de la administración pública en cuestión. No todos los puestos deben cubrirse mediante concursos abiertos a candidatos externos. La figura 7.2 sugiere que solo una minoría de los países de la OCDE abren todas las contrataciones a concurso externo. Sin embargo, debe haber criterios y razonamientos claros y transparentes detrás del uso de concursos internos frente a los externos. Además, los concursos internos deben permanecer abiertos a todos los candidatos internos cualificados.

Figura 7.2. ¿El ascenso profesional se realiza mediante concurso abierto?

Respuestas de 35 países de la OCDE, 2016



Notas: Las barras representan la cantidad de países de la OCDE que respondieron positivamente a esta pregunta para estas áreas.
Fuente: (OCDE, 2016[6]).

7.2.4. Hay mecanismos de supervisión y recurso que garantizan la implementación justa y coherente del sistema

Al igual que en cualquier sistema basado en normas, es necesario contar con instituciones y procesos que garanticen una aplicación coherente y justa. Esto es particularmente importante cuando la responsabilidad de la gestión de los recursos humanos está muy distribuida, como ocurre en la mayoría de los países de la OCDE, donde los directores individuales tienen un alto grado de influencia en la contratación, la evaluación del rendimiento y los ascensos. Con tantas personas involucradas, hay altos riesgos de una aplicación irregular, así como de que interpretaciones personales de las normas y principios den lugar a una aplicación desigual o incluso al desacuerdo sobre lo que significan las normas y principios. La mayoría de los países abordan estas cuestiones mediante tres mecanismos interrelacionados.

El primero consiste en asignar a un organismo independiente la autoridad para la supervisión y protección del sistema de méritos, con facultades de investigación y autoridad para intervenir en procesos de recursos humanos cuando se considere que se han cometido infracciones o que estas son inminentes. En la mayoría de los casos, la función principal del organismo es salvaguardar el proceso y corregir el sistema cuando sea necesario (recuadro 7.6). Por ejemplo, estas autoridades pueden supervisar que los anuncios de empleo cumplan los requisitos legales, los reglamentos y los principios éticos, y pueden supervisar la transparencia del proceso de contratación. En algunos países, las autoridades también llevan a cabo procedimientos de prueba y selección en nombre de organizaciones individuales.

El segundo consiste en disponer de mecanismos de recurso disponibles para aquellos candidatos que consideren que se les ha tratado injustamente. Proporcionar a los candidatos acceso a su expediente

personal y a sus registros es indispensable. Los medios de recurso deben darse a conocer a los candidatos, y los mecanismos deben ser accesibles y contar con los recursos adecuados para garantizar la capacidad de respuesta.

El tercero consiste en garantizar que todos los directores tengan una comprensión clara y coherente del sistema y su discreción dentro de él. Esto se logra con mayor frecuencia mediante una combinación de suministro de información, capacitación obligatoria y regular y servicios de asesoramiento.

Recuadro 7.6. Agencias de protección al mérito

Irlanda: la Comisión de Nombramientos para la Administración Pública es un organismo independiente que establece y salvaguarda las normas de contratación y está obligado por ley a garantizar que la contratación y la selección se lleven a cabo por medios justos, abiertos y basados en el mérito. Su principal responsabilidad estatutaria es establecer normas de contratación y selección que publica como Códigos de Práctica. La Comisión salvaguarda estas normas mediante la supervisión y auditoría periódicas de las actividades de contratación y selección, e investiga las presuntas infracciones de los Códigos de Práctica.

Canadá: la Comisión de Administración Pública (*Public Service Commission* o PSC) es un organismo independiente encargado de salvaguardar los valores de una administración pública profesional: competencia, no partidismo y representatividad. La PSC salvaguarda la integridad del personal de la administración pública y la imparcialidad política de los funcionarios públicos. La PSC puede investigar los nombramientos externos; los nombramientos internos, si no se delegan en una organización, y cualquier proceso de nombramiento que implique una posible influencia política o un presunto fraude. La PSC realiza todos los nombramientos externos e internos, aunque la autoridad para hacer los nombramientos puede ser delegada a los más altos funcionarios públicos (viceministros). Los viceministros deben respetar las políticas de nombramiento de la PSC en el ejercicio de su autoridad delegada y deben rendir cuentas a la PSC de las decisiones de nombramiento que tomen, mediante mecanismos como la supervisión, la presentación de informes, los estudios, las auditorías, las investigaciones y las medidas correctivas. La PSC puede limitar o eliminar la autoridad delegada de un viceministro. A su vez, la PSC debe rendir cuentas de la integridad del sistema de nombramientos de la administración pública ante el parlamento.

Estados Unidos: la Junta de Protección del Sistema de Méritos (*Merit Systems Protection Board* o MSPB) es un organismo independiente y cuasi judicial del poder ejecutivo que actúa como guardián de los sistemas de mérito federales. La MSPB está facultada para escuchar denuncias y decidir sobre medidas correctivas o disciplinarias cuando se afirma que un organismo ha cometido una práctica prohibida relativa al personal. La MSPB cumple con sus responsabilidades y facultades estatutarias principalmente resolviendo las apelaciones individuales de los empleados y realizando estudios de sistemas meritocráticos. Además, la MSPB examina las medidas importantes de la Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management* u OPM) para evaluar el grado en que esas medidas pueden afectar a los méritos. La Oficina del Asesor Especial (*Office of Special Counsel* u OSC) es un organismo ejecutivo independiente que investiga las denuncias de prácticas prohibidas relativas al personal, procesa a los infractores de las normas y reglamentos de la administración pública y hace cumplir la legislación pertinente.

Fuente: Irlanda: Comisión de Nombramientos de la Administración Pública, www.cpsa.ie/en/; Canadá: Gobierno de Canadá, Comisión de Administración Pública, www.canada.ca/en/public-service-commission.html; Estados Unidos: Junta de Protección del Sistema de Méritos de los Estados Unidos, www.mspb.gov/ (todos ellos consultados el 22 de febrero de 2020).

7.3. Desafíos

Si bien los sistemas meritocráticos han sido un principio constante en la gestión de la administración pública de los gobiernos de la OCDE, la aplicación del sistema necesita renovarse a fin de estar a la altura de las exigencias cambiantes de las administraciones públicas. A la luz de estas necesidades y expectativas cambiantes, os sistemas meritocráticos existentes están siendo revisados en muchos sentidos.

En el centro de las tensiones del sistema de méritos se encuentra la percepción de que las meritocracias no son tan receptivas a los deseos de los funcionarios políticos electos para representar a sus electores. Podría argumentarse que los procesos de contratación y dotación de personal en un tipo de sistema de sector privado serían más adaptables y rápidos para responder a los nuevos desafíos, al no imponer las mismas normas o controles y equilibrios en función del mérito. En estos sistemas, la transparencia y la justicia son intercambiadas por la conveniencia. Que esto sea cierto o no y cuáles son los ventajas y desventajas de este intercambio a largo plazo en términos de valor público y principios democráticos exige un debate público y un análisis que vaya más allá de las visiones cortoplacistas asociadas a los ciclos políticos. La mayoría de los sistemas tienen cierta flexibilidad y utilizan moderadamente las excepciones a las normas de mérito para asegurarse de que sigan siendo excepciones a la regla y de que no se conviertan en la regla.

Lo que está claro es que si los sistemas basados en el mérito no se actualizan para satisfacer las necesidades de un gobierno del siglo XXI, crearán incentivos para que los administradores se resistan a la naturaleza meritocrática del sistema y encuentren formas de reducir los gastos.

7.3.1. La toma de decisiones rápida y oportuna

Un aspecto central de este debate es la velocidad de muchos sistemas meritocráticos, la cual a menudo puede reducirse debido a las numerosas etapas necesarias para evaluar a los candidatos y la necesidad de garantizar que estos tengan amplias oportunidades de impugnar una decisión que consideren inadecuada. Desde el punto de vista de la gestión, las exigencias operativas que no se satisfacen mediante un sistema de méritos lento pueden crear incentivos para buscar otros tipos de mecanismos de dotación de personal, como el uso de contratos temporales o los ascensos de carácter temporal, lo que puede socavar el sistema de méritos.

Un sistema del sector público basado en el mérito, que valora la apertura y la transparencia, puede que siempre sea ligeramente más lento que los sistemas alternativos que permiten saltarse varias etapas del proceso. Sin embargo, muchos países podrían acelerar sus procesos de dotación de personal haciendo un mejor uso de las tecnologías digitales e invirtiendo en las habilidades y capacidades de los gerentes de recursos humanos para aplicar enfoques más estratégicos a la dotación de personal. Con el fin de ayudar a los encargados de las contrataciones y a los gerentes, la Comisión de Administración Pública de Australia ha elaborado una guía para aumentar la conformidad de los procesos internos de recursos humanos con el marco jurídico y facilitar la toma de decisiones sin ralentizar el sistema (Australian Public Service Commission, 2018[10]).

Varios países, como Canadá, han elaborado sistemas de mancomunación que también pueden ayudar a acelerar el proceso desde el punto de vista de la gestión. En este sistema, los candidatos precalifican para ciertos tipos de puestos, y los gerentes de contratación pueden ir a esta «reserva» de candidatos para encontrar al adecuado sin tener que realizar todo el proceso desde el principio. Sin embargo, desde la perspectiva de un candidato, el proceso puede llevar mucho tiempo, y es posible que los buenos candidatos ya hayan encontrado trabajo en otro lugar. También se crean grupos de habilidades internamente para ofrecer un recurso transversal al gobierno. El programa de agentes libres de Canadá crea un grupo de funcionarios públicos internos con habilidades para la innovación y los asigna a proyectos de corta duración en diversos departamentos para ayudar a satisfacer necesidades especializadas.

7.3.2. Mantenerse al día con las nuevas habilidades y competencias

Un segundo factor que pone a prueba los sistemas de méritos tradicionales es el tipo de competencias y criterios que se evalúan. Por un lado, los conjuntos de competencias del sector público se están volviendo cada vez más especializados y técnicos (por ejemplo, para detectar la corrupción), lo que sugiere que el enfoque tradicional de un examen normalizado puede ser menos pertinente.

Por otro lado, los empleadores públicos utilizan cada vez más las competencias conductuales y cognitivas (por ejemplo, el trabajo en equipo, el pensamiento estratégico y las competencias de gestión) y los valores (por ejemplo, la integridad) como criterios de selección para los puestos. Los desafíos de utilizar sistemas meritocráticos para detectar la integridad y descartar a las personas cuyos valores no coinciden son significativos, por varias razones:

- Lo que contribuye a que la gente decida involucrarse en la corrupción o en conductas poco éticas no es tanto los rasgos del carácter de las personas sino el contexto en el que se encuentran.
- Las pocas personas que pueden acercarse a un trabajo con la intención específica de emprender actividades poco éticas probablemente estén dispuestas a engañar y jugar con el sistema de detección para lograr sus fines.
- No hay consenso sobre los beneficios o la fiabilidad de las pruebas de integridad utilizadas para la preselección de candidatos principalmente en el sector privado.

Esta situación requiere un nuevo conjunto de herramientas de evaluación y pericia. Sin invertir en esa pericia, la evaluación de este tipo de factores está abierta a la interpretación subjetiva y a la parcialidad inconsciente, lo que puede poner en peligro la validez del proceso de méritos y abrir la puerta al nepotismo. La conclusión es que la capacidad del enfoque meritocrático tradicional para seleccionar a los mejores candidatos (es decir, la educación, la experiencia y los exámenes normalizados) puede que ya no sea apropiado para las necesidades de una organización moderna de servicio público.

Dados estos desafíos, algunos gobiernos pueden poner a prueba específicamente la conciencia y el conocimiento de los procedimientos éticos, y utilizar exámenes de juicio situacional para obtener una visión de la capacidad de juicio de los candidatos.

Las evaluaciones basadas en los valores también pueden proporcionar información sobre la adecuación de los valores, lo que puede ser un importante indicador del rendimiento futuro. Generalmente, el primer paso es que una organización clarifique qué valores constituyen una parte esencial de su trabajo. Esto debería ir más allá de la simple enumeración de palabras clave como «integridad» y «rendición de cuentas», e incluir una descripción de las conductas que ilustran estos valores en un contexto laboral. Las conductas pasan entonces a formar parte de los criterios de evaluación junto con las habilidades, la experiencia y la aptitud.

La evaluación de estas conductas no es sencilla y requiere cierto grado de pericia. Se puede utilizar en el marco de las entrevistas, por ejemplo; algunas organizaciones pueden solicitar a los candidatos que hablen directamente sobre sus propios valores. Sin embargo, a menudo, una mejor manera es conocerlos indirectamente: preguntando, por ejemplo, sobre un momento en el que el empleado se vio obligado a tomar una decisión ética en el trabajo o sobre un momento en que sintió que había un conflicto de valores, para luego, buscar las conductas identificadas previamente. Aún mejor es que los candidatos demuestren sus valores mediante las metodologías de los centros de evaluación, como juegos de rol, simulaciones y ejercicios de grupo. La ludificación se utiliza cada vez más como una forma de evaluar las conductas y valores en un entorno más natural, pero esos enfoques requieren controles cuidadosos en manos de expertos psicológicos para garantizar la fiabilidad y la validez.

7.3.3. El desafío de la representación y la inclusión

Dos valores que guían cada vez más la gestión y el empleo públicos son los de la representación y la inclusión. La diversidad de la fuerza de trabajo en un entorno inclusivo puede mejorar la formulación de políticas y la innovación en la prestación de servicios. El hecho de contar con una serie de empleados con diferentes antecedentes que ven las cosas desde perspectivas diferentes también puede contribuir a una cultura del lugar de trabajo en la que los empleados estén abiertos a cuestionar las suposiciones y a identificar los riesgos para la integridad. La Comisión de Administración Pública de Australia elaboró material de orientación destinado a aumentar la diversidad y la inclusión en la fuerza de trabajo de la administración pública australiana, incluida, por ejemplo, la orientación para diseñar medidas afirmativas para la contratación de personas indígenas o personas con discapacidad (Australian Public Service Commission, 2018[10]).

En todos los países de la OCDE, los niveles superiores de las jerarquías burocráticas son menos diversos y menos representativos de la población en general que la fuerza de trabajo del sector público en general. Esto sugiere que los sistemas meritocráticos que seleccionan y promueven a las personas para puestos de alto nivel pueden tener preferencia por ciertos perfiles, y podrían revisarse teniendo esto en cuenta.

La parcialidad puede estar incorporada en el sistema o puede ser parte de la parcialidad personal (inconsciente) de aquellos que toman las decisiones. Las parcialidades que pueden estar incorporadas en el sistema pueden incluir criterios que excluyen innecesariamente a ciertas poblaciones, como la preferencia por cierta educación a la que solo pueden acceder las poblaciones de clase alta o la ubicación de instalaciones de contratación en las capitales. Los programas de mentores también pueden ayudar a corregir los desequilibrios en el desarrollo de las redes sociales que, a menudo, desempeñan un papel en el ascenso, al igual que las políticas firmes que tienen por objeto conciliar el trabajo con la vida familiar.

La parcialidad inconsciente de los responsables de la toma de decisiones puede abordarse y gestionarse, comenzando por la capacitación obligatoria de concientización de todos los directivos. Los directivos deben comprender sus parcialidades no solo en la contratación, sino también en la gestión del rendimiento (que tiene un efecto significativo en los ascensos) y en la asignación de tareas (p. ej., es posible que se asignen a las mujeres menos oportunidades de trabajar en los proyectos exigentes de alto perfil, porque se supone que dan prioridad a la vida familiar). Tomar este tipo de decisiones sobre el personal en consulta con otros gerentes, superiores o incluso otros miembros del equipo puede ser una forma de desafiar las parcialidades personales de los gerentes (Evans et al., 2014[11]).

7.3.4. La fragmentación del empleo público

Cuando se establecieron muchos de los sistemas de administración pública se entendía que el empleo público era único e independiente del empleo privado y, por lo tanto, esto justificaba su propio sistema y marco jurídico. Los sistemas actuales de la administración pública tienden a estar mucho más fragmentados, y los funcionarios públicos se encuentran trabajando cada vez con mayor frecuencia junto a contratistas privados o personas con contratos temporales que posiblemente no estén sujetos a los mismos principios y protecciones meritocráticos. Además, cada vez hay más servicios públicos que se prestan en nombre del gobierno por terceros contratistas y organizaciones sin fines de lucro/del tercer sector. Por lo general, y al respecto, no se aplican las normas de mérito de la administración pública tradicional.

Esto plantea importantes interrogantes sobre el estado actual y el futuro de los sistemas meritocráticos. Por ejemplo, ¿deberían las organizaciones de prestación de servicios a terceros que se dirigen a los ciudadanos estar sujetas a un conjunto mínimo de normas de mérito, independientemente de que sean o no del sector público? ¿O acaso su distancia de la interfaz política elimina la amenaza más inmediata de interferencia política que el mérito fue diseñado para proteger? Dada la cantidad de dinero público que gestionan muchas de estas organizaciones, algunos sugieren que deberían estar sujetas a algún tipo de medidas de capacidad mínima. Por ejemplo, la Comisión Europea ha elaborado un marco de competencias que puede aplicarse a

las autoridades de gestión que reciben fondos estructurales de la UE (European Commission, n.d.[12]). El marco puede orientar sus procesos de mérito y ayudar a identificar fortalezas y brechas.

Una cuestión conexa es si todos los empleados públicos deben estar sujetos a los mismos criterios de mérito independientemente de su situación laboral (por ejemplo, los funcionarios públicos, los empleados temporales, etc.). Esto probablemente dependería de si los funcionarios públicos llevan a cabo el mismo trabajo que otros empleados públicos. El nivel de meritocracia se determinaría probablemente mediante una especie de evaluación de riesgos basada en las cualidades del trabajo y no en el mecanismo jurídico específico de contratación vigente.

Referencias

Australian Public Service Commission (2018), *Recruitment: Guidelines*, https://www.apsc.gov.au/recruitment-guidelines (accessed on 24 September 2019). [10]

Charron, N. et al. (2017), "Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes", *The Journal of Politics*, Vol. 79/1, pp. 89-104, http://dx.doi.org/10.1086/687209. [4]

Cortázar, J., J. Fuenzalida and M. Lafuente (2016), *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio*, Inter-American Development Bank, http://dx.doi.org/10.18235/0000323. [1]

Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2011), "The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption", *Political Research Quarterly*, Vol. 65/3, pp. 656-668, http://dx.doi.org/10.1177/1065912911408109. [2]

European Commission (n.d.), *EU Competency Framework for Management and Implementation of the ERDF and Cohesion Fund*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/competency/ (accessed on 11 October 2019). [12]

Evans, M. et al. (2014), "'Not yet 50/50' - Barriers to the Progress of Senior Women in the Australian Public Service", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 73/4, pp. 501-510, http://dx.doi.org/10.1111/1467-8500.12100. [11]

Meyer-Sahling, J. and K. Mikkelsen (2016), "Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries", *Public Administration*, Vol. 94/4, pp. 1105-1123, http://dx.doi.org/10.1111/padm.12276. [3]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [5]

OCDE (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en. [8]

OCDE (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments of OECD Countries*, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM. [6]

OCDE (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en. [7]

The Bridge Group (2016), *Socio-Economic Diversity in the Fast Stream*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/497341/BG_REPORT_FINAL_PUBLISH_TO_RM__1_.pdf (accessed on 11 October 2019). [9]

8 Desarrollo de capacidades

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio de desarrollo de capacidades incluido en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Clarifica cómo las actividades básicas, como ser el suministro de información oportuna y pertinente sobre las políticas y normas en materia de integridad, así como la realización de actividades periódicas y adaptadas de capacitación en materia de integridad, pueden fomentar el compromiso con la integridad pública. Identifica los componentes básicos de las funciones eficaces de asesoramiento en materia de integridad y examina cómo estos mecanismos de orientación y consulta pueden ayudar a los funcionarios públicos a comprender y aplicar estándares de integridad en sus actividades cotidianas. El capítulo aborda desafíos frecuentes, entre los cuales se encuentran el uso de formatos de capacitación innovadores e interactivos, dedicar tiempo y recursos al desarrollo de capacidades y a la orientación, y garantizar una coordinación eficaz de los organismos encargados de la capacitación. También examina desafíos relacionados a los asesores de integridad, como el riesgo de que otros actores puedan renunciar a sus responsabilidades en materia de integridad o utilizar indebidamente el asesoramiento y orientación de los asesores.

8.1. ¿Por qué el desarrollo de capacidades?

La concientización, el desarrollo de conocimientos y competencias, así como el fomento del compromiso con la integridad son elementos esenciales de la integridad pública. La concientización sobre las normas, prácticas y desafíos de la integridad ayuda a los funcionarios públicos a reconocer los problemas de integridad cuando se presentan. Asimismo, la capacitación y la orientación bien diseñadas dotan a los funcionarios públicos de los conocimientos y las competencias necesarios para gestionar adecuadamente los asuntos de integridad y buscar asesoramiento especializado cuando resulte necesario. A su vez, la concientización y la formación contribuyen a fomentar el compromiso entre los funcionarios públicos y motiva la conducta para que cumplan con sus deberes públicos y beneficien al público.

En la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública, se llama a los adherentes a «ofrecer a los funcionarios públicos la información, formación, orientación y asesoramiento oportunos para que estos apliquen las normas de integridad pública en su lugar de trabajo, en concreto:

a. proporcionando a los funcionarios públicos información precisa y actualizada a lo largo de sus carreras profesionales sobre las políticas, normas y procedimientos administrativos de la entidad que resulten pertinentes al objeto de preservar la rigurosidad de las normas de integridad pública;
b. ofreciendo a los funcionarios públicos, al inicio y a lo largo de sus carreras profesionales, formación en materia de integridad para promover una mayor concientización, y dotarles de las competencias necesarias para el análisis de dilemas éticos, de manera que las normas en materia de integridad pública resulten aplicables y útiles en sus propios contextos personales;
c. proporcionando fácil acceso a mecanismos formales e informales de orientación y consulta, , que contribuyan a facilitar la aplicación de las normas de integridad pública por parte de los funcionarios públicos en su trabajo diario, además de la gestión de situaciones donde existan conflictos de intereses» (OCDE, 2017[1]).

8.2. ¿Qué es el desarrollo de capacidades?

Hay una serie de instrumentos y mecanismos que los gobiernos pueden utilizar para proporcionar información, capacitación y orientación a los funcionarios públicos. Las siguientes características son elementos esenciales:

- La información sobre las políticas de integridad, las normas y los procedimientos administrativos está actualizada y disponible.
- La capacitación introductoria y en el trabajo en materia de integridad se lleva a cabo periódicamente para concientizar y desarrollar habilidades para la integridad pública, y existen medidas de evaluación para valorar la eficacia.
- Existen mecanismos de orientación y consulta para aplicar de manera coherente las normas de integridad en la labor cotidiana de los funcionarios públicos y tales mecanismos son conocidos y accesibles.

8.2.1. La información sobre las políticas de integridad, las normas y los procedimientos administrativos está actualizada y disponible

Poner a disposición de los funcionarios públicos información suficiente es fundamental para concientizar y aumentar la comprensión de las políticas, las normas, los reglamentos y los procedimientos administrativos en materia de integridad. Los métodos y los mensajes dependerán de si el objetivo es dar a conocer las normas de integridad aplicables en todo el sector público, o aquellas aplicables a instituciones o contextos específicos. Si se trata de concientizar sobre las normas de integridad del gobierno en sentido amplio, los gobiernos pueden emitir comunicados sobre los valores y principios de la administración pública. Esto puede incluir el envío de un ejemplar del código de conducta o del código de ética a los funcionarios públicos y la presentación de su contenido cuando se incorporan a la administración pública, así como la petición de que firmen una declaración de que han leído, comprendido y aceptado adherirse al código de conducta o al código de ética, al ingresar a su cargo o cuando cambian de funciones. El valor jurídico de tal acto suele ser limitado, pero su significado simbólico puede ser considerable si se inserta en el sistema de integridad más amplio (OCDE, 2009[2]).

Las organizaciones públicas pueden utilizar medios adicionales para difundir y concientizar sobre las normas de integridad, como carteles, salvapantallas de ordenador, tableros de empleados, pancartas, puntos de libro y calendarios impresos (entre otros materiales). Por ejemplo, en México, la Secretaría de la Función Pública (SFP) difundió carteles sobre los principios constitucionales que explicaban lo que significa cada valor específico del servicio público (legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia) (figura 8.1). Si el objetivo es concientizar sobre las normas de integridad específicas de un sector concreto, los gobiernos pueden considerar el producir y difundir mensajes adaptados. El Organismo de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos y el Departamento del Interior de Australia han introducido vídeos sobre integridad y preparado correos electrónicos para aclarar las expectativas y la conducta específicas del sector dentro de sus organismos (OCDE, 2017[3]).

Figura 8.1. Cartel de los principios constitucionales de México

Fuente: Unidad de ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (2018), "Principios Constitucionales", Secretaría de la Función Pública.

El uso de mensajes que contengan ejemplos concretos sobre lo que significan estos valores alentará a los funcionarios públicos a reflexionar sobre ellos e interiorizarlos. Por ejemplo, el cartel de las normas de integridad y conducta de Nueva Zelanda (figura 8.2) se exhibe tanto en las organizaciones públicas como públicamente para los ciudadanos, y ofrece ejemplos concretos de lo que significan los valores.

Figura 8.2. Concientizar sobre los estándares de integridad y conducta en Nueva Zelanda

STATE SERVICES COMMISSION
Te Komihana O Ngā Tari Kāwanatanga

STANDARDS OF
INTEGRITY
& CONDUCT

A code of conduct issued by the State Services Commissioner under the State Sector Act 1988, section 57

WE MUST BE FAIR, IMPARTIAL, RESPONSIBLE & TRUSTWORTHY

The State Services is made up of many organisations with powers to carry out the work of New Zealand's democratically elected governments.

Whether we work in a department or in a Crown entity, we must act with a spirit of service to the community and meet the same high standards of integrity and conduct in everything we do.

We must comply with the standards of integrity and conduct set out in this code. As part of complying with this code, our organisations must maintain policies and procedures that are consistent with it.

For further information see www.ssc.govt.nz/code

FAIR

We must:
- treat everyone fairly and with respect
- be professional and responsive
- work to make government services accessible and effective
- strive to make a difference to the well-being of New Zealand and all its people.

IMPARTIAL

We must:
- maintain the political neutrality required to enable us to work with current and future governments
- carry out the functions of our organisation, unaffected by our personal beliefs
- support our organisation to provide robust and unbiased advice
- respect the authority of the government of the day.

RESPONSIBLE

We must:
- act lawfully and objectively
- use our organisation's resources carefully and only for intended purposes
- treat information with care and use it only for proper purposes
- work to improve the performance and efficiency of our organisation.

TRUSTWORTHY

We must:
- be honest
- work to the best of our abilities
- ensure our actions are not affected by our personal interests or relationships
- never misuse our position for personal gain
- decline gifts or benefits that place us under any obligation or perceived influence
- avoid any activities, work or non-work, that may harm the reputation of our organisation or of the State Services.

newzealand.govt.nz

Published June 2007 ISBN: 978-0-478-30328-4

Fuente: Normas de integridad y conducta de la Comisión de Servicios Estatales, www.nzals.co.nz/assets/Policy-Forms/Code-of-Conduct-Policy.pdf (consultado el 25 de febrero de 2020).

El simple hecho de exhibir las normas de integridad no garantiza necesariamente que los funcionarios públicos consideren debidamente la información de la que disponen. Por este motivo, cualesquiera que sean las herramientas y los mensajes que se elijan, la promoción periódica de políticas, normas y procedimientos de integridad puede ayudar a los funcionarios públicos a recordarlos cuando se enfrenten a situaciones éticas (OCDE, 2017[4]). Como se señala en (OCDE, 2019[5]), los recordatorios morales han demostrado ser un instrumento eficaz para contrarrestar la conducta poco ética, al recordar a la gente las normas éticas al momento de la toma de decisiones (Mazar and Ariely, 2006[6]; Bursztyn et al., 2016[7]). Mensajes poco llamativos, como «Gracias por su honestidad», pueden tener un efecto sorprendente en el cumplimiento de las normas de integridad (Pruckner and Sausgruber, 2013[8]), aunque para lograr el efecto deseado dichas intervenciones deben estar programadas para realizarse muy cercanamente al momento de toma de decisiones (Gino and Mogilner, 2014[9]).

Una política concreta derivada de estas conclusiones podría consistir en la inclusión de una frase a ser confirmada por un funcionario de contrataciones justo antes de tomar la decisión sobre un contrato de contratación. La frase podría decir: «Tomaré la siguiente decisión de acuerdo con las normas profesionales y éticas más estrictas». Al firmar, el funcionario de contrataciones vincula implícitamente su nombre a la conducta ética (OCDE, 2017[10]). Otras medidas normativas concretas podrían incluir la exigencia de recuadros para la firma al inicio de los formularios de reporte de los gobiernos (recuadro 8.1).

Recuadro 8.1. Aplicar conocimientos conductuales para mejorar el cumplimiento

En los Estados Unidos, los proveedores federales que realizan ventas a través de los esquemas de suministro federales deben pagar una tasa de financiación industrial que se calcula sobre la base de la fracción de las ventas totales realizadas. Para calcular la tasa, los vendedores deben ellos mismos informar la cantidad de sus ventas totales. Para aumentar el cumplimiento de estas auto-declaraciones, la Administración General de Servicios (*Government Services Administration* o GSA) puso a prueba un buzón de firma electrónica al principio de su portal de presentación de informes en línea. Como resultado de la prueba piloto, la cantidad media de ventas reportadas por los propios proveedores fue 445 dólares más alta en el caso aquellos que firmaron en la parte superior del formulario. Esto se tradujo en 1,59 millones de dólares adicionales en tasas de financiación industrial (IFF) pagadas al gobierno en un solo trimestre.

Fuente*:* (SBST (Social and Behavioural Sciences Team), 2015[11]).

8.2.2. La capacitación introductoria y en el trabajo en materia de integridad se lleva a cabo periódicamente para concientizar y desarrollar habilidades para la integridad pública, y existen medidas de evaluación para valorar la eficacia

Desde la perspectiva del desarrollo de capacidades, un enfoque estratégico de la integridad pública requiere que la capacitación en materia de integridad se incluya en el marco más amplio de desarrollo de competencias de cualquier servicio público. En todos los países de la OCDE, el desarrollo de competencias es una parte fundamental de la gestión de la administración pública. La supervisión institucional, así como quién es responsable de promover, coordinar y administrar el aprendizaje, varía según el marco institucional de cada país (OCDE, 2017[4]). Las estructuras clave podrían incluir un ministerio central o una escuela de servicio público nacional, o se podría delegar la responsabilidad a los ministerios sectoriales individuales (OCDE, 2016[12]). Los planes de aprendizaje y de desarrollo de habilidades pueden desarrollarse en torno a la formación de funcionarios públicos individuales a fin de abordar las brechas de habilidades en las organizaciones públicas o bien centrarse en el nivel del gobierno en su conjunto (OCDE, 2017[4]).

Independientemente de los enfoques utilizados y de su combinación, la capacitación en materia de integridad debería ser un componente. Los gobiernos pueden tener en cuenta las siguientes características al diseñar y aplicar la capacitación en materia de integridad: el público destinatario, el momento y la frecuencia de la capacitación, su alcance y los principales métodos para llevarla a cabo. Además, los gobiernos pueden considerar medidas relacionadas con la coordinación de los principales actores que preparan e imparten la formación, así como con el monitoreo y evaluación de los resultados de esta.

Público de la capacitación

Los nuevos funcionarios públicos son un público clave para la capacitación en materia de integridad, y la capacitación introductoria es la primera oportunidad para establecer las pautas en cuanto a las normas de integridad al formar parte de la administración pública. Esta es una oportunidad primordial para concientizar y desarrollar el conocimiento de las normas y los valores. Por ejemplo, Canadá, Estados Unidos, Lituania y Turquía han hecho que la capacitación en materia de integridad sea un componente obligatorio de la capacitación introductoria. En el marco del plan de estudios obligatorio para los nuevos funcionarios públicos, la Escuela de Administración Pública de Canadá ofrece un curso introductorio sobre valores y ética. En los Estados Unidos, todos los nuevos empleados federales deben seguir un curso de capacitación de introducción a la ética diseñado y proporcionado por el funcionario de ética de su agencia designada. En Lituania, la capacitación en materia de ética se convierte en obligatoria de manera indirecta: se exige a todos los nuevos funcionarios públicos que participen en la capacitación introductoria, que incluye tiempo dedicado a cuestiones de integridad. Los componentes básicos de estos cursos introductorios sobre integridad incluyen los conceptos de valores y ética, pero también la gestión y prevención de conflictos de intereses, dilemas éticos y cuestiones de rendición de cuentas en el lugar de trabajo.

También se pueden diseñar oportunidades específicas de capacitación en materia de integridad a fin de proporcionar a funcionarios públicos apoyo y contenidos personalizados y actualizados para el desempeño de sus funciones diarias. En los Estados Unidos, además de la formación inicial obligatoria, el Código de Reglamentos Federales exige que determinadas categorías de empleados (por ej., los nombrados por el presidente, la oficina ejecutiva del presidente, determinados funcionarios de contratación, etc.) realicen una capacitación ética anual adicional. Muchos organismos de EE. UU. han extendido este requisito a todo el personal. En Francia, si bien no existe obligación legal de formar a los agentes de ética, la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública (*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique* o HATVP) ofrece un curso de capacitación específicamente diseñado para los agentes de ética de las empresas semipúblicas de la ciudad de París (HATVP, 2019[13]). También se les proporciona orientación e instrumentos mediante una guía de ética especialmente diseñada para ellos (HATVP, 2019[14]).

Además, como forma de internalizar la capacitación, se puede alentar a los participantes a que elaboren su propio plan de acción sobre integridad en el que identifiquen los desafíos y los riesgos para la integridad en su lugar de trabajo. La capacitación de seguimiento puede utilizarse posteriormente para examinar la implementación de su plan personal, incluidos los obstáculos encontrados al implementar acciones específicas, así como para compartir ideas y soluciones.

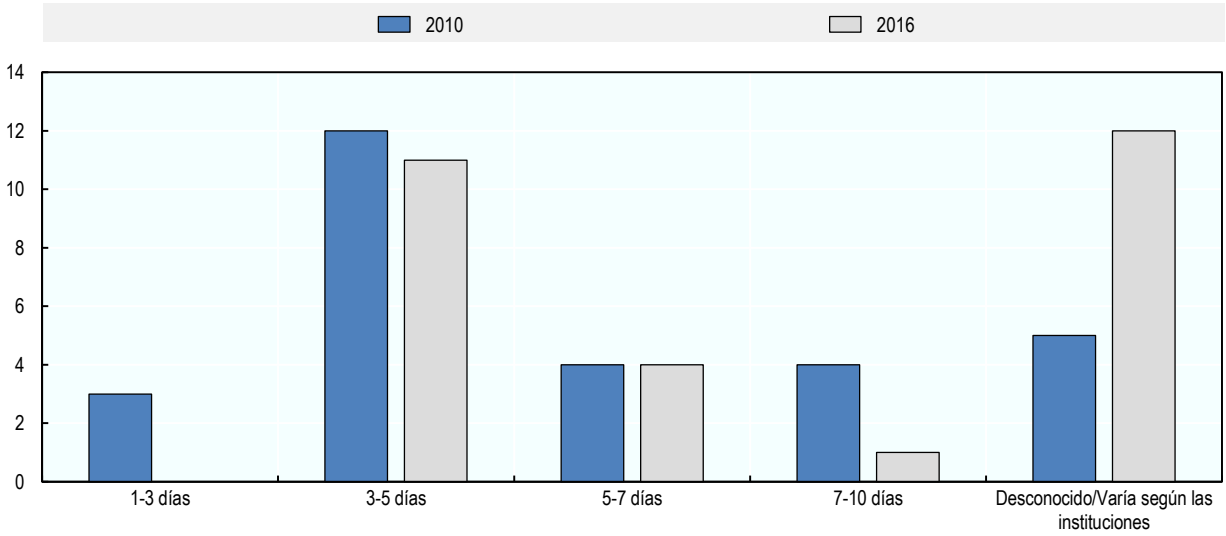
En cada administración pública, hay categorías específicas de funcionarios públicos que operan en puestos que están expuestos a mayores riesgos de corrupción. Entre esos cargos, se incluyen los responsables de la contratación pública; los responsables de impuestos y aduanas, y los funcionarios públicos que trabajan en los organismos reguladores. Para garantizar que estos funcionarios públicos dispongan de los instrumentos necesarios para hacer frente a los riesgos para la integridad que se plantean, los programas de capacitación pueden adaptarse a sus necesidades específicas. Por ejemplo, desde 2001 el Organismo Federal de Contrataciones de Alemania exige que todos sus nuevos funcionarios participen en talleres para adquirir conocimientos sobre la prevención de la corrupción, la denuncia de irregularidades y la conducta ética. Desde entonces, el programa se ha ampliado, y exige la participación de todos los funcionarios de contrataciones públicas. Se organizan entre 6 y 7 talleres al año para formar, en promedio, a 70 funcionarios (OCDE, 2016[15]). En el período 2017-2019, 313 funcionarios participaron en la capacitación pertinente en materia de gestión, en la capacitación introductoria y en determinados talleres de prevención de la corrupción. En Estonia, además de los cuatro cursos de ética del programa central de capacitación, cada organismo también puede ofrecer programas internos adaptados a las necesidades de sus funcionarios. Por ejemplo, la Junta de Impuestos y Aduanas de Estonia ha introducido su propio módulo de ética adaptado a las necesidades de los funcionarios de impuestos y aduanas.

Momento de la capacitación

Las leyes, los reglamentos, los códigos y las expectativas cambian con el paso del tiempo, y pueden surgir nuevas formas de violaciones a la integridad y dilemas éticos. Las actualizaciones periódicas de los reglamentos y los estándares de integridad pueden ayudar a garantizar que los funcionarios públicos cuenten con las habilidades, los conocimientos y la capacidad de respuesta necesarios.

Sin embargo, habida cuenta de todos los temas del sector público que se consideran, se dedica una cantidad limitada de tiempo a la capacitación. Como se muestra en la figura 8.3, entre 2010 y 2016 aumentó el número de gobiernos que informaron capacitar de 1 a 3 días , y hubo una notable disminución de aquellos que ofrecían entre 7 a 10 días de capacitación. Dada la cantidad de temas y áreas de capacitación que se espera que emprendan los funcionarios públicos, el tiempo dedicado en particular a la capacitación en materia de integridad puede ser aún más limitado.

Figura 8.3. Promedio de extensión de la capacitación, por año y por empleado



Fuente: (OCDE, 2016[12]).

La regularidad de la capacitación de los funcionarios públicos en materia de integridad varía y depende del tamaño general de la administración pública, los recursos humanos y financieros dedicados a la formación, y de si esta capacitación es obligatoria o voluntaria, o está dirigida a categorías de funcionarios públicos expuestos a riesgos específicos. Aunque los recursos dedicados a la capacitación en materia de integridad sean limitados, los gobiernos pueden aprovechar momentos u oportunidades específicas para la capacitación. Entre ellos se incluyen los períodos posteriores a las reformas de las leyes de ética o de servicio público, el establecimiento de nuevas normas o funciones y los cambios en los códigos de conducta generales o en las funciones «de mayor riesgo» (nombramientos políticos, contrataciones, impuestos, aduanas, etc.) o sectores.

Alcance de la capacitación y métodos utilizados para impartirla

Si bien el contenido variará en función del contexto de cada país, como mínimo, la capacitación en materia de integridad puede incluir módulos sobre normas, reglas y valores de integridad, procedimientos administrativos (como la gestión financiera y la contratación pública), instrumentos de transparencia y rendición de cuentas, y medidas y controles para gestionar los riesgos para la integridad. La capacitación

también podría abarcar qué son los riesgos para la integridad y cómo identificarlos; qué es el razonamiento ético y cómo aplicarlo a las ideas abstractas; y qué son los dilemas éticos y cómo gestionarlos.

Existen numerosos métodos disponibles para apoyar la impartición de capacitación en materia de integridad, tanto en la capacitación introductoria como durante el servicio (véase la tabla 8.1 para conocer los tipos de las principales tendencias de capacitación). Los métodos deben adaptarse en función de los objetivos de la capacitación, ya que quizás algunos no sean los más eficaces para todas las circunstancias. Los métodos de enseñanza tradicionales, como las conferencias, pero también los módulos de aprendizaje electrónico, los cursos y los cursos en línea masivos y abiertos (CEMA), pueden utilizarse para impartir conocimientos sobre normas, reglas y procedimientos administrativos específicos que orienten en materia de integridad en el sector público (por ejemplo, la capacitación «basada en reglas»). Por ejemplo, la Oficina de Ética Gubernamental de los Estados Unidos (*Office of Government Ethics* o OGE) utilizó la primera de las tres sesiones de «formación de instructores» de un CEMA para presentar el estatuto y las normas de las restricciones de empleo posteriores a la función en el gobierno. Este curso se complementó con escenarios basados en valores y ejercicios para que los participantes se comportaran como si se enfrentaran a verdaderos dilemas éticos. La capacitación basada en valores se centra en el desarrollo de actitudes y conductas en respuesta a los posibles problemas de integridad en el desempeño de las funciones de los funcionarios públicos. Se puede impartir a través de formas más interactivas, como estudios de casos, juegos de simulación, juegos de cartas o de mesa, y juegos de rol. Por ejemplo, en Austria, el Ministerio Federal del Interior utiliza un juego interactivo llamado «Cualificado para el cumplimiento: encuentre sus valores» para analizar los valores personales y la forma en que los valores del servicio público pueden guiar a los funcionarios públicos para hacer frente a situaciones difíciles y gestionar dilemas éticos. Estos métodos interactivos y situacionales se utilizan para desafiar a los alumnos y permitirles reflexionar sobre dilemas clave, así como sobre las consecuencias de la falta de integridad o las violaciones a la integridad; luego de la experiencia se realiza un informe sobre la misma.

Tabla 8.1. Principales métodos de capacitación

Método	Enfoque	Descripción
Conferencia	Basado en reglas	A los funcionarios públicos se les ofrecen cursos en formato de conferencia sobre las normas de integridad, reglas y procedimientos administrativos para reforzar su comprensión de los conceptos y principios éticos del servicio público. Principalmente, los capacitadores son quienes intervienen.
Módulo de aprendizaje electrónico/Curso en línea o curso en línea masivo y abierto	Basado en reglas	A los funcionarios públicos se les ofrecen cursos o módulos en línea a través de una plataforma virtual o sitio web sobre normas, reglas y procedimientos administrativos de carácter ético para reforzar su comprensión de los conceptos y principios éticos del servicio público. Principalmente, los capacitadores son quienes intervienen.
Coaching y tutoría	Combinado	Mediante la retroalimentación y los debates entre pares, los funcionarios públicos subalternos tienen la oportunidad de interactuar con un alto directivo con una conducta ética comprobada, quien motivará la conducta ética y le ayudará a desarrollar la conciencia ética para prever y resolver dilemas.
Estudios de casos y debates sobre dilemas éticos	Combinado	Sobre la base de una situación o escenario descritos o de un apoyo no didáctico como un vídeo, se alienta a los funcionarios públicos a que identifiquen los problemas de integridad y ética y a que examinen la forma de abordarlos y evitarlos. El capacitador actúa como facilitador con los alumnos, compartiendo opiniones y analizando los dilemas.
Juego de simulación, juego de rol y escenario	Basado en valores	A los funcionarios públicos se les brinda un escenario, una cuestión a tratar o una función específica y se les pide que la desempeñen como si estuvieran en una situación de caso real. El capacitador actúa solo como facilitador y los participantes llevan a cabo la mayor parte del trabajo, actuando de manera inductiva.

La capacitación en materia de dilemas es un ejemplo que combina enfoques basados en normas y en valores, involucrando situaciones en las que no hay una elección obvia entre las diferentes alternativas disponibles. Por ejemplo, el Organismo de Empleados Públicos del Gobierno de Flandes ofrece a los funcionarios públicos capacitación sobre dilemas; los alumnos reciben situaciones prácticas en las que se enfrentan a un dilema ético sin un camino claro para resolverlo con integridad. Del mismo modo, la OGE en los Estados Unidos ofrece capacitación presencial con una serie de escenarios destinados a fomentar el razonamiento ético y a debatir los dilemas éticos (US Office of Government Ethics, 2016[16]). El propósito de la capacitación sobre dilemas es transmitir que esas situaciones son inevitables y subrayar el mensaje de que los funcionarios públicos deben buscar apoyo cuando se enfrentan a esas situaciones (OCDE, 2009[2]). La capacitación en materia de dilemas también corre menos riesgo de percibirse como ingenua o como un mero requisito formal; puede lograr mayores resultados si es interactiva y permite que los participantes se enfrenten a situaciones realistas que generen un compromiso personal con la integridad (Bazerman and Tenbrunsel, 2011[17]). Por lo tanto, centrar la formación sobre dilemas en las situaciones de trabajo de los funcionarios públicos ayuda a estimular la conciencia moral de los participantes, contribuye a su nivel de razonamiento moral y proporciona métodos para ayudarlos a mejorar la calidad moral de sus acciones.

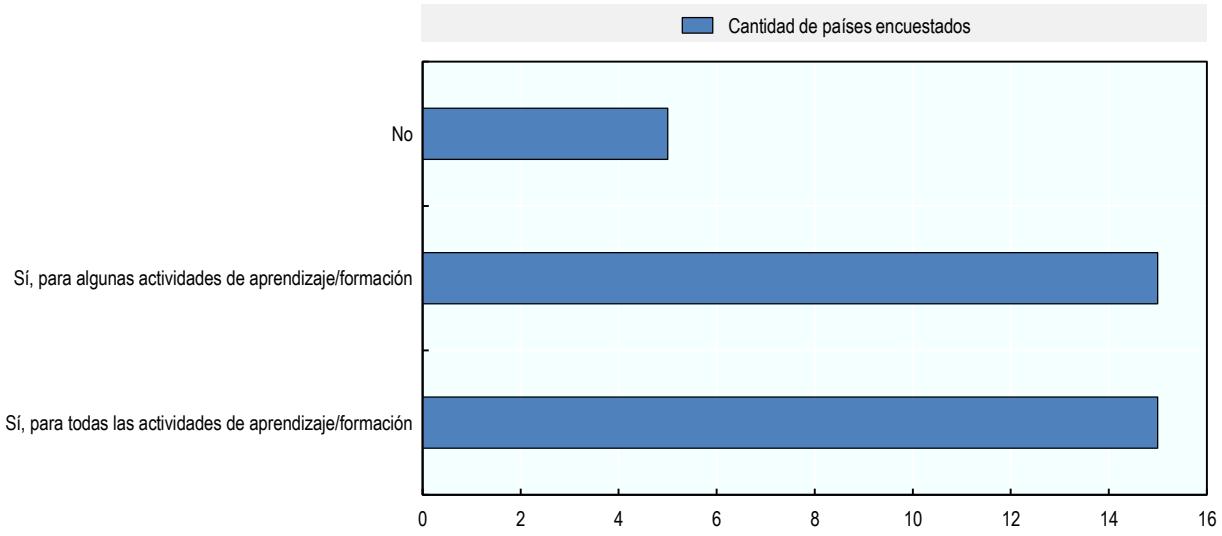
Coordinación de los actores de capacitación

El contenido de los programas de capacitación en materia de integridad puede ser limitado si es desarrollado exclusivamente por organismos de integridad sin conocimiento sobre métodos de enseñanza eficaces, o por organismos de capacitación especializados sin conocimientos específicos sobre cuestiones de integridad. Por lo tanto, involucrar a expertos en integridad y especialistas en capacitación en el desarrollo e implementación de la capacitación en integridad puede promover un enfoque holístico y pertinente. Esto también puede ayudar a definir y dirigir el público adecuado para cada tipo de capacitación. En Canadá, el órgano central, la Secretaría del Consejo del Tesoro, trabaja en estrecha colaboración con la Escuela de Administración Pública de Canadá para desarrollar la capacitación en materia de integridad de los funcionarios públicos. Recientemente, sobre la base de esta cooperación, la Escuela de Administración Pública de Canadá actualizó el curso introductorio para funcionarios públicos sobre valores y ética, que como se ha mencionado anteriormente, forma parte de un plan de estudios obligatorio para los recién llegados. Los departamentos federales también utilizan el curso a modo de recordatorio para los empleados de planta, para así garantizar que entiendan sus responsabilidades en virtud del Código de Valores y Ética para el Sector Público (OCDE, 2017[10]). De manera similar, en Alemania, el Ministerio Federal del Interior, Construcción y Comunidad elaboró recientemente un nuevo concepto de capacitación con módulos adaptados a los diferentes grupos objetivo (personal de gestión, personal con empleos particularmente vulnerables a la corrupción, personas de contacto para la prevención de la corrupción, personal que trabaja en las dependencias de prevención de la corrupción). El momento, el contenido y los medios de capacitación están claramente estipulados. Colaboraron con el contenido expertos en la esfera de la prevención de la corrupción, la auditoría interna, la capacitación y la gestión de recursos humanos. Además, el Ministerio y la Academia Federal de Administración Pública están elaborando conjuntamente un programa de aprendizaje electrónico, teniendo en cuenta los conocimientos pedagógicos y las tendencias técnicas actuales.

Monitoreo y evolución de la capacitación

Como se muestra en la figura 8.4, la mayoría de los países de la OCDE monitorean y evalúan la calidad de todas las actividades de capacitación; sin embargo, por regla general, no miden su repercusión (Pearson, 2011[18]). Esto puede explicarse por el hecho de que hay pocas metodologías que permitan medir la eficacia y el cambio organizativo derivados de la capacitación (Van Montfort, Beck and Twijnstra, 2013[19]). Sumado a esto, las numerosas variables que pueden influir en la integridad de los funcionarios públicos que participaron en actividades de capacitación hacen que la medición de los resultados de esta sea compleja (Pearson, 2011[18]).

Figura 8.4. Países de la OCDE que han implementado medidas para monitorear y evaluar la calidad de la capacitación



Fuente: OCDE, (2016[12]).

Uno de los modelos reconocidos comúnmente para evaluar la capacitación es el «Modelo de cuatro niveles» de Kirkpatrick (Kirkpatrick, 1994[20]), que se describe a continuación:

- nivel 1, *reacción:* las impresiones inmediatas de los participantes y los capacitadores, lo que pensaron y sintieron sobre la capacitación;
- nivel 2, *aprendizaje*: el desarrollo de conocimientos, competencias y actitudes resultantes de la capacitación;
- nivel 3, *conducta:* el grado de mejora de la conducta y la capacidad, y la aplicación demostrada del nuevo aprendizaje en el entorno laboral;
- nivel 4, *resultados*: la repercusión en los resultados laborales; el rendimiento de la inversión en capacitación (Kirkpatrick, 1994[20]).

La mayoría de los métodos de evaluación de la capacitación en materia de integridad se centran en el nivel 1, en la «reacción» que tienen los participantes de la capacitación, y no tienen en cuenta los niveles 2, 3 o 4 de ella. Para abordar esta brecha, las organizaciones públicas podrían medir el cambio de conducta a través de evaluaciones previas y posteriores a la capacitación en forma de una evaluación de múltiples calificadores, como una evaluación de 360 grados, junto con un grupo de control (McGivern and Bernthal, 2002[21]). Tales evaluaciones pueden reunir datos útiles sobre si la capacitación en materia de integridad está ayudando a la organización a alcanzar sus objetivos, así como justificar los costos de la capacitación y fundamentar los ajustes de la estrategia de capacitación en materia de integridad.

La medición del nivel 4, «resultados», requiere la evaluación de los posibles cambios en relación con valores iniciales anteriores a las actividades de capacitación. En el contexto de la integridad en las organizaciones públicas, los indicadores potenciales pueden ser los siguientes:

- cantidad de casos en que los funcionarios públicos han solicitado asesoramiento sobre cuestiones específicas de integridad (que pueden contabilizarse por separado), y los resultados de esos casos;
- cantidad de declaraciones de posibles conflictos de intereses a las autoridades competentes, y las medidas de atenuación aplicadas;
- percepciones sobre el nivel de integridad y apertura de la organización;
- cantidad de informes de ciudadanos y empresas en los que los funcionarios públicos no se comportaron con integridad en la prestación de servicios públicos;
- el nivel de satisfacción de los ciudadanos y las empresas sobre la calidad de los servicios prestados por los funcionarios públicos.

Sin embargo, al llevar a cabo las evaluaciones de nivel 4, las organizaciones públicas deben tener en cuenta que su entorno no controlado y diferente al de laboratorio dificulta aislar completamente el impacto de un programa específico. Por consiguiente, para determinar las tendencias de los efectos de la capacitación impartida en materia de integridad es mejor realizar un seguimiento de los resultados de las evaluaciones durante un período de tiempo más prolongado.

8.2.3. Existen mecanismos de orientación y consulta para aplicar de manera coherente las normas de integridad en la labor cotidiana de los funcionarios públicos y tales mecanismos son conocidos y accesibles

Aunque en última instancia la integridad es responsabilidad de todos los funcionarios públicos, la existencia de un organismo o entidad, o personal dedicado a la integridad puede apoyar la configuración de la integridad (OCDE, 2009[2]). La institucionalización de una función de asesoramiento en materia de integridad puede adoptar diferentes formas: dentro de un órgano del gobierno central, como en el caso de Australia (que se examina más adelante); a través de un organismo especializado independiente o semiindependiente, o mediante entidades o asesores en materia de integridad que formen parte de los ministerios competentes. Un ejemplo de función de asesoramiento independiente puede encontrarse en Francia, donde la HATVP proporciona asesoramiento individual confidencial a petición de los funcionarios públicos de más alto rango, electos y no electos, que estén dentro de su ámbito, y proporciona orientación y apoyo a su institución cuando uno de esos funcionarios públicos lo solicita. Un ejemplo de designación de entidades, funcionarios o asesores dedicados a la integridad dentro de los ministerios competentes puede encontrarse en Polonia, donde se pueden designar asesores de integridad en los ministerios y otras oficinas de la administración pública. Su función es asesorar en la resolución de dilemas éticos y apoyar a los funcionarios públicos en la comprensión de las normas y principios éticos de la administración pública. Además, los asesores en materia de integridad apoyan el liderazgo en la difusión de conocimientos sobre los principios y la promoción de una cultura de integridad en la oficina.

Independientemente de la composición institucional, las tareas clave de una función de asesoramiento en materia de integridad son: asesorar sobre el contenido cuando se solicite; proporcionar asesoramiento en materia de integridad sobre lo que es aceptable en circunstancias específicas y preparar orientaciones sobre lo que deberían ser las directrices de la organización en cuestiones clave de integridad (OCDE, 2009[2]). El uso de formas de comunicación escrita (como el correo postal, el correo electrónico o a través de un portal en línea) para ponerse en contacto con los asesores en materia de integridad puede favorecer la claridad de la respuesta y evitar el riesgo de malinterpretar los consejos verbales. El establecimiento de procedimientos claros para ponerse en contacto con el organismo asesor, incluidos los datos de contacto, el horario de atención y los tiempos de respuesta previstos, puede ayudar a facilitar el acceso. Además,

la especificación de los límites del asesoramiento de integridad (por ejemplo, no equivale necesariamente a una opinión jurídica) puede proteger tanto a los asesores en materia de integridad como a los empleados contra el uso o la interpretación erróneos del asesoramiento. Se debe prestar especial atención al respeto de la confidencialidad de los intercambios entre el asesor y los funcionarios públicos (por ej., una dirección de correo electrónico dedicada o cifrada, acceso limitado a una plataforma o página web específicas, etc.). En Australia, el Servicio de Asesoramiento Ético de la Comisión de Administración Pública de Australia está a disposición de todos los empleados de la administración pública. El sitio web indica claramente cómo los empleados pueden acceder al servicio, con opciones que incluyen el correo electrónico y el teléfono, y establece normas de prestación de servicios y privacidad. El sitio web también detalla lo que los empleados pueden esperar y lo que no en términos de asesoramiento del Servicio de Asesoramiento Ético (Australian Public Service Commission, 2019[22]).

Más allá del asesoramiento, los instrumentos como la orientación con preguntas y respuestas también pueden informar a los funcionarios públicos sobre los valores y las conductas, así como sobre las preocupaciones más comunes. Además, la función de asesoramiento puede proporcionar una comunicación periódica sobre las conclusiones generales y el tipo de orientación y apoyo que se proporciona a los funcionarios públicos. Esto puede llevarse a cabo mediante un informe anual de actividades o publicando en su sitio web resúmenes o conclusiones extraídas del asesoramiento solicitado durante un período determinado o para cuestiones recurrentes de carácter sistémico o sectorial (por ej., ética parlamentaria, contratación pública, etc.).

A una función de asesoramiento en materia de integridad también se le pueden atribuir otras tareas de integridad, transparencia y apertura. Como puntos focales identificados en el lugar de trabajo, los asesores de integridad están en condiciones de facilitar la coordinación de las políticas de integridad y transparencia dentro de su propia organización, así como en cooperación con otras organizaciones y conjuntamente con otros actores de la integridad. Dada su posición, pueden prestar apoyo a los propietarios de los riesgos en su evaluación y gestión dentro de la organización, la difusión de información y procedimientos relacionados con la integridad y el diseño de sesiones de capacitación o medidas de concientización personalizadas en el contexto específico de su lugar de trabajo. Por ejemplo, en Alemania, a las personas de contacto en materia de integridad se les asigna la tarea de mantener informados a los funcionarios sobre la integridad y la prevención de la corrupción (por ej., mediante seminarios y presentaciones programadas periódicamente) y de ayudarles en la capacitación. Al experimentar el mismo lugar de trabajo que los compañeros a los que asesoran, y al contar con un conocimiento profundo de las normas del servicio público, las políticas de integridad y las responsabilidades, pueden guiar a los compañeros de trabajo a través de los procedimientos de denuncia apropiados y también pueden ser un canal de denuncia (recuadro 8.2). Lo fundamental es que estos organismos no deben encargarse de investigar o aplicar sanciones, ya que ello puede limitar seriamente su acceso a los funcionarios públicos con problemas de integridad. Además, los asesores en materia de integridad también pueden supervisar y vigilar la implementación de esas políticas y prácticas (por ejemplo, campañas de concientización, planes de capacitación en materia de integridad, disponibilidad de recursos y orientación por escrito, datos relacionados con preguntas y solicitudes en materia de integridad, etc.), presentar informes al respecto y rendir cuentas de los resultados (OCDE, 2018[23]).

Recuadro 8.2. Asesores en materia de integridad en Francia

En Francia, la Ley sobre la Ética y los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios Públicos, aprobada en abril de 2016, y su decreto de aplicación publicado en abril de 2017, crearon el derecho de todo funcionario público a tener acceso al asesoramiento en materia de integridad, y dispusieron el nombramiento de funcionarios de ética designados *(référent déontologue*) en todas las organizaciones públicas. Los funcionarios de ética tienen la misión de asesorar a los funcionarios públicos sobre los interrogantes que les puedan surgir en relación con sus obligaciones de integridad en el desempeño de sus funciones. Este requisito se ha extendido también a otros niveles de gobierno, con una tendencia creciente de nombramientos de funcionarios de ética en las regiones y las principales ciudades francesas.

El *référent déontologue* del centro de gestión de la administración pública territorial de la *métropole* de Rhône y de Lyon publicó su primer informe de actividades en mayo de 2019, en el que se destacaban las tendencias en materia de asesoramiento y orientación proporcionadas a los funcionarios públicos. En la orientación se recuerda, por ejemplo, en qué casos puede llevarse a cabo una actividad secundaria y cómo proceder en tales casos, y las razones por las que una futura función privada puede repercutir en el funcionamiento de la organización y los servicios anteriores si las funciones son próximas a las que realizaba el funcionario público. Se adjunta al informe una selección de casos anónimos. Cabe señalar que este funcionario de ética también sirve como punto de contacto para denuncias de la misma jurisdicción.

Fuente: *Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* (20 de abril de 2016); Centre de gestion de la fonction publique territorial du Rhône et de la métropole de Lyon, *Premier rapport d'activité du référent déontologue de Centre de gestion de la fonction publique territorial du Rhône et de la métropole de Lyon, Année 2018*, Lyon, https://extranet.cdg69.fr/referent-deontologue.

Se recomienda que los asesores en materia de integridad tengan el perfil apropiado, estén capacitados para escuchar los dilemas del personal, den un ejemplo personal, no roten con frecuencia y puedan generar confianza en los empleados. Unas pocas preguntas orientadoras pueden ayudar a facilitar el nombramiento de la persona apropiada para desempeñar la función de asesor en materia de integridad (OCDE, 2009[2]):

- ¿La persona sabe qué conducta se espera?
- ¿La persona actúa con integridad?
- ¿La persona tiene un deber bien definido de discreción profesional? Concretamente, ¿sabe cuáles son sus deberes y derechos en caso de enterarse de desmanes tan graves que podría haber un imperativo ético de romper su discreción profesional?
- ¿Cuenta con el apoyo suficiente de una entidad o red?

8.3. Desafíos

Aunque los desafíos pueden variar según los contextos nacionales, los más frecuentes en varios países son los siguientes:

- fomentar el interés mediante formatos de capacitación innovadores e interactivos;
- dedicar tiempo y recursos a la formación y orientación en materia de integridad;
- asegurar la coordinación efectiva de los organismos responsables de la formación en materia de integridad;
- asegurar responsabilidades claras de integridad y evitar el uso incorrecto de los consejos de los asesores en materia de integridad.

8.3.1. Fomentar el interés mediante formatos de capacitación innovadores e interactivos

El contenido y el formato de la capacitación en materia de integridad resultan importantes para generar interés. La insistencia en los aspectos de definición, los cursos anticuados o idénticos a lo largo del tiempo y los enfoques teóricos por sobre los contenidos prácticos pueden limitar el interés y la participación en la formación. Además, la falta de interacción, debate y experimentación, así como la retroalimentación y evaluación limitadas, pueden socavar la calidad y el efecto de los contenidos de la capacitación, el interés y la posible participación.

A fin de fomentar el interés y la participación, el contenido y los formatos de la capacitación deben permitir a los participantes compartir sus experiencias y riesgos específicos a los que se enfrentan en su lugar de trabajo, actuar como si se tratara de situaciones reales y debatir y tratar de resolver los dilemas existentes y recurrentes. Ello puede dar lugar a la concepción de capacitación para funciones o sectores específicos de riesgo, como se ha mencionado anteriormente, y a la utilización de diferentes formatos e instrumentos.

La disponibilidad y accesibilidad del contenido de la capacitación puede abordarse mediante plataformas y soluciones en línea, que permiten a los funcionarios públicos que no pueden incorporarse físicamente a las oportunidades de capacitación acceder a cursos, estudios de casos prácticos y foros para debatir los dilemas éticos y esos estudios. Sin embargo, cabe destacar que la formación en línea no sustituye a la formación, la reflexión, los debates o la experiencia interactiva en persona.

8.3.2. Dedicar tiempo y recursos a la formación y orientación en materia de integridad

Las actividades de desarrollo de capacidades requieren tiempo y recursos para coordinar a los actores; diseñar, aplicar y evaluar el contenido, y adaptar el formato sobre la base de la retroalimentación. De manera similar, la difusión de material de orientación y capacitación, ya sea en línea o mediante carteles, folletos, salvapantallas, podcasts, etc., puede depender de la utilización de los canales existentes (sitios web, intranet, correos electrónicos, comunicación en papel), pero también puede requerir el desarrollo de nuevos sistemas, como plataformas en línea. Los organismos encargados de aplicar el material de capacitación y orientación requieren un mandato adecuado, así como recursos financieros y humanos.

8.3.3. Asegurar la coordinación efectiva de los organismos responsables de la formación en materia de integridad

La asignación de funciones de supervisión, promoción, coordinación y administración de las oportunidades de aprendizaje en el sector público varía y puede implicar a una multitud de actores. La falta de coordinación de los actores responsables de la formación en materia de integridad puede deberse a la preferencia por el «trabajo en silos» debido a las diferentes culturas institucionales y estructuras de gobierno. La fragmentación de la capacitación en materia de integridad puede dar lugar a la elaboración

de programas con objetivos y metodologías divergentes, lo que conduce a diferentes interpretaciones y explicaciones de los valores y la conducta esperada en todo el sector público.

Las funciones de coordinación (como una organización líder designada o una plataforma en línea para todo el material de capacitación del sector público) y la colaboración interinstitucional pueden garantizar que los programas existentes sean coherentes y estén alineados. Por ejemplo, una organización líder designada para la formación en materia de integridad puede comunicar todo el material de formación en integridad y asegurar que el contenido sea válido y esté actualizado y adaptado a los riesgos tanto a nivel organizativo como individual.

8.3.4. Asegurar responsabilidades claras de integridad y evitar el uso incorrecto de los consejos de los asesores en materia de integridad

Hay varios desafíos asociados con el papel del asesor en materia de integridad:

- La función del asesor en materia de integridad podría socavar el sentido de responsabilidad de otros actores de la organización en la gestión de la integridad.
- El asesor en materia de integridad y los superiores inmediatos dentro de la organización pueden dar directivas contradictorias.
- Las personas pueden utilizar en sus decisiones futuras insumos del asesoramiento en integridad solicitado en casos particulares, incluso si los detalles de la situación difieren y dicha situación hubiese implicado un asesoramiento diferente.

Para hacer frente a estos desafíos, se pueden establecer medidas que clarifiquen que los asesores en materia de integridad pueden ser consultados cuando otros actores (por ej., el supervisor o la alta dirección) no puedan brindar un asesoramiento satisfactorio y para garantizar que su asesoramiento se comparta (cuando proceda) con los directivos y líderes a fin de evitar directrices contradictorias para los funcionarios públicos (OCDE, 2009[2]).

Referencias

Australian Public Service Commission (2019), *"Ethics advisory service charter"*, https://www.apsc.gov.au/ethics-advisory-service-service-charter (accessed on 18 June 2019). [22]

Bazerman, M. and A. Tenbrunsel (2011), *Blind spots: Why We Fail to Do What's Right and What to Do about It*, Princeton University Press, Princeton, https://press.princeton.edu/titles/9390.html (accessed on 24 January 2019). [17]

Bursztyn, L. et al. (2016), "Moral incentives in credit card debt repayment: Evidence from a field experiment", *NBER Working Paper*, No. 201611, http://home.uchicago.edu/~bursztyn/Moral_Incentives_20161115.pdf. [7]

Gino, F. and C. Mogilner (2014), "Time, money, and morality", *Psychological Science*, Vol. 25/2, http://dx.doi.org/10.1177/0956797613506438. [9]

HATVP (2019), *Guide déontologique: Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues*, HATVP, Paris, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/HATVP_guidedeontoWEB.pdf (accessed on 31 May 2019). [14]

HATVP (2019), *Rapport d'activité 2018*, HATVP, Paris, https://www.hatvp.fr/rapports_activite/rapport_2018/pdf/HATVP_RA2018.pdf (accessed on 31 May 2019). [13]

Kirkpatrick, D. (1994), *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, Berrett-Koehler. [20]

Mazar, N. and D. Ariely (2006), "Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications", *Source Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 25/1, pp. 117-126, http://www.jstor.org/stable/30000530. [6]

McGivern, M. and P. Bernthal (2002), "Measuring Training Impact", *The Catalyst*, Vol. 32/1, https://www.questia.com/magazine/1P3-331979131/measuring-training-impact (accessed on 24 January 2020). [21]

OCDE (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/g2g98f15-es. [5]

OCDE (2018), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, París/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, https://dx.doi.org/10.1787/9789264304543-es. [23]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es. [10]

OCDE (2017), *Integrity in Customs: Taking Stock of Good Practices*, OCDE, París, https://www.oecd.org/gov/ethics/G20-integrity-in-customs-taking-stock-of-good-practices.pdf (accessed on 6 May 2019). [3]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [1]

OCDE (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en. [4]

OCDE (2016), "Country case: Integrity training in Germany", *Public Procurement Toolbox*, p. 1, http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/integrity-training-in-germany.pdf (accessed on 31 May 2019). [15]

OCDE (2016), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central / Federal Governments of OECD Countries*, OCDE, París, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM. [12]

OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, Conference Paper, OECD Global Forum on Public Governance, París, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1. [2]

Pearson, J. (2011), "Training and beyond: Seeking better practices for capacity development", *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 1, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/5kgf1nsnj8tf-en. [18]

Pruckner, G. and R. Sausgruber (2013), "Honesty on the streets: A field study on newspaper purchasing", *Journal of the European Economic Association*, http://dx.doi.org/10.1111/jeea.12016. [8]

SBST (Social and Behavioural Sciences Team) (2015), *Social and Behavioral Sciences Team: Annual Report*, Executive Office of the President National Science and Technology Council, Washington, D.C., https://sbst.gov/download/2015%20SBST%20Annual%20Report.pdf (accessed on 17 June 2019). [11]

US Office of Government Ethics (2016), *Library of Annual Training Scenarios*, https://www.oge.gov/Web/OGE.nsf/Education%20Resources%20for%20Federal%20Employees/BCFC7003175323468525804900509 4CE?opendocument (accessed on 24 September 2019). [16]

Van Montfort, A., L. Beck and A. Twijnstra (2013), "Can Integrity Be Taught in Public Organizations?", *Public Integrity*, Vol. 15/2, pp. 117-132, https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922150201. [19]

9 Apertura

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio de apertura incluido en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Describe cómo las culturas organizativas abiertas apoyan un entorno seguro en el que los empleados pueden debatir dilemas éticos, posibles situaciones de conflicto de intereses y preocupaciones sobre integridad. Identifica los impulsores clave para promover la apertura, como el compromiso de los empleados y la identificación con los valores de integridad, y una gestión receptiva, creíble y confiable. En el capítulo también se examinan los elementos básicos de un sistema eficaz de protección a los denunciantes, enfocándose en particular en garantizar que se establezcan normas, procedimientos y canales claros para denunciar las presuntas violaciones a la integridad. Asimismo, el capítulo discute cómo las culturas jerárquicas y formales de la administración pública pueden socavar la apertura, y destaca que desarrollar capacidades y destinar recursos son fundamentales para garantizar la apertura. También se examinan los desafíos relacionados con las percepciones culturales de los denunciantes y los mecanismos de denuncia confidencial y anónima.

9.1. ¿Por qué la apertura?

Un enfoque holístico de la integridad pública incluye medidas destinadas a fomentar la apertura, a partir de la cual los funcionarios públicos se sienten seguros para activamente identificar, plantear preguntas, preocupaciones o ideas y responder ante potenciales violaciones a la integridad pública. Construir una cultura organizativa abierta tiene tres ventajas principales: en primer lugar, puede generar confianza en la organización; en segundo lugar, puede cultivar orgullo de pertenencia y motivación y aumentar así la eficiencia (Martins and Terblanche, 2003[1]) y, en tercer lugar, en una cultura organizativa abierta, cualquier persona puede plantear interrogantes para resolverlos antes de que se vuelvan perjudiciales para la organización. La comunicación abierta y el compromiso con los valores de la organización crean un entorno seguro y alentador en el que los empleados expresan sus opiniones y se sienten cómodos al debatir libremente sobre los dilemas éticos, las posibles situaciones de conflicto de intereses y otras cuestiones relacionadas con la integridad.

La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública convoca a los adherentes a «favorecer una cultura organizativa de transparencia dentro del sector público que responda a las preocupaciones relacionadas con la integridad, en concreto:

a. fomentando una cultura de transparencia donde los dilemas éticos, las preocupaciones relacionadas con la integridad en el sector público y los errores puedan ser debatidos libremente, y, cuando proceda, con los representantes de los empleados, y donde los dirigentes se muestren disponibles y comprometidos a ofrecer asesoramiento oportunamente y a resolver los problemas que surjan;
b. proporcionando normas y procedimientos claros para la denuncia de sospechas relativas a infracciones de normas de integridad, y garantizando la protección legal, de acuerdo con los principios fundamentales del derecho nacional, y en la práctica la protección contra todo tipo de trato injustificado derivado de denuncias realizadas de buena fe y razonablemente motivadas;
c. ofreciendo canales alternativos para la denuncia de sospechas de infracciones de normas de integridad, incluyéndose aquí, cuando proceda, la posibilidad de presentar denuncias a título confidencial ante un organismo facultado para llevar a cabo una investigación independiente» (OCDE, 2017[2]).

9.2. ¿Qué es la apertura?

En el contexto de la integridad pública, una cultura organizativa abierta significa que los empleados, gerentes y líderes pueden participar periódicamente en conversaciones con el objetivo de plantear preguntas, preocupaciones o ideas y prevenir la conducta indebida, el fraude o la corrupción (Detert and Edmondson, 2011[3]; Morrison, 2014[4]; Collins, 2012[5]). Esto se complementa con mecanismos oficiales de presentación de informes, como las políticas de denuncia de irregularidades y otras políticas internas de revelación, que permiten a los empleados denunciar una conducta indebida a través de un canal oficial cuando se haya llevado a cabo. Una cultura organizativa abierta cuenta con los siguientes elementos de apoyo: un liderazgo que es receptivo y que está comprometido a proporcionar un asesoramiento oportuno y a resolver las cuestiones pertinentes; y empleados que se sienten cómodos al plantear preocupaciones éticas (OCDE, 2017[2]). Lograr estos dos elementos implica lo siguiente:

- Los funcionarios públicos se identifican con los valores de la organización.
- Los funcionarios públicos están comprometidos y facultados para salvaguardar los valores de su lugar de trabajo.
- Los líderes y gerentes son receptivos, creíbles y dignos de confianza en lo que respecta a las cuestiones y preocupaciones relativas a la integridad.
- Se cultivan y mantienen entornos seguros para expresar interrogantes, preocupaciones e ideas.
- Se establecen canales y mecanismos para asegurar que las conductas indebidas se denuncien, se investiguen y se sancionen adecuadamente, y que los denunciantes se sientan protegidos y cómodos al expresar sus preocupaciones.

9.2.1. Los funcionarios públicos se identifican con los valores de la organización

Un elemento clave para garantizar la apertura requiere que los funcionarios públicos que se identifican con el propósito de la organización conozcan las normas y los procedimientos y entiendan cómo se implementan en la práctica. Cuando los valores y las normas de la organización entran en conflicto con los del empleado, es probable que su compromiso y participación en la organización se vean afectados. Por un lado, si los empleados mantienen sus valores personales a un nivel más alto que aquellos de la organización, sentirán un conflicto, que dará lugar a una disminución del compromiso y a la falta de voluntad para manifestar su oposición a posibles infracciones (Berry, 2004[6]). Por otro lado, si las normas de integridad personal de un empleado son inferiores a los de la organización, entonces las violaciones a la integridad corren el riesgo de ser vistas como un elemento constitutivo de la rutina diaria (Berry, 2004[6]).

Las prácticas concretas para trabajar la identificación con los valores incluyen la comunicación de reglas y estándares en un lenguaje sencillo (para obtener más información, véase el capítulo 4) y la contratación de personal adecuado desde la perspectiva ética (para obtener más información, véase el capítulo 7). Las organizaciones también podrían asegurarse de que cuando se incorporen nuevos empleados la capacitación incluya debates sobre las reglas, normas y valores de la organización (para obtener más información, véase el capítulo 8). Otras herramientas podrían incluir un sistema de premios de integridad, a través del cual los empleados puedan nominar a sus pares basándose en su demostración de los valores de la organización (recuadro 9.1).

Recuadro 9.1. Premios de la Administración Pública en el Reino Unido

Los Premios de la Administración Pública se articulan en torno a los valores y normas fundamentales de la Administración Pública del Reino Unido y su implementación. Las nominaciones de equipos o personas destacados que han innovado, impresionado y marcado una diferencia en su área en los últimos 12 meses se examinan en relación a los siguientes elementos:

- *Promoción o demostración de los valores y conductas básicos establecidos en el Código de la Administración Pública:* ¿El candidato ha actuado (cuando ha sido pertinente) con integridad, honestidad, objetividad e imparcialidad?
- *Beneficios mensurables:* ¿La designación proporciona pruebas de que el proyecto o programa está teniendo un efecto tangible?
- *Trabajo en asociación:* ¿El candidato ha introducido acuerdos de trabajo conjunto eficaces que reúnan a compañeros de varios equipos, departamentos u otras organizaciones internas o externas?
- *Sostenibilidad:* ¿La iniciativa/práctica descrita dejará un legado duradero y podrá ser reproducida en todo el gobierno?
- *Inclusión:* ¿El candidato ha sido inclusivo, ha involucrado las fortalezas, los talentos y las experiencias individuales de los equipos, y ha considerado a todos los grupos de clientes, usuarios de servicios, públicos o partes interesadas en el desarrollo de soluciones?
- *Innovador*: ¿El candidato ha utilizado enfoques innovadores y ha hecho el mejor uso de la tecnología disponible, lo que ha dado lugar a un avance en relación con las actividades habituales y a beneficios reales para los usuarios finales?
- *Impacto*: ¿El candidato ha producido un impacto más allá de su equipo/área de negocios/departamento inmediato?

Fuente: (HM Government, 2018[7]).

Para cultivar la identificación con los valores de la organización, el Organismo de Denuncias de los Países Bajos sugiere utilizar un método de «narración conjunta». Esto implica que los líderes y gerentes formulen preguntas como: ¿Qué es importante para nosotros? ¿Qué valoramos? ¿De qué estamos orgullosos?, y que, junto con los empleados, hablen de la organización, su historia, el futuro común y cómo quieren lograrlo. La lógica subyacente es que al compartir historias todos adquieran más conocimiento de la cultura existente. Crea un vínculo y una cohesión entre las personas y el trabajo, y puede contribuir a un entorno seguro en la organización (Hoekstra, Talsma and Zweegers, 2017[8]).

9.2.2. Los funcionarios públicos están comprometidos y facultados para salvaguardar los valores de su lugar de trabajo

Un empleado cuya voz es escuchada es más probable que se sienta comprometido a hablar para abordar constructivamente un problema (Holland, Cooper and Sheehan, 2017[9]; Beugré, 2010[10]; LePine and Van Dyne, 1998[11]). El compromiso y la apertura también se apoyan mutuamente, y las culturas organizativas abiertas fortalecen el compromiso. De hecho, cuando los empleados perciben oportunidades para expresar genuinamente sus preocupaciones y participar en la toma de decisiones, su compromiso mejora (Beugré, 2010[10]).

Existen varias herramientas para fomentar la participación y empoderar a los empleados. Por ejemplo, los empleados que son consultados individualmente por sus gerentes tienen una visión positiva de su

influencia personal en su entorno de trabajo (Tangirala and Ramanujam, 2012[12]). Esto, a su vez, puede afectar su disposición para participar y expresar ideas o preocupaciones. Los líderes también pueden practicar el «moverse hacia fuera» para que los empleados puedan «moverse hacia dentro», cambiando el lugar donde generalmente se sientan o se paran (por ejemplo, en el centro de la mesa en lugar de la cabecera) o el orden de las intervenciones para garantizar que el personal hable primero o tenga tiempo para hablar en las reuniones (Tilleard, 2018[13]).

Los mecanismos no deben centrarse únicamente en mejorar el compromiso individual entre los gerentes y los empleados. Los líderes tal vez deseen considerar la posibilidad de crear espacios de grupo para facilitar la retroalimentación, ofreciendo oportunidades a quienes no se sientan cómodos al hablar en una situación individual. Estos espacios podrían adoptar la forma de reuniones periódicas, en las que el equipo sepa de antemano que pueden plantearse cuestiones, problemas y posibles soluciones, o de reuniones *ad hoc* cuando se plantean preguntas específicas. Los dirigentes quizás quieran agradecer y reconocer públicamente a los empleados que intervengan durante estas reuniones, así como adoptar al menos una idea o resolver un problema mencionado, para demostrar que hablar produce resultados (Detert and Burris, 2016[14]). Otras opciones pueden incluir el uso de herramientas en línea para clarificar la retroalimentación, como el proceso de *ThinkGroup* desarrollado por el Equipo de Percepciones Conductuales (*Behavioural Insights Team* o BIT) del Reino Unido (recuadro 9.2).

Recuadro 9.2. Percepciones conductuales para empoderar a los empleados a nivel colectivo en el Reino Unido

En el Reino Unido, el Equipo de Percepciones Conductuales ha creado un proceso de «*ThinkGroup*», en el que los participantes contribuyen silenciosamente (pero no de forma anónima) a un único documento en línea. El BIT instituyó este instrumento para hacer más eficaz la lluvia de ideas y permitir que los participantes interactúen a la vez que persigan su propia línea de pensamiento (Hallsworth et al., 2018[15]).

En el documento en línea, los colaboradores pueden elegir las ideas que quieren desarrollar o a las que quieren responder, basándose en los insumos de otros colaboradores. Este instrumento representa una alternativa o complemento útil a los debates tradicionales en persona. En una reunión tradicional de lluvia de ideas colectiva, la atención del grupo se centra en una idea a la vez, lo que impide que las personas sigan su propia línea de pensamiento sobre los diferentes aspectos del debate.

Este instrumento también puede mejorar la apertura de una organización, permitiendo a los empleados que compartan ideas o preocupaciones. Al ser una forma de intercambio menos conflictiva y menos directa, la utilización de un documento en línea podría parecer menos intimidante y darles a los participantes tiempo para formular adecuadamente sus ideas y preocupaciones.

Fuente: (Hallsworth et al., 2018[15]).

Otro posible instrumento es la selección de «defensores de la apertura» que consultarían al personal sobre medidas para mejorar los procesos de trabajo, el bienestar y la apertura general. Los defensores podrían ser responsables de facilitar la retroalimentación sobre ciertos temas, o asignarse a entidades o direcciones específicas. Su propósito sería identificar los puntos clave dentro de la organización que requieran un cambio o donde existan buenas prácticas para apoyar la apertura.

9.2.3. Los líderes y gerentes son receptivos, creíbles y dignos de confianza en lo que respecta a las cuestiones y preocupaciones relativas a la integridad

La voluntad de un empleado de expresarse se relaciona positivamente con la percepción de que los directivos y gerentes son líderes transformadores y éticos (Avey, Wernsing and Palanski, 2012[16]; Detert and Burris, 2007[17]; Walumbwa and Schaubroeck, 2009[18]). Existe una serie de instrumentos para apoyar a los gerentes en demostrar su compromiso con la integridad, como ser los sistemas de contratación y rendimiento que incluyen la integridad, el establecimiento de modelos a seguir, la comunicación sobre integridad, la recompensa por la buena conducta y la sanción por una conducta indebida (para obtener más información, véase el capítulo 6). También pueden elaborarse otros instrumentos como guías o directrices para ayudar a los gerentes a adoptar medidas concretas para crear un lugar de trabajo abierto(recuadro 9.3).

Recuadro 9.3. Orientación para que los gerentes fortalezcan un entorno de trabajo abierto: directrices positivas y productivas para el lugar de trabajo en Nueva Gales del Sur, Australia

Reconociendo el impacto que la conducta de los directivos puede tener en la cultura organizativa y en las actitudes y comportamientos de los empleados, la Comisión de Administración Pública proporciona directrices para un lugar de trabajo positivo y productivo con acciones concretas a nivel directivo, entre las que se incluyen las siguientes:

- Asegurar que los líderes entiendan la importancia de los valores y la cultura organizativa para lograr resultados.
- Exigir que los dirigentes se comporten de manera ejemplar.
- Garantizar que los dirigentes implementen los valores de la organización en sus áreas de responsabilidad.
- Debatir sobre la conducta y sobre las normas éticas y de conducta aceptables en las reuniones periódicas del equipo.
- Esperar que los dirigentes y directores estén alerta ante cualquier señal o informe de conducta irrazonable y que adopten medidas rápidas, informales y discretas para llamar la atención de la persona.
- Esperar que los líderes y gerentes traten las denuncias como posibles síntomas de problemas sistémicos en lugar de verlas como una carga o pruebas de falta de lealtad en el lugar de trabajo.
- Proporcionar desarrollo a los gerentes para que mantengan conversaciones respetuosas, gestionen los conflictos en el lugar de trabajo, proporcionen retroalimentación constructiva sobre el desempeño del trabajo y hablen con franqueza a los empleados sobre conductas irrazonables.
- Utilizar ejercicios basados en escenarios para fomentar el debate entre los empleados y los directores sobre la norma de conducta esperada y la cultura de la organización.
- Promover una comprensión de la diversidad y de la inclusión basada en la ayuda a todas las personas para que participen en el lugar de trabajo y realicen una valiosa contribución al grupo.
- Esperar que los gerentes que observen o escuchen sobre conductas irrazonables actúen rápida y justamente. Necesitan mantener una conversación confidencial, transparente y directa con la(s) persona(s) sobre la conducta, su repercusión en los demás, las normas de conducta esperadas, la necesidad de que la conducta se detenga y la manera en que la organización puede contribuir para que la persona cambie su conducta.

Fuente: (NSW Government, 2019[19]).

Si bien los dirigentes que «cumplen con lo que predican» son fundamentales para fomentar la confianza, los gerentes que muestran franqueza con su propia gestión también pueden cultivar la credibilidad y la confianza. En otras palabras, los gerentes que hablan a sus superiores en nombre de las preocupaciones expresadas por sus empleados demuestran que se puede confiar en ellos (Knight, 2014[20]; Detert and Burris, 2016[14]). De hecho, la voluntad de un gerente de transmitir asuntos a los superiores mejora la disposición de los empleados a presentarse ante el gerente en primer lugar (Knight, 2014[20]). Si bien los líderes y gerentes pueden aprovechar las oportunidades de plantear cuestiones de su administración delante de los empleados, hay veces en que esto no será factible. Los líderes y gerentes pueden informar a los empleados sobre lo que han debatido y sobre los próximos pasos (si es necesario). Hacerlo tiene tres beneficios principales: i) demuestra a los empleados que los gerentes están dispuestos a hablar en su nombre; ii) amplía las perspectivas de los empleados sobre los obstáculos con los que se enfrentan los líderes, y iii) mantiene a los empleados informados sobre el progreso, eliminando así la sensación de inutilidad (Detert and Burris, 2016[14]).

9.2.4. Se cultivan y mantienen entornos seguros para expresar interrogantes, preocupaciones e ideas

La «seguridad psicológica» o un entorno seguro es condición básica para la apertura dentro de una organización (Liang, Farh and Farh, 2012[21]). Al decidir si hablar o no, los empleados primero evaluarán si es seguro hacerlo (Dutton et al., 2002[22]). De hecho, un elemento disuasorio clave para una cultura organizativa abierta es un entorno en el que los empleados temen que sus ideas, percepciones y observaciones sean rechazadas o, lo que es más preocupante, que, al hablar, se produzcan penalizaciones.

Hay varias formas prácticas de cultivar y mantener un entorno seguro. Por ejemplo, los líderes y gerentes podrían reconocer los errores y convertir los aspectos negativos en lecciones aprendidas para proyectos futuros. Hablar públicamente sobre lo que salió mal y lo que se puede hacer de otra manera, puede fortalecer el valor de los empleados para buscar consejo. En el fondo, los líderes y gerentes deben estar abiertos a las sugerencias y ser coherentes en el fomento de opiniones divergentes, así como no tomar represalias cuando sus propias opiniones se vean amenazadas (Saunders et al., 1992[23]).

Otras opciones incluyen ir más allá de la política de «puertas abiertas», y hablar con los empleados en entornos menos formales, como tomando un café o durante un almuerzo. La evidencia encontró que una política de puertas abiertas rara vez logra el efecto deseado de crear más apertura, ya que no deja de aplicar una dinámica de poder difícil de superar (Detert and Treviño, 2010[24]). Otros enfoques incluyen permitir que los dirigentes sean más accesibles a los empleados de todos los niveles. Por ejemplo, en Victoria, Australia, el Equipo de Innovación del Sector Público puso a prueba un programa de «tutoría inversa»: se emparejó a los altos ejecutivos con personal más joven, con el objetivo de que aprendieran de ellos y adoptaran perspectivas diferentes. Otra solución consiste en aplicar procesos de retroalimentación de 360 grados que permitan a los empleados proporcionar información sobre sus gerentes, así como sobre líderes de niveles jerárquicos superiores (es decir, el gerente que está dos o tres niveles por encima de ellos). La información puede ayudar a la organización a identificar los eslabones de la cadena de comunicación ascendente que requieran reparación y destinar en consecuencia recursos para la capacitación (Detert and Treviño, 2010[24]).

9.2.5. Se establecen canales y mecanismos para asegurar que las conductas indebidas se denuncien, se investiguen y se sancionen adecuadamente, y que los denunciantes se sientan protegidos y cómodos al expresar sus preocupaciones

Incluso en organizaciones muy abiertas, es posible que los funcionarios públicos se enfrenten a situaciones en las que no se sientan seguros de denunciar ante su gerente las violaciones a la integridad. Por lo tanto, el establecimiento de un marco claro y exhaustivo de protección de los denunciantes es un componente crítico de una cultura organizativa abierta. Un sistema robusto de protección de denunciantes comienza con una comunicación clara y eficaz. Informar tanto a los empleadores como a los empleados sobre sus derechos y responsabilidades y los recursos de los que disponen es fundamental para fomentar un entorno de confianza, profesionalismo y compañerismo que apoye la integridad.

Las siguientes características son componentes esenciales de las políticas de protección de los denunciantes que las entidades del sector público deben procurar para fortalecer una cultura organizativa abierta:

- canales claros de denuncia;
- prohibición de sanciones formales e informales relacionadas con el trabajo;
- tipos claros de protección garantizada;
- estudio e investigación eficaces de las denuncias;
- medidas de concientización.

Canales claros de denuncia

Definir claramente los canales de revelación ayuda a facilitar la denuncia, ya que de lo contrario los denunciantes quizás no tengan confianza en el sistema o no se sientan cómodos al aportar su testimonio. Los canales de denuncia generalmente incluyen revelaciones internas, revelaciones externas ante un organismo designado y revelaciones externas al público o a los medios de comunicación (OCDE, 2016[25]).

Ofrecer acceso a los canales internos y externos crea un entorno propicio para las denuncias. Se alienta la revelación interna para fortalecer una cultura organizativa abierta; esta proporciona información pertinente a las funciones responsables y contribuye a una resolución temprana y eficaz de los casos o preocupaciones. Sin embargo, según la situación, los denunciantes pueden preferir informar externamente. Exigir que los informes se elaboren primero internamente puede desalentar a las personas a expresar sus preocupaciones o a denunciar conductas inadecuadas.

A fin de evitar procedimientos confusos, el proceso de revelación debe ir acompañado de una explicación de los pasos que se deben seguir y de los procesos que se deben acatar para garantizar que los denunciantes estén bien informados no solo sobre ante quién realizar la revelación, sino también sobre las posibles repercusiones de ella. Por ejemplo, el Organismo de Denuncias de los Países Bajos ha elaborado directrices para clarificar y facilitar tanto el diseño de los procedimientos de denuncia como su implementación (recuadro 9.4) (Whistleblowers Authority, 2017[26]).

Recuadro 9.4. Panorama de los procedimientos de denuncia de irregularidades en los Países Bajos

En los Países Bajos, de conformidad con la Ley del Organismo de Denuncias (2016), la presentación de denuncias sigue un enfoque escalonado:

Revelación interna

A nivel de la organización, la lógica es que cada organización debe primero tener la oportunidad de resolver los abusos por sí misma. Se debe proporcionar a los denunciantes una de las tres vías para que informen sobre presuntas infracciones y conducta indebida:

1. a su director o superior;
2. a un centro de denuncias específico establecido dentro de la organización;
3. a un consejero confidencial.

Denuncias externas

Tras un informe interno, se permite el externo, excepto en circunstancias explícitas en las que el empleado no pueda emitir este informe interno y, por lo tanto, deba reportar externamente de manera directa. Estas circunstancias están claramente previstas (por ejemplo, si están involucrados los gerentes, la denuncia no se gestiona internamente, etc.).

En algunos casos, hay centros permanentes de reporte externos, como los servicios de inspección o las autoridades de supervisión (por ejemplo, el Departamento de Inspección [*Inspectie* SZW], el Servicio de Información e Investigación Fiscal [*Fiscal Intelligence and Investigation Service* o FIOD] y el Departamento de Investigaciones Internas de la Policía Nacional [*Rijksrecherche*]). En algunos sectores, es obligatorio informar inmediatamente de los incidentes. Por ejemplo, las instituciones financieras deben informar de los incidentes al *De Nederlandsche Bank* (DNB) y a la Autoridad de los Mercados Financieros de los Países Bajos (*Netherlands Authority for the Financial Markets* o AFM) y, de manera similar, en el caso de las instituciones médicas, al Departamento de Inspección de Sanidad.

Reportes ante el Organismo de Denuncias

Cuando no hay un centro de denuncias externo adecuado, los denunciantes pueden presentar una denuncia externa ante el Organismo de Denuncias.

Este enfoque se apoya en descripciones detalladas de las vías y consecuencias, así como de los canales alternativos cuando los denunciantes se enfrentan a situaciones excepcionales. Además, el Organismo de Denuncias desempeña un papel de asesoramiento y cuenta con un departamento dedicado a orientar, a apoyar técnica y psicológicamente y a asesorar a los denunciantes.

Fuente: (Whistleblowers Authority, 2017[26]).

Si bien los arreglos institucionales del sistema de denuncia dependen del contexto del país, algunos países utilizan un organismo externo con atribuciones definidas y recursos y capacidades adecuados para recibir denuncias y realizar investigaciones independientes sobre las conductas indebidas denunciadas. En Canadá, la Oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público (*Public Sector Integrity Commissioner* o PSIC) se encarga de las investigaciones y la resolución de las denuncias. El PSIC es un organismo independiente que informa sobre sus investigaciones, solo al Parlamento; tiene jurisdicción sobre casi todas las organizaciones del gobierno federal y al cual todos los funcionarios públicos federales canadienses pueden acceder directamente con facilidad para obtener orientación o realizar denuncias (Sulzner, 2009[27]). Los resúmenes de los casos investigados por la oficina del Comisionado y posteriormente presentados al Parlamento se ponen a disposición del público en su sitio web (PSIC, 2018[28]).

Prohibición de sanciones formales e informales relacionadas con el trabajo

La ausencia de una protección eficaz para los denunciantes puede plantear un dilema, ya que a menudo se espera que los empleados informen de las infracciones, pero al hacerlo pueden exponerse a represalias. Las represalias por denunciar irregularidades suelen consistir en medidas disciplinarias o en el acoso en el lugar de trabajo. Por lo tanto, la protección de los denunciantes debe proporcionar una protección amplia contra las medidas discriminatorias o de represalia del personal, así como contra otras conductas como la exclusión, la hostilidad y cualquier forma de acoso por parte de los directivos y los compañeros de trabajo. Específicamente, esto podría incluir la protección contra el despido, la suspensión o las degradaciones; el traslado o la reasignación; la reducción de la remuneración, las prestaciones, la educación o la capacitación, y los exámenes o pruebas médicas (OCDE, 2016[25]).

Los tipos de protección son claros y están garantizados

Cuando un denunciante ha sufrido represalias después de revelar una conducta indebida, el hecho de clarificar las medidas y las vías de recurso disponibles puede confortar aún más a los posibles denunciantes para que aporten su testimonio. Un sistema exhaustivo de protección de los denunciantes incluye vías de recurso específicas y cubre todas las consecuencias directas, indirectas y futuras de las represalias. Las vías de recurso abarcan desde el regreso al empleo después de un despido injustificado, los traslados o la indemnización por daños y perjuicios si hubo un daño que no se pueda remediar con mandamientos judiciales, como la dificultad o la imposibilidad de encontrar un nuevo empleo. Estas vías de recurso pueden tener en cuenta no solo el salario perdido sino también las indemnizaciones compensatorias por el sufrimiento (Banisar, 2011[29]).

También es esencial proteger la confidencialidad de los funcionarios públicos que reportan dentro de su organización o externamente ante los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los medios de comunicación o a una organización de la sociedad civil (OCDE, 2017[30]). En los Estados Unidos, el sistema de protección de los denunciantes prohíbe la divulgación de información identificatoria de un denunciante del sector federal sin su consentimiento, a menos que la Oficina del Asesor Legal Especial (*Office of the Special Counsel* u OSC) decida que es necesario debido a un peligro inminente para la salud o la seguridad públicas. En estos casos, se informa al denunciante con antelación. El sistema de protección de denunciantes de Australia permite el anonimato como una de las tres opciones para realizar una denuncia de interés público (OCDE, 2016[25]).

Las denuncias se revisan e investigan

La legislación e implementación de procedimientos de investigación claros, así como la respuesta oportuna a las denuncias, refuerzan la credibilidad de los mecanismos. Las respuestas de los gerentes a las denuncias individuales son un primer paso para garantizar que se aborde la preocupación y que se sancionen las conductas indebidas o las infracciones, cuando estas se determinen. Además, en una dinámica de aprendizaje organizativo, cuando los directores reciben varias denuncias sobre situaciones similares, su respuesta general para adaptar el sistema o proceso vigente señala el impacto de las denuncias y fortalece la cultura organizativa abierta del lugar de trabajo. En su informe anual de 2017-2018, el PSIC de Canadá hizo hincapié en ese enfoque sistémico en tres casos de infracciones, centrando la atención en las condiciones de trabajo de los empleados federales canadienses y en la responsabilidad de proporcionarles entornos de trabajo seguros (PSIC, 2018[31]).

Como ya se ha mencionado, además de las respuestas proporcionadas por los líderes y gerentes, la publicación de la cantidad y la naturaleza de los casos contribuye a la transparencia y la credibilidad del sistema de denuncia. Los organismos y las entidades que tienen la intención de hacer pública esa información pueden utilizar una serie de medidas. Por ejemplo, la Oficina del Asesor Legal Especial de Estados Unidos publica informes anuales de actividad en los que se detallan la cantidad de revelaciones, la cantidad de investigaciones iniciadas o a quién se remitieron y un resumen de los casos con los resultados de las investigaciones. Esos informes incluyen también un análisis de los problemas sistémicos y cuando así procede las respuestas, así como el tiempo de tramitación y la cantidad de divulgaciones tramitadas y cerradas, con datos comparativos de los ejercicios económicos anteriores (US Office of Special Counsel, 2018[32]). La publicación de esta información pone de relieve el valor que se otorga a la expresión de las preocupaciones en el lugar de trabajo y refuerza el conocimiento de que se investigan las denuncias y se abordan las conductas indebidas, lo que a su vez refuerza la confianza en el sistema general de presentación y tramitación de denuncias.

Existen medidas de concientización

Un marco claro y exhaustivo de protección de los denunciantes también incluye la concientización sobre los canales y las protecciones disponibles. Los esfuerzos por concientizar mediante campañas o capacitación sobre los tipos de protección disponibles y las disposiciones establecidas para evitar represalias pueden confortar a los empleados en el sentido de que las denuncias son bienvenidas y forman parte de su deber profesional. Algunos países, como la República Eslovaca, han integrado la protección de los denunciantes en su capacitación ética, forjando un fuerte vínculo entre la protección del interés público y la integridad. De manera similar, la Ley de Notificación, y Antidiscriminación y Represalias de los Empleados Federales de 2002 (Ley *No Fear*) de Estados Unidos exige que los organismos proporcionen notificaciones anuales y capacitación semestral a los empleados federales en relación con sus derechos en virtud de las leyes de discriminación en el empleo y de denuncias.

9.3. Desafíos

Aunque los desafíos pueden variar según los contextos locales y nacionales en los que operan las organizaciones, unos pocos comunes pueden disuadir a los gobiernos de aplicar eficazmente culturas organizativas abiertas. Los más relevantes de ellos que se examinan a continuación son:

- abordar culturas jerárquicas y formales de la administración pública;
- desarrollar capacidades y destinar recursos;
- garantizar una protección exhaustiva y clara;
- cambiar las connotaciones negativas asociadas a la denuncia de irregularidades;
- crear entornos seguros a través de denuncias confidenciales o anónimas.

9.3.1. Abordar culturas jerárquicas y formales de la administración pública

Una característica esencial de muchos gobiernos es la cultura jerárquica y formal que funciona sobre la base de la «deferencia a los superiores» (Mulgan, 2000[33]). Existen varias cadenas de mando, con líneas de autoridad y rendición de cuentas para garantizar la eficacia de la elaboración de políticas y la prestación de servicios. El propósito de la jerarquía es doble: asegurar una mayor claridad y proporcionar una mayor autoridad sancionadora (Jarvis, 2014[34]). La jerarquía puede, sin embargo, tener un efecto paralizador sobre la apertura.

Abordar esta cuestión dentro de los parámetros de una estructura formal es un desafío y requiere que todos los niveles adopten medidas para mejorar la apertura. La necesidad de que los líderes actúen de forma coherente con los valores de la organización, como se analiza en la Sección 9.2.3, no puede sobrevalorarse en una organización jerárquica. Sin embargo, el enfoque principal dentro de esos entornos debería estar en el equipo inmediato, en el que los gerentes adopten medidas para involucrar y empoderar a sus empleados y garantizar un entorno seguro. Las medidas prácticas pueden incluir la celebración de reuniones periódicas de equipo para debatir temas, la organización de eventos informales, la colocación de buzones en el lugar de trabajo para recolectar quejas, retroalimentación e ideas, y garantizar la existencia de mecanismos regulares de retroalimentación para los empleados. Los gerentes también pueden adoptar la práctica de transmitir las preocupaciones a la alta dirección y comunicar los resultados a sus empleados, como se explica en la sección 9.2.3. Los debates abiertos y la retroalimentación periódicos también pueden reducir la brecha que el formalismo jerárquico puede crear entre los líderes, los gerentes y sus empleados.

9.3.2. Desarrollar capacidades y destinar recursos

La falta de capacidades y recursos suele ser una de las principales razones detrás de una implementación lenta o limitada de los canales y el marco legal. Esto puede, a su vez, hacer creer a las personas que sus denuncias o informes no serán evaluados, lo que adicionalmente causaría una pérdida de confianza en el sistema. Además, la falta de recursos, orientación y conocimientos sobre cómo crear entornos abiertos y seguros puede dar lugar a una pérdida aún mayor de confianza y consecuentemente al silencio de los empleados.

Las organizaciones pueden fortalecer tanto una cultura organizativa abierta como un sistema eficaz de protección de los denunciantes destinando recursos humanos y financieros a estos aspectos. Las oportunidades de desarrollo de capacidades son un elemento adicional para ayudar a los directores a comprender mejor y difundir una cultura abierta en su equipo, y para aumentar la eficacia de los planes de denuncia de irregularidades apoyando al personal dedicado y proporcionándole conocimientos e instrumentos actualizados (para obtener más información, véase el capítulo 8).

9.3.3. Garantizar una protección exhaustiva y clara

Si bien la mayoría de los países de la OCDE han establecido mecanismos de protección de los denunciantes, las disposiciones de los diferentes instrumentos legislativos siguen siendo la norma. Esto puede dar lugar a una protección menos amplia, con diferentes actores y procedimientos para las denuncias y con diferentes vías de recurso. Además, dichas leyes no siempre abarcan la denuncia de todas las formas de conducta indebida. Las leyes de protección de los denunciantes, claras y exhaustivas, pueden clarificar los procesos de denuncia y las vía de recurso para las víctimas de represalias (OCDE, 2016[25]).

La falta de procedimientos normalizados también puede dificultar la denuncia de conductas indebidas, y es posible que las denuncias no se evalúen de forma coherente en las diferentes organizaciones públicas. El establecimiento de procedimientos y canales claros, directrices prácticas y prácticas normalizadas para la remisión de denuncias a las autoridades judiciales es esencial para garantizar una protección coherente y efectiva de los denunciantes, al igual que la coordinación entre los mecanismos de detección y denuncia para evitar la superposición o duplicación.

9.3.4. Cambiar las connotaciones negativas asociadas a la denuncia de irregularidades

Los términos «denuncia» o «denunciantes» pueden asociarse con la delación o la deslealtad a la organización o al país. Abordar estas percepciones es esencial para alentar a los funcionarios públicos que tengan preocupaciones o información a que aporten su testimonio. Algunos países han optado por utilizar un término más adecuado a la cultura y a la función de plantear preocupaciones. Por ejemplo, en neerlandés, el término utilizado es *klokkenluider* o «campanero», que recuerda a los que en el pasado tocaban la campana para señalar un peligro inminente para la comunidad.

Las campañas de concientización también pueden poner de relieve la función de los denunciantes en la salvaguardia del interés público. Estas campañas pueden cambiar la percepción negativa de que denunciar es una falta de lealtad a la organización, tanto dentro como fuera de las organizaciones públicas. Por ejemplo, la Comisión de Administración Pública del Reino Unido incluye una declaración en los manuales del personal para confortar a los funcionarios en cuanto a la seguridad de plantear sus preocupaciones. En la provincia de Alberta, Canadá, la Comisión de Interés Público diseñó una serie de carteles y los distribuyó a las entidades públicas. Los carteles muestran mensajes como «Haga un cambio con una llamada. Sea un héroe para el interés público de Alberta».

Si se amplían estas actividades de comunicación al exterior, se puede mejorar la percepción pública de los denunciantes como importantes salvaguardias del interés público. Por ejemplo, en el Reino Unido la manera en la que el público entiende el término «denunciante» cambió considerablemente desde que se adoptó la Ley de Denuncia de Interés Público en 1998 (recuadro 9.5) (OCDE, 2016[25]).

Recuadro 9.5. Cambio de las connotaciones culturales de «denunciante» y «denuncia» en el Reino Unido

En el Reino Unido, en un proyecto de investigación encargado por *Public Concern at Work* de la Universidad de Cardiff, se examinaron los reportajes en periódicos nacionales sobre denuncias y denunciantes en el período del 1 de enero de 1997 al 31 de diciembre de 2009. Esto incluye el periodo inmediatamente anterior a la promulgación de la Ley de Denuncia de Interés Público y hace un seguimiento en relación a cómo ha cambiado la cultura desde entonces. En el estudio se detectó que los denunciantes eran presentados desde una perspectiva abrumadoramente positiva por la prensa. Más de la mitad (54%) de los reportajes de los periódicos retrataban a los denunciantes de forma positiva y solo 5% de ellos eran negativos. El resto (41%) eran neutrales.

Fuente: (Public Concern at Work, 2010[35]).

9.3.5. Crear entornos seguros a través de denuncias confidenciales o anónimas

Si bien los sistemas de protección de los denunciantes deben garantizar la confidencialidad de la identidad de la persona, existen varios desafíos. En primer lugar, la identidad del denunciante puede deducirse del informe o de las circunstancias descritas, especialmente en organizaciones pequeñas o en países pequeños, lo que dificulta la prestación de una protección adecuada. Las disposiciones disciplinarias por incumplimiento de los requisitos de confidencialidad pueden ayudar a hacer frente a este desafío. En Corea, por ejemplo, la revelación de la identidad de un denunciante (o de información que ayude a identificarlo) puede ser sancionada con una pena de tres años de prisión o una multa de 30 millones de KRW.

En segundo lugar, en los casos en que se permiten las denuncias anónimas, los desafíos pueden radicar en el seguimiento de la información de la persona que realiza la denuncia o en hacerla rendir cuentas por acusaciones falsas. Para equilibrar este desafío, el Ministerio de Justicia de Austria creó un portal en línea para realizar denuncias, que permite hacerlo de forma anónima y cifrada, y realizar el seguimiento y obtener retroalimentación a través de un sistema de numeración de casos (OCDE, 2017[30]).

Referencias

Avey, J., T. Wernsing and M. Palanski (2012), "Exploring the Process of Ethical Leadership: The Mediating Role of Employee Voice and Psychological Ownership", *Journal of Business Ethics*, Vol. 107/1, pp. 21-34, http://dx.doi.org/10.1007/s10551-012-1298-2. [16]

Banisar, D. (2011), *Whistleblowing: International Standards and Developments*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180 (accessed on 4 February 2019). [29]

Berry, B. (2004), "Organizational Culture: A Framework and Strategies for Facilitating Employee Whistleblowing", *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 16/1, pp. 1-11, http://dx.doi.org/10.1023/b:errj.0000017516.40437.b1. [6]

Beugré, C. (2010), "Organizational conditions fostering employee engagement: the role of "voice"", in Albrecht, S. (ed.), *Handbook of Employee Engagement: Perspectives, Issues, Research and Practice*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, https://doi.org/10.4337/9781849806374.00021. [10]

Collins, D. (2012), *Business Ethics: How to design and manage ethical organisations*, John Wiley & Sons, Inc., https://www.wiley.com//college/sc/collins/ (accessed on 24 January 2020). [5]

Detert, J. and E. Burris (2016), *Can your employees really speak freely?*, https://hbr.org/2016/01/can-your-employees-really-speak-freely (accessed on 24 January 2020). [14]

Detert, J. and E. Burris (2007), "Leadership behavior and employee voice: Is the door really open?", *Academy of Management Journal*, Vol. 50/4, pp. 869-884, http://dx.doi.org/10.2307/20159894. [17]

Detert, J. and A. Edmondson (2011), "Implicit voice theories: Taken-for-granted rules of self-censorship at work", *The Academy of Management Journal*, Vol. 54/3, pp. 461-488. [3]

Detert, J. and L. Treviño (2010), "Speaking Up to Higher-Ups: How Supervisors and Skip-Level Leaders Influence Employee Voice", *Organization Science*, Vol. 21/1, pp. 249-270, http://dx.doi.org/10.1287/orsc.1080.0405. [24]

Dutton, J. et al. (2002), "Red light, green light: Making sense of the organizational context for issue selling", *Organizatioon Science*, Vol. 13/4, http://webuser.bus.umich.edu/janedut/Issue%20Selling/redlightgreenlight.pdf (accessed on 19 July 2018). [22]

Hallsworth, M. et al. (2018), *Behavioural Government: Using behavioural science to improve how governments make decisions*, Behavioural Insights Team, London, https://38r8om2xjhhl25mw24492dir-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/BIT-Behavioural-Government-Report.pdf (accessed on 19 July 2018). [15]

HM Government (2018), *The Civil Service Awards 2018*, http://www.civilserviceawards.com/page/about-awards (accessed on 19 July 2018). [7]

Hoekstra, A., J. Talsma and M. Zweegers (2017), *Integrity in Practice: Towards an ethical culture*, Whistleblowers Authority, Amsterdam, https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/07/HvK_Integrity-in-practice_Culture.pdf (accessed on 31 May 2019). [8]

Holland, P., B. Cooper and C. Sheehan (2017), "Employee Voice, Supervisor Support, and Engagement: The Mediating Role of Trust", *Human Resource Management*, http://dx.doi.org/10.1002/hrm.21809. [9]

Jarvis, M. (2014), "Hierarchy", in Bovens, M., R. Goodin and T. Schillemans (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford, http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0036. [34]

Knight, R. (2014), *"How to get your employees to speak up"*, Harvard Business Review, https://hbr.org/2014/10/how-to-get-your-employees-to-speak-up (accessed on 24 January 2020). [20]

LePine, J. and L. Van Dyne (1998), *Helping and Voice Extra-Role Behaviors: Evidence of Construct and Predictive Validity*, https://www.jstor.org/stable/256902?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents (accessed on 16 January 2020). [11]

Liang, J., C. Farh and J. Farh (2012), "Psychological Antecedents of Promotive and Prohibitive Voice: A Two-Wave Examination", *Academy of Management Journal*, Vol. 55/1, pp. 71-92, http://dx.doi.org/10.5465/amj.2010.0176. [21]

Martins, E. and F. Terblanche (2003), "Building organisational culture that stimulates creativity and innovation", *European Journal of Innovation Management*, Vol. 6/1, pp. 64-74, https://doi.org/10.1108/14601060310456337. [1]

Morrison, E. (2014), "Employee Voice and Silence", *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, http://dx.doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-031413-091328. [4]

Mulgan, R. (2000), "'Accountability': An Ever-Expanding Concept?", *Public Administration*, Vol. 78/3, pp. 555-573, http://dx.doi.org/10.1111/1467-9299.00218. [33]

NSW Government (2019), *Respect. Reflect. Reset. - Positive and Productive Workplaces Guideline*, Public Service Commission, https://www.psc.nsw.gov.au/workplace-culture---diversity/workplace-culture/positive-and-productive-workplaces (accessed on 14 October 2019). [19]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [2]

OCDE (2017), "The role of whistleblowers and whistleblower protection", *The Detection of Foreign Bribery*, OCDE, París, http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm (accessed on 27 May 2019). [30]

OCDE (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en. [25]

PSIC (2018), *2017-2018 Annual Report*, Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada, https://www.psic-ispc.gc.ca/en/resources/corporate-publications/2017-18-annual-report (accessed on 28 May 2019). [31]

PSIC (2018), *Case Reports, Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada*, https://www.psic-ispc.gc.ca/en/case-reports (accessed on 24 May 2019). [28]

Public Concern at Work (2010), *Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, Public Concern at Work, London, https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/public-concern-at-work/wp-content/uploads/images/2018/09/08222541/PIDA_10year_Final_PDF.pdf (accessed on 14 October 2019). [35]

Saunders, D. et al. (1992), "Employee voice to supervisors", *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 5/3, pp. 241-259, http://dx.doi.org/10.1007/BF01385051. [23]

Sulzner, G. (2009), "Creating a Strong Disclosure-of-Wrongdoing Regime: The Role of the Public Service Integrity Officer of Canada", *Public Integrity*, Vol. 11/2, pp. 171-188, http://dx.doi.org/10.2753/PIN1099-9922110204. [27]

Tangirala, S. and R. Ramanujam (2012), "Ask and you shall hear (but not always): Examining the relationship between manager consultation and employee voice", *Personnel Psychology*, http://dx.doi.org/10.1111/j.1744-6570.2012.01248.x. [12]

Tilleard, R. (2018), *How to design your deparment like a behavioural scientist*, apolitical, https://apolitical.co/solution_article/how-to-design-your-department-like-a-behavioural-scientist/?utm_source=Weekly+Briefing&utm_campaign=0ff7638a78-EMAIL_CAMPAIGN_2018_07_17_03_54&utm_medium=email&utm_term=0_ (accessed on 5 February 2019). [13]

US Office of Special Counsel (2018), *Annual Report to Congress for Fiscal Year 2017*, U.S. Office of Special Counsel, Washington DC, https://osc.gov/Documents/Resources/Congressional%20Matters/Annual%20Reports%20to%20Congress/FY%202017%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf (accessed on 28 May 2019). [32]

Walumbwa, F. and J. Schaubroeck (2009), "Leader Personality Traits and Employee Voice Behavior: Mediating Roles of Ethical Leadership and Work Group Psychological Safety", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 94/5, pp. 1275-1286, http://dx.doi.org/10.1037/a0015848. [18]

Whistleblowers Authority (2017), *Integrity in Practice: The Reporting Procedure*, https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/07/HvK-Integrity-in-Practice-Reporting-Procedure.pdf (accessed on 4 July 2019). [26]

10 Gestión de riesgos

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio de gestión de riesgos incluido en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. El capítulo explora cómo las organizaciones del sector público pueden adaptar políticas y prácticas para gestionar eficazmente los riesgos de integridad, realizar evaluaciones de riesgos y mantener un entorno de control que salvaguarde la integridad pública, tanto desde una perspectiva de gobierno en sentido amplio como institucional. Asimismo, hace hincapié en la necesidad de contar con procedimientos coherentes para responder a potenciales casos de fraude o corrupción, como ser protocolos de reporte, seguimiento e investigaciones. El capítulo también considera el papel crítico de las funciones de auditoría interna en relación a los gerentes en el gobierno, enfocándose en su valor agregado de proporcionar una garantía independiente y objetiva para un control interno eficaz y la gestión de riesgos de integridad. El capítulo destaca los principales desafíos y las prácticas más importantes, como ser la articulación de políticas de control interno basadas en valores, realizar periódicamente evaluaciones de riesgos que se vinculan a los objetivos, y crear círculos de retroalimentación para supervisar y evaluar las actividades.

10.1. ¿Por qué la gestión de riesgos?

Contar con un sistema de control interno y un marco de gestión de riesgos en las organizaciones del sector público es esencial para cualquier estrategia de integridad pública. Las políticas y los procesos eficaces de control interno y gestión de riesgos reducen la vulnerabilidad al fraude y a la corrupción de las organizaciones del sector público, al mismo tiempo que aseguran que los gobiernos operen de manera óptima para ofrecer programas que beneficien a los ciudadanos. Además, estas políticas y procesos ayudan a garantizar la rentabilidad y facilitan la toma de decisiones. Cuando están firmemente establecidas, ayudan a los gobiernos a equilibrar un modelo centrado en la sanción con enfoques más preventivos y basados en los riesgos.

El control interno y la gestión de riesgos abarcan una serie de medidas para prevenir, detectar y responder al fraude y la corrupción. Entre ellas figuran las políticas, las prácticas y los procedimientos que orientan a los directivos y al personal para que cumplan sus funciones de salvaguardia de la integridad mediante la evaluación adecuada de los riesgos y la elaboración de controles basados en los riesgos. Los mecanismos para responder a los casos de corrupción y a las infracciones de las normas de integridad son igualmente críticos para un sistema de control interno integrado.

A la luz de esto, la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública llama a los adherentes «implementar un marco de control y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad en las entidades del sector público, en concreto:

a. garantizando un sistema de control con objetivos precisos que demuestren el compromiso de los responsables con la integridad pública y los valores del servicio público, y que ofrezca un nivel razonable de garantía en cuanto a la eficiencia y los resultados de la entidad, así como del cumplimiento de las leyes y prácticas;
b. garantizando un enfoque estratégico de la gestión de riesgos que comprenda la evaluación de riesgos en el ámbito de la integridad en el sector público, que aborde las carencias en materia de control (en particular, incorporando señales de alerta en los procesos críticos) e implementando un mecanismo eficaz de supervisión y control de calidad del sistema de gestión de riesgos;
c. garantizando que los mecanismos de control sean congruentes y que comprendan procedimientos claros que respondan a sospechas creíbles de infracciones de leyes y reglamentos, y que faciliten las denuncias ante las autoridades competentes sin temor a represalias» (OCDE, 2017[1]).

10.2. ¿Qué es la gestión de riesgos?

El control interno y la gestión de riesgos apoyan a las organizaciones del sector público en el logro de una amplia gama de metas y objetivos de políticas. El principio de la gestión de riesgos se centra en los aspectos de control interno y gestión de riesgos en el contexto de la preservación de la integridad y la lucha contra la corrupción en el sector público. En última instancia, los gobiernos deben adaptar su enfoque a sus respectivos contextos jurídicos, reglamentarios y culturales. Ello supone incorporar los objetivos de integridad en las políticas y prácticas de control interno y de gestión de riesgos existentes. También supone la adaptación de las normas y conceptos internacionales de control interno y gestión de riesgos a las realidades locales y al sector público, incluidas las normas y orientaciones elaboradas por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* o COSO), la Organización Internacional de Normalización, el Instituto de Auditores Internos (por ejemplo, el modelo de las «tres líneas de defensa») y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Organization of Supreme Audit Institutions* o INTOSAI).

Un sistema de control interno es un componente integrado de las operaciones de una organización del sector público. Desde la perspectiva de la integridad pública, el control interno y la gestión de riesgos consisten en las políticas, los procesos y las medidas para gestionar los riesgos de fraude, corrupción y abuso (en adelante, denominados en su conjunto «riesgos de integridad»). Los siguientes son componentes críticos de un sistema de control interno diseñado para salvaguardar la integridad:

- un entorno de control[1] y una gestión de riesgos de integridad eficaces;
- un enfoque adaptado a la gestión de riesgos y a la evaluación de los riesgos de integridad;
- monitoreo y evaluación de la gestión de los riesgos de integridad;
- procedimientos coherentes y receptivos en el marco de control interno y de gestión de riesgos;
- una función de auditoría interna que proporcione garantía y asesoramiento independientes y objetivos para reforzar el control interno y la gestión de los riesgos de integridad.

Para su implementación efectiva estos componentes dependen de una serie de actores a nivel gubernamental en sentido amplio, institucional e individual. Por ejemplo, los encargados de establecer normas para las organizaciones del sector público pueden garantizar que las políticas de control interno y gestión de riesgos de todo el gobierno sean coherentes y estén armonizadas, como se explica más adelante. A nivel institucional, las políticas y los procesos de control interno y de gestión de riesgos proporcionan a la dirección una garantía razonable de que la organización está logrando sus objetivos de integridad y gestionando sus riesgos de manera eficaz. Los componentes del control interno y de la gestión de riesgos también están presentes a nivel individual: muchas normas exigen el compromiso personal de los funcionarios públicos para con la integridad y la adhesión a los códigos de conducta.

10.2.1. Un entorno de control y una gestión de riesgos de integridad eficaces

En las organizaciones del sector público, el entorno de control sirve a una amplia gama de objetivos financieros, presupuestarios y de rendimiento. Consiste en un conjunto de normas, procesos y estructuras de control interno en toda una entidad (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013[2]). Además de garantizar el cumplimiento de la legislación, las normas y otros requisitos, el entorno de control y los procesos que este comprende contribuyen a la buena gobernanza y ayudan a las organizaciones del sector público a ofrecer resultados a los ciudadanos de manera eficaz y eficiente. En el contexto del principio de gestión de riesgos, el entorno de control refleja los objetivos, las políticas y las personas que contribuyen a institucionalizar un sistema de integridad, la toma de decisiones éticas y la gestión de riesgos.

Consideraciones a nivel gubernamental para un entorno de control basado en la integridad

Diversas organizaciones del sector público comparten la responsabilidad de la implementación del control interno y de la gestión de riesgos en todo el gobierno. Estas organizaciones incluyen el centro de gobierno, las instituciones de auditoría, las entidades centrales de armonización y los organismos anticorrupción. En particular, dichas organizaciones: 1) establecen y armonizan las normas y políticas de control interno; 2) proporcionan orientación y herramientas; 3) evalúan los esfuerzos de todo el gobierno para salvaguardar la integridad, y 4) coordinan y normalizan las prácticas para denunciar y responder a las presuntas violaciones a la integridad para el sector público en su conjunto. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la entidad fiscalizadora superior, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (*Government Accountability Office* o GAO), dirige el proceso de establecimiento de normas para el control interno y la gestión de riesgos en colaboración con un consejo de expertos, y publica las Normas de Control Interno del Gobierno Federal (U.S. Government Accountability Office, 2014[3]), así como un marco de prácticas líderes para la gestión del riesgo de fraude en el gobierno (U.S. Government Accountability Office, 2015[4]). La Oficina de Administración y Presupuesto (*Office of Management and Budget* o OMB) complementa la labor de la GAO con políticas y orientaciones para su implementación. Esto incluye un documento (Circular OMB N.º A-123) que describe la responsabilidad y los requisitos de la dirección en relación con el control interno y la gestión de riesgos en el gobierno federal, con una referencia explícita a la evaluación de los riesgos de fraude (U.S. Office of Management of Budget (OMB), 2016[5]). En Francia, todas las entidades públicas (administraciones estatales, autoridades locales, instituciones públicas y empresas semipúblicas) están obligadas por ley a realizar evaluaciones de riesgos, independientemente de su tamaño. Por consiguiente, las entidades públicas deben enumerar todos los procesos relacionados con sus actividades, como el reclutamiento y la contratación pública, y evaluar los riesgos de integridad asociados (recuadro 10.1).

Recuadro 10.1. Control interno en los Estados miembro de la Unión Europea

Dos principios fundamentales de las normas de control interno público entre los Estados miembros europeos son: 1) el control interno público se basa en el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, y 2) cada país miembro debe desempeñar una función dentro del gobierno de coordinación y armonización del control y la auditoría internos para todas las entidades públicas. Por lo tanto, aunque en los Estados miembro existen diversos sistemas de control interno, todos ellos tienen una organización gubernamental que desempeña el papel de armonización central del control interno.

Además, los Estados miembro y sus instituciones públicas comparten normas coherentes derivadas de las mismas prácticas internacionales de control interno y de gestión de riesgos. Las normas contienen disposiciones explícitas relativas al control interno y a la gestión de riesgos contra el fraude en la gestión de los fondos de la UE.

Fuente: (European Commission, 2015[6]).

La falta de claridad a nivel central sobre cómo institucionalizar el control interno y la gestión de riesgos puede dar lugar a la percepción de que los objetivos de integridad y las actividades de control interno y gestión de riesgos que los respaldan, son independientes de otros objetivos estratégicos y operativos. El centro de gobierno, así como otros organismos con responsabilidades gubernamentales en general, pueden desempeñar un papel fundamental para ayudar a las organizaciones del sector público a superar este desafío, proporcionando normas, políticas y orientaciones unificadas. También puede ayudar a concientizar sobre el valor del control interno y la gestión de riesgos para la toma de decisiones y el logro de los objetivos de la organización.

Consideraciones institucionales e individuales para un entorno de control basado en la integridad

El personal de todos los niveles de la organización tiene funciones y responsabilidades en la gestión de los riesgos de fraude y corrupción (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2016[7]). Esto puede reconocerse en las políticas, los procedimientos y las orientaciones de la organización para el control interno y la gestión de riesgos, o puede articularse como una política de integridad independiente. Ya sea que se articulen a través de diferentes políticas o dentro de una política de integridad independiente, dichas políticas no deben servir como un listado de verificación para meramente cumplir con los estándares mínimos. Deberían ser exhaustivas y estar adaptadas a cada organización, con relevancia en los riesgos de integridad actuales y emergentes. Los elementos esenciales de las políticas para promover un entorno de control eficaz dentro de las organizaciones del sector público pueden incluir:

- una referencia a los valores y principios de integridad, así como a las normas de conducta personal que sustentan la organización, y a lo que significan en la práctica;
- la declaración de los objetivos de la organización en materia de lucha contra el fraude y la corrupción, con una vinculación explícita a la forma en que las actividades de control interno y de gestión de riesgos sirven a esos objetivos;
- una descripción de la alineación entre los objetivos de integridad y las demás políticas y herramientas de la organización (es decir, código de conducta, código de ética);
- la definición de fraude y corrupción, con ejemplos ilustrativos de acciones que se consideran corruptas o fraudulentas;
- la identificación del personal al que se aplica la política, teniendo en cuenta el personal temporal y los voluntarios;
- una definición clara de las funciones y responsabilidades para el control interno y la gestión de riesgos relacionados con el fraude, la corrupción, el despilfarro y el abuso ;
- comunicaciones a los empleados sobre cómo informar de las sospechas de infracciones, los canales internos y de denuncia de los que disponen y los procedimientos que deben seguirse;
- la identificación de las medidas de sanción y la descripción de cómo se investigarán aquellas acciones sospechadas de constituir infracciones.

La dirección tiene la responsabilidad primaria de crear y mantener un entorno de control que enfatice la integridad y establezca pautas positivas. Además, el compromiso de alto nivel contribuye a concientizar sobre los riesgos de integridad y ayuda a mejorar la implementación de las actividades de control. La dirección puede incluir a líderes o grupos de individuos (por ejemplo, juntas o comités) responsables del diseño, la implementación y la supervisión de las políticas y prácticas de control interno y de gestión de riesgos. Además, la dirección debe demostrar su compromiso individual con la integridad (para obtener más información, véanse los capítulos 1 y 6). A través de los códigos de conducta y los códigos de ética, la dirección puede comunicar sus expectativas en cuanto a la conducta de integridad, así como los valores organizativos que permiten a los individuos demostrar personalmente una conducta ética. Estos códigos definen las normas básicas de conducta de los funcionarios públicos y pueden servir de base para que la dirección evalúe la adhesión a los códigos de ética y los haga cumplir mediante medidas disciplinarias, en caso de ser necesario (para obtener más información, véase el capítulo 4).

Algunas organizaciones del sector público designan una entidad para gestionar los riesgos de integridad. La entidad dedicada puede ser un comité, un equipo o una persona, según las necesidades. Por ejemplo, en algunas organizaciones, la entidad es un comité que ayuda a supervisar, coordinar, vigilar y evaluar las actividades de gestión de riesgos en toda la organización. En otros casos, las organizaciones nombran gestores de riesgos de integridad o establecen grupos de trabajo encargados de cumplir los objetivos de integridad dentro del entorno de control. Las atribuciones y el tamaño de la organización (lo que incluye

la cantidad de programas y de empleados y los recursos) y la complejidad de los riesgos ayudan a determinar si sería beneficioso el establecimiento de una entidad dedicada. Independientemente del enfoque que se adopte, resulta esencial que la entidad o función tenga líneas de notificación directas con la alta dirección, dada la responsabilidad general de esta última en la gestión de los riesgos de integridad.

10.2.2. Un enfoque adaptado a la gestión de riesgos y a la evaluación de riesgos de integridad

Diseñar a medida implica adaptar las actividades de gestión de riesgos a las condiciones singulares de una organización del sector público y la implementación de evaluaciones y controles de riesgos que sean apropiados para el propósito. Los riesgos de integridad varían según los sectores y las organizaciones, por lo que es fundamental que las organizaciones del sector público calibren sus orientaciones, herramientas y enfoques en función de sus objetivos, entorno y contextos específicos. Esto es crucial dado que muchas de las normas de control interno y de gestión de riesgos que los gobiernos han adaptado se desarrollaron originalmente teniendo en cuenta el sector privado. El centro de gobierno, los ministerios competentes y las personas encargadas de la gestión de riesgos desempeñan una función en este proceso de adaptación, que a continuación se refleja en los debates tanto desde la perspectiva gubernamental como institucional.

Apoyo gubernamental focalizado para la gestión y evaluación de los riesgos de integridad

Las orientaciones y herramientas focalizadas pueden ayudar a los gobiernos a orientar sus actividades de control interno y de gestión de riesgos hacia los riesgos de integridad, vinculando esas actividades con objetivos programáticos más amplios. También pueden apoyar estrategias de comunicación que aseguren que el control interno y la gestión de riesgos vayan más allá del control financiero y las comprobaciones de cumplimiento. Por ejemplo, en 2010 la Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá elaboró el Marco para la Gestión de Riesgos a fin de orientar a los jefes adjuntos de los departamentos gubernamentales en la implementación de las prácticas de gestión de riesgos en todos los niveles de su organización. La Agencia Francesa Anticorrupción (*Agence Française Anticorruption* o AFA) ha publicado directrices para ayudar a las entidades jurídicas públicas y privadas a cumplir ciertos requisitos de lucha contra la corrupción e integridad, incluida la realización de evaluaciones de riesgos. La AFA también ha elaborado guías técnicas especializadas, por ejemplo, para los funcionarios encargados de la contratación pública. Además de estas directrices generales, la AFA presta apoyo a medida a los actores públicos o privados que deseen optimizar sus procedimientos de gestión de los riesgos de integridad. La orientación específica para cada sector, centrada en áreas de alto riesgo como la contratación o la salud, junto con los mecanismos de coordinación y las herramientas de denuncia pertinentes, pueden ayudar a superar brechas de capacidades (recuadro 10.2).

Recuadro 10.2. El caso de Estonia: un enfoque holístico de la integridad y focalizar en áreas de alto riesgo

En Estonia, la Estrategia Anticorrupción 2013-2020 del gobierno reconoce las deficiencias en la prevención de la corrupción y la atenuación de riesgos en determinados ámbitos, y prevé medidas para remediar esos problemas. En ella se estipula que el ministerio responsable del área específica en cuestión (por ejemplo, la salud o el medio ambiente) también debe encargarse de aplicar medidas de prevención de la corrupción específicas a cada tema. Para focalizar en las áreas de alto riesgo, el Gobierno de Estonia estableció redes anticorrupción en determinados dominios. Cada ministerio tiene un coordinador de prevención de la corrupción que debe gestionar la implementación de la política anticorrupción en el ministerio correspondiente y su área de gobierno. Los coordinadores forman la red anticorrupción, la cual se reúne anualmente alrededor de cuatro o cinco veces. La red también incluye a representantes de la policía, de la sociedad civil, del parlamento, de la oficina de auditoría del Estado y otras partes interesadas a las que se invita según el tema elegido. También existe una red de autoridades sanitarias para examinar los avances en sus respectivas áreas, así como cuestiones que deben resolverse.

Fuente: (Estonian Ministry of Justice, 2013[8]).

Gestión y evaluaciones de los riesgos de integridad institucional

Las políticas, los procesos y las herramientas para llevar a cabo las evaluaciones de riesgos de integridad variarán según la organización y dependerán de su tamaño, del volumen de inversión que reciba y de si la organización funciona dentro de un sector de alto riesgo (por ej., salud, infraestructura). Por ejemplo, una organización del sector público puede llevar a cabo una evaluación independiente de los riesgos de integridad o incorporar los objetivos de integridad en las evaluaciones de riesgos de toda la organización para promover la eficiencia. No obstante, las políticas de gestión de riesgos y los procesos de evaluación comparten características similares en todas las organizaciones. Las políticas de gestión de riesgos deben estar vinculadas a los objetivos e incluir, entre otras cosas, descripciones de los tratamientos propuestos para los riesgos, las necesidades de recursos, las responsabilidades, las medidas de rendimiento y los requisitos de denuncia y de monitoreo (Crime and Corruption Commission, 2018[9]). Además, como se describe a continuación, la gestión y las evaluaciones de riesgos suelen entrañar un proceso iterativo de varias etapas para establecer el contexto, evaluar y tratar los riesgos y garantizar el monitoreo, la comunicación y la consulta permanentes (International Organization for Standardization, 2018[10]).

Establecer el contexto para la gestión de los riesgos de integridad

Comprender el contexto interno y externo es un paso clave para los funcionarios públicos cuando evalúan por primera vez los factores que impulsan, así como los potenciales obstáculos a la consecución de los objetivos de integridad. El contexto interno incluye, entre otros factores, los objetivos estratégicos, la estructura de gobernanza, las funciones, el conjunto de habilidades de los empleados, las herramientas operativas (por ejemplo, los sistemas de datos e información), la cultura y las directrices internas. El contexto externo puede incluir marcos jurídicos y normativos, partes interesadas externas y realidades políticas, sociales y económicas que ponen de relieve tipos concretos de riesgos para la integridad o mecanismos de respuesta. Este contexto constituye la base para diseñar y mejorar las políticas, estrategias y objetivos para gestionar y evaluar los riesgos de integridad, ya que no hay entornos internos ni externos estáticos.

Varias herramientas de planificación estratégica pueden ser útiles como punto de partida para evaluar el contexto y definir el alcance del proceso de evaluación de riesgos. Por ejemplo, herramientas como los diagramas de árbol de decisiones y diagramas de Ishikawa, los mapas de procesos e influencias y el método «PESTLE» (factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, jurídicos y ambientales) pueden facilitar el análisis y al mismo tiempo promover la participación de las partes interesadas. Los registros de riesgos del gobierno en su conjunto o a nivel departamental pueden ser un insumo útil para establecer el contexto, como se ilustra en el recuadro 10.3.

Recuadro 10.3. Desarrollo y gestión de registros de riesgos: el ejemplo del Ejecutivo del Servicio de Salud de Irlanda

El Ejecutivo del Servicio de Salud (*Health Service Executive* o HSE) elabora registros de riesgo para gestionar sus riesgos y obtener un panorama general y de alta calidad de la situación de riesgo de los servicios para un momento determinado. El registro de riesgos, que es una poderosa herramienta para el seguimiento de los riesgos, describe el sistema general de riesgos y el estado de las medidas para su atenuación.

Cada gerente de línea es responsable de desarrollar un registro de riesgos en su área de responsabilidad. Una vez completado, el registro se comparte con todos los empleados de la entidad de manera clara y exhaustiva, teniendo en cuenta su nivel de capacitación, conocimientos y experiencia. El plan de acción es el elemento crítico de un registro de riesgos. Aborda los controles adicionales necesarios para reducir el riesgo a un nivel satisfactorio. Los controles complementarios que no puedan gestionarse a nivel de servicio deben transferirse al siguiente nivel de gestión.

El HSE reconoce que, por varias razones, no pueden eliminarse todos los riesgos. Por consiguiente, en cualquier etapa del proceso puede decidirse aceptar o «vivir con» un cierto nivel de riesgo. Cuando un riesgo no pueda eliminarse totalmente, deberá registrarse en el registro de riesgos junto con una lista de controles destinados a reducirlo a un nivel aceptable. Entonces estos riesgos se supervisarán periódicamente. Se han identificado cuatro elementos indispensables para la elaboración de un registro de riesgos sólido:

1. *La disponibilidad de pericia sobre riesgos:* el personal que apoya el proceso necesita una capacitación y educación adecuadas.
2. *La utilización de materiales y herramientas de apoyo aprobados*: para garantizar la coherencia en todo el proceso, al elaborar un registro se debe utilizar una serie de documentos y herramientas aprobados.
3. *El compromiso y apropiación:* debe haber un compromiso visible de la alta dirección que puede promover la aceptación entre las partes interesadas para garantizar la calidad y la sostenibilidad.
4. *La disponibilidad de apoyo en el lugar:* se requiere apoyo administrativo para organizar talleres y la coordinación general.

Dado que las evaluaciones de riesgos implican un proceso dinámico, los riesgos y sus medidas de control deberán examinarse, supervisarse y revisarse continuamente cuando sea necesario.

Fuente: (Irish Health Service Executive, 2018[11]).

Establecer el contexto también requiere identificar las funciones y las responsabilidades y crear un equipo para evaluar los riesgos de integridad en toda la organización. Aunque en las organizaciones del sector público hay funciones dedicadas a abordar los riesgos de integridad, la gestión de riesgos requiere la participación de una serie de actores. Por ejemplo, los superiores inmediatos, los gestores de riesgos y los auditores internos (es decir, la primera, la segunda y la tercera línea de defensa[2], respectivamente) desempeñan todos ellos un papel fundamental para garantizar que la gestión de riesgos y el control interno promuevan las metas y los objetivos de la organización.

A lo largo de todo el proceso, debería haber mecanismos para garantizar la recopilación de todos los insumos pertinentes y la comunicación de las conclusiones y resultados. Contar con estos mecanismos permite a las organizaciones integrar mejor la gestión de riesgos en sus operaciones y promover la apropiación del proceso de evaluación de riesgos. En Lituania, por ejemplo, la ley de prevención de la corrupción incluye una metodología para el análisis del riesgo de corrupción. La metodología especifica que se deben consultar numerosas fuentes al realizar el análisis, entre ellas, las conclusiones de las auditorías y las encuestas sociales y de personal (OCDE, 2015[12]).

El grado de integración de la gestión de riesgos en la organización es otra característica crítica del contexto interno. Las políticas y las prácticas de control interno y de gestión de riesgos son más eficaces cuando forman parte de la estrategia y las operaciones generales de la organización en apoyo de metas y objetivos concretos. Dependiendo de la organización variará el modo específico en que se produzca esta integración. Sin embargo, el proceso puede incluir la creación de vínculos entre la gestión de riesgos y las políticas y los procesos de planificación estratégica, las actividades de monitoreo y la evaluación. Por ejemplo, en el Reino Unido el Servicio de Aduanas e Impuestos de Su Majestad (*HM Revenue and Customs*) utiliza su informe mensual de ejecución para medir los progresos realizados en relación con los objetivos y para identificar las esferas de ejecución que requieren medidas adicionales. Un Comité de Rendimiento junto con los «Centros de Rendimiento» examinan los datos pertinentes y consideran los riesgos clave para la consecución de los objetivos. Concretamente, examinan los registros de riesgos de los distintos departamentos e integran la información y los conocimientos sobre los riesgos en su evaluación del rendimiento actual y existente (National Audit Office, 2011[13]).

Identificación y análisis de los riesgos de integridad

Las evaluaciones de riesgos son procesos iterativos que permiten a una organización comprender los factores facilitadores y obstaculizadores de sus objetivos, sobre la base de un análisis de los riesgos inherentes[3] y residuales[4]. Es fundamental establecer un vínculo claro con los objetivos para orientar a quienes participan en la determinación del alcance de la evaluación de los riesgos y asegurar que no sobrecarguen de información el proceso y los registros de riesgos resultantes. En última instancia, los resultados de la evaluación de riesgos deberían ser útiles para la toma de decisiones, y la vinculación de los objetivos específicos a los riesgos (en vez de a la inversa) puede ayudar a las organizaciones a mantenerse centradas en los riesgos de relevancia. Las evaluaciones del riesgo de corrupción y de fraude pueden ser ejercicios independientes o incorporarse a las actividades de evaluación de riesgos de una organización, reconociendo las interrelaciones entre las diferentes categorías de riesgos, como los riesgos estratégicos, operacionales, financieros, de cumplimiento y de reputación.[5]

No existe un enfoque universal para realizar evaluaciones de riesgos de integridad y, de hecho, es clave adaptarlas a las necesidades de una organización. En general, las organizaciones pueden evaluar riesgos específicos, factores de riesgo[6] o una combinación de ambos. Los riesgos específicos son los planes de corrupción o fraude relevantes que pueden repercutir sobre los objetivos de la organización. La evaluación de esos riesgos se examina más detalladamente a continuación. Los factores de riesgo también se vinculan a los objetivos, pero se refieren a las características de las políticas, los procedimientos o las actividades de la organización que, cuando se evalúan y puntúan, pueden poner de relieve las áreas de operaciones de alto riesgo y, por consiguiente, configurar las prioridades. Por ejemplo, la complejidad de

los procedimientos puede ser un factor de riesgo que puede dificultar que una organización lleve a cabo una supervisión eficaz y evite el fraude o la corrupción.

Otro ejemplo de factor de riesgo es el grado de dependencia de un contratista de los subcontratistas o de terceros, ya que muchos gobiernos contratan habitualmente a contratistas para la adquisición de bienes y servicios. Se puede ponderar cada factor de riesgo de manera adecuada a las prioridades de la organización, para luego puntuarlo según criterios predeterminados. Por ejemplo, una organización puede puntuar el factor de riesgo de dependencia de terceros, como se muestra a continuación en la tabla 10.1. También es posible elaborar criterios para otros factores de riesgo, como la magnitud del presupuesto, el grado de repercusión del programa en las partes interesadas, la susceptibilidad al fraude o el volumen y el tipo de recomendaciones de auditoría recibidas.

Tabla 10.1. Ejemplo de criterios para el factor de riesgo de terceros

Puntuación	Criterios
5	Los procesos críticos objetivos se externalizan completamente.
4	Los procesos importantes dependen en gran medida de terceros.
3	Los procesos dependen moderadamente de terceros.
2	Algunas actividades que repercuten en los objetivos son realizadas por terceros.
1	No se recurre a terceros o estos realizan actividades que no son críticas para los objetivos.

Nota: 5 = riesgo alto; 1 = riesgo bajo.
Fuente: Adaptación de (Wright Jr., 2013[14]).

Al evaluar riesgos específicos en contraposición a los factores de riesgo, las evaluaciones suelen distinguir entre riesgos inherentes y residuales. En tales evaluaciones, una organización analiza primero los «riesgos inherentes», es decir, los riesgos evaluados en ausencia de medidas de control. Por ejemplo, como primer paso una organización evalúa la probabilidad y el impacto de todos los planes de fraude posibles relacionados con el uso de tarjetas de viaje o de crédito emitidas por el gobierno por parte de los empleados. Para evaluar la probabilidad y el impacto la organización puede utilizar puntuaciones numéricas (por ejemplo, del 1 al 5) o puede utilizar clasificaciones (por ejemplo, baja, media y alta). Tanto las puntuaciones de probabilidad como las de impacto pueden vincularse a criterios específicos para facilitar la evaluación. Por ejemplo, una organización que evalúa los riesgos de las contrataciones podría utilizar los valores o la frecuencia de los contratos para medir el impacto y categorizar los riesgos muy altos (puntuación de 5) frente a riesgos muy bajos (puntuación de 1). Al pasar por el proceso de evaluación de riesgos, las organizaciones repetirían este proceso de puntuación para evaluar los riesgos residuales.

El «riesgo residual» se refiere a la exposición al riesgo después de aplicar las medidas de atenuación. En el ejemplo anterior, esto incluiría una segunda etapa de análisis de los riesgos inherentes identificados, incluyendo la revisión de la probabilidad y el impacto de los riesgos de fraude determinados en consideración delas medidas de control, como los procedimientos para establecer límites en las tarjetas de crédito. Como se explica en la siguiente sección, antes de determinar si debe introducir cambios en las actividades de control la organización tendría en cuenta su riesgo residual en relación con los criterios de riesgo (es decir, las tolerancias[7]). Al analizar tanto los riesgos inherentes como los residuales, es importante que las organizaciones eviten el peligro frecuente de identificar y analizar los controles o las consecuencias en lugar de los riesgos que podrían socavar la consecución de los objetivos.

Para apoyar los análisis de riesgos cualitativos, las organizaciones pueden recurrir a diversas fuentes. Entre los métodos frecuentes para identificar los posibles riesgos se incluyen el análisis de los resultados de las auditorías; las entrevistas a los empleados; la realización de evaluaciones de los riesgos de control, y la realización del análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA). Otras técnicas pueden incluir la consulta del registro de riesgos del país o de la organización, si existe, para identificar las tendencias o planes en curso que sean indicativos de una actividad fraudulenta o corrupta.

Además, las evaluaciones de riesgos implican trabajo en equipo. Puede ser útil involucrar a los empleados de toda la organización para que aporten diferentes perspectivas, así como para que validen los resultados. Los gerentes y los empleados de primera línea (aquellos directamente responsables de las operaciones o la prestación de servicios, como un gerente de contratos en contacto directo con los proveedores o un funcionario de salud que interactúa con los beneficiarios) pueden tener percepciones diferentes de la probabilidad y del impacto de los riesgos. Los empleados de primera línea pueden estar en mejor posición que los directores para identificar los riesgos emergentes.

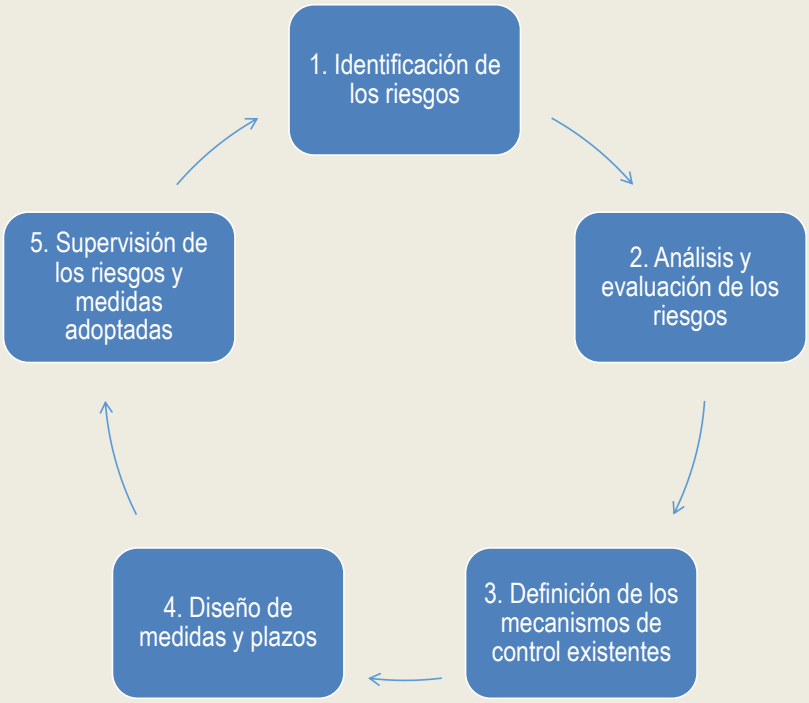
El uso de técnicas cuantitativas y análisis de datos también puede ayudar a identificar posibles fraudes y corrupción en una serie de ámbitos en los que los gobiernos tienden a recopilar datos fiables y válidos. Esto incluye proyectos de obras públicas, contratación, nóminas, servicios sociales, prestaciones sanitarias y servicios de empleo. Sin embargo, los enfoques cuantitativos pueden requerir muchos recursos y, a menudo habilidades especializadas e inversiones en infraestructura de tecnología de la información, programas informáticos y capacitación. Antes de realizar una gran inversión en enfoques cuantitativos o basados en datos para evaluar los riesgos, las instituciones pueden considerar los análisis de costo-beneficio y las oportunidades para probar nuevos enfoques.

Las organizaciones que evalúan eficazmente los riesgos adaptan el proceso a su propio entorno y realizan evaluaciones periódicamente, aunque varíe la frecuencia con las que las diferentes entidades realizan evaluaciones de riesgos. El recuadro 10.4 ilustra la forma en que las autoridades de la República Eslovaca llevan a cabo el análisis del riesgo de fraude y corrupción.

Recuadro 10.4. El proceso de evaluación de riesgos de las autoridades de la República Eslovaca responsables de la implementación de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

En la República Eslovaca, las autoridades responsables de la implementación de los programas operativos (PO) parte de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) cuentan con procedimientos específicos de gestión de riesgos que sirven de base para la evaluación de riesgos. De conformidad con los procedimientos, la gestión de riesgos consta de cinco etapas interconectadas, entre las que se incluye la evaluación del riesgo (véase la figura 10.1). Un elemento importante de este proceso es el círculo de retroalimentación, que ilustra el carácter iterativo de las evaluaciones de riesgos y el aprendizaje continuo de las actividades de monitoreo.

Figura 10.1. El proceso de evaluación de riesgos en la República Eslovaca



La primera etapa consiste en identificar los posibles riesgos que pueden afectar negativamente a la consecución de los objetivos de los PO; y clasificarlos en un catálogo de riesgos amplio o selectivo. Los riesgos de fraude y corrupción están incluidos. A continuación, se analizan y evalúan los riesgos en base a su importancia y probabilidad de ocurrencia utilizando matrices de riesgo, que ayudan a determinar el nivel general de riesgo. Los riesgos de fraude y corrupción que tienen un nivel de riesgo general superior a 4 son designados por el equipo de evaluación de riesgos como significativos y críticos. Posteriormente, los riesgos se clasifican en sus respectivos catálogos de riesgos, donde se elabora una lista reducida para los riesgos críticos. Los procedimientos de gestión de riesgos de cada PO tras la identificación y evaluación establecen el tratamiento adecuado para los riesgos.

Fuente: Presentación delos representantes del Ministerio de Medio Ambiente de la República Eslovaca en Bratislava, febrero de 2019.

Evaluación de riesgos y una estrategia de mitigación

Después de identificar y evaluar los riesgos de integridad, tanto inherentes como residuales, el siguiente paso es determinar si se debe responder y cómo hacerlo. Esta etapa implica la evaluación de los resultados del análisis de riesgos con respecto a criterios de riesgo específicos (es decir, las tolerancias) y luego perfeccionar la estrategia de la organización para mitigar los riesgos. Los «criterios de riesgo» refieren al nivel de riesgo que una organización está dispuesta a aceptar. En efecto, las tolerancias son criterios que actúan como umbrales para facilitar la toma de decisiones y asegurar que los controles sean eficaces y proporcionados.

Estos criterios deben determinarse de antemano por los directores antes de realizar las evaluaciones de los riesgos. Las juntas, los comités de auditoría y la dirección pueden participar en la definición de los criterios de riesgo para garantizar que ésta sea lo más objetiva posible y en consonancia con las políticas, los reglamentos y los objetivos de la organización. La «tolerancia cero» a la corrupción y al fraude no constituye un criterio de riesgo útil. Hay que reconocer que este mensaje puede servir como principio rector y ayudar a promover una cultura consciente del riesgo. Sin embargo, entre otras consecuencias imprevistas, si la cultura de tolerancia cero crea una renuencia entre los directores a proporcionar información sincera sobre los riesgos percibidos en su área de operaciones esto puede tener un efecto paralizador en el proceso de evaluación de riesgos. A diferencia de las declaraciones de tolerancia cero, los criterios de riesgo específicos del contexto tienen consecuencias más prácticas para evaluar y adaptar las actividades de control.

Identificar y actuar sobre todos los riesgos de fraude y corrupción es poco realista. Los criterios de riesgo deben establecerse a un nivel en el que una organización quiera comprender plenamente un problema y asegurarse de que las medidas de mitigación estén en marcha (Fountain, 2015[15]). Los criterios de riesgo ayudan a los directores a decidir si aceptan, evitan, reducen o comparten el riesgo. Si las medidas de control son eficaces para mantener el riesgo por debajo o en el umbral establecido por los criterios de riesgo (por ejemplo, los procesos en los que los riesgos de fraude interno son inferiores a un valor financiero especificado), entonces la aceptación del riesgo residual podría ser la medida más eficaz y eficiente en función de los recursos. Si se determina que las actividades de control no logran atenuar los riesgos hasta el nivel aceptable, los administradores deberán evitar, reducir o compartir el riesgo.

Evitar el riesgo implica el cese de la política o de las operaciones vinculadas a él. Por ejemplo, una institución puede decidir prohibir a sus empleados que acepten pequeños regalos de los socios del proyecto, o podría poner fin a su relación con un proveedor de alto riesgo y eliminar así el riesgo por completo. Algunos riesgos son inevitables, como el riesgo de falsificación de las solicitudes de licencia o el riesgo de solicitudes de servicios gubernamentales fraudulentas. La reducción de esos riesgos implica la adaptación de los procedimientos y las actividades de control para disminuir su probabilidad y su impacto. Por último, compartir el riesgo es más común en el contexto empresarial, pero también puede ocurrir en el sector público. Normalmente, implica la adopción de alguna medida para transferir el riesgo a un tercero, como una compañía de seguros, que pueda cubrir las pérdidas en caso de que el riesgo se materialice.

Las matrices de riesgo, los registros de riesgo o los simples cuadros de Excel pueden ser herramientas útiles para documentar los resultados de las evaluaciones de riesgos, así como para evaluar las interrelaciones entre los riesgos y los controles. Por ejemplo, la figura 10.2, adaptada de la plantilla de evaluación del riesgo de fraude (2017) de la Universidad Nacional de Australia, ilustra una forma de categorizar las puntuaciones de riesgo y comunicar las medidas necesarias, así como las funciones y responsabilidades de los propietarios de los riesgos. Independientemente de la forma en que se documenten, es fundamental que los resultados de las evaluaciones de los riesgos reflejen el nivel aceptable de riesgo en función de criterios predeterminados. Los mapas de calor[8] u otras herramientas que transmitan la puntuación de la probabilidad y el impacto de los riesgos que no presenten conjuntamente el nivel de gestión de riesgos que se considera aceptable tienen poco valor para la toma de decisiones o la adaptación de medidas de mitigación.

Figura 10.2. Ejemplo de categorías para los criterios de riesgo

Clasificación y puntuación del riesgo	Nivel de tolerancia	Nivel de responsabilidad	Respuesta de riesgo
Extremo (16-20)	Inaceptable	Altos directivos y líderes	Reportar inmediatamente a los altos dirigentes y partes de relevancia con un plan de tratamiento detallado. Adaptar los controles, lo que puede incluir fortalecer las medidas existentes y añadir otras nuevas. Monitorear riesgos y controles de manera continua.
Alto (11-15)	Inaceptable	Director del equipo y/o programa	Reportar a los directivos responsables y partes de manera inmediata con un plan de tratamiento detallado. Probablemente se requieran actividades de control adicionales, tanto "blandas" como "estrictas". Monitorear riesgos y controles regularmente.
Moderado (6-10)	Aceptable	Director del equipo y/o programa	Reportar al director responsable de manera inmediata, conjuntamente con un plan de tratamiento detallado. Dependiendo de las puntuaciones y tendencias en el entorno de riesgo, aumentar, mantener o reducir los controles. Monitorear riesgos y controles regularmente.
Bajo (1-5)	Aceptable	Oficial del programa/ proyecto	No es necesaria la acción inmediata. Reducir los controles si se considera que son demasiado estrictos y, por tanto, desproporcionados en cuanto a los riesgos. Monitorear los riesgos y los controles periódicamente.

Fuente: Adaptación de (Australia National University, 2017[16]).

Las matrices de riesgo son una de las diversas herramientas para la clasificación de los riesgos relativos. Una organización también puede utilizar clasificaciones absolutas, en las que priorice los riesgos en función de sus puntuaciones numéricas. Cualquiera que sea el enfoque, es fundamental que las organizaciones sean conscientes de las parcialidades que pueden afectar al proceso de puntuación de la evaluación de riesgos, y que pongan en marcha procesos de control de calidad sobre el propio proceso de evaluación de riesgos. De hecho, los directores pueden recibir incentivos para reducir al mínimo la percepción de que las actividades que supervisan son vulnerables a los riesgos de corrupción y fraude. También pueden exagerar los riesgos para justificar más inversiones en actividades de control, herramientas, capacitación y otros recursos. Los procesos de validación integrados en la evaluación de los riesgos pueden ayudar a reducir al mínimo la influencia de las imparcialidades.

La documentación y la comunicación de los resultados de la evaluación de riesgos variará según la organización; sin embargo, hay consideraciones comunes independientemente del contexto. En primer lugar, los registros de riesgos o herramientas similares pueden ser útiles para garantizar la capacidad de una organización de rastrear los riesgos a lo largo del tiempo, mejorar el proceso de evaluación de riesgos y mejorar las estrategias de integridad. Los tableros en línea que representan y animan visualmente los riesgos también pueden ser herramientas poderosas para facilitar la toma de decisiones sobre las medidas de mitigación. En segundo lugar, si bien una evaluación detallada puede ser una herramienta útil para los directores y auditores, en el contexto de las evaluaciones de riesgos de integridad también puede consolidar información delicada sobre las vulnerabilidades institucionales al fraude y a la corrupción. Como parte del proceso de planificación de la evaluación de riesgos, las organizaciones pueden considerar y comunicar claramente los controles sobre el proceso en sí, incluidas las políticas y los procedimientos para la seguridad de la información, el anonimato de las partes interesadas y la utilización

de los resultados. Esto puede ayudar a aumentar el nivel de comodidad de los involucrados y a promover la participación activa en el proceso de evaluación de riesgos.

10.2.3. Monitoreo y evaluación de la gestión de los riesgos de integridad

El proceso de monitoreo y evaluación es un componente clave de un marco general de gestión de riesgos que puede ayudar a las organizaciones a evaluar las políticas y las prácticas de gestión de los riesgos de integridad y a realizar los cambios necesarios. Esta actividad puede tener lugar a nivel gubernamental, centrándose en cuestiones sistémicas, o en una organización del sector público para mejorar la gestión de riesgos institucional.

Monitoreo y evaluación sistémicos

La evaluación de las normas, las políticas y los procedimientos del gobierno para el control interno y la gestión de riesgos es una función crítica para las organizaciones con responsabilidades en todo el gobierno. Las instituciones de auditoría interna y externa, los organismos anticorrupción y los organismos reguladores suelen llevar a cabo estos exámenes pero según el país las instituciones principales pueden variar. Las evaluaciones externas independientes y exhaustivas evalúan las características fundamentales de las políticas de control interno y de gestión de riesgos, incluida la medida en que las normas, las políticas y los procedimientos abordan los riesgos de integridad, y la armonización de las políticas y la claridad de las funciones y responsabilidades en el entorno de control para la gestión de los riesgos de integridad. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas de Austria (*Austrian Court of Audit* o ACA) realiza auditorías de los sistemas de prevención de la corrupción de las entidades, lo que incluye la evaluación respecto a si una entidad cuenta con suficientes disposiciones para mitigar los riesgos de integridad. Esos exámenes pueden poner de relieve las deficiencias de todo el sistema, lo que permite al gobierno mejorar los marcos de control interno y de gestión de riesgos mediante un enfoque coordinado del gobierno en su conjunto.

Monitoreo y retroalimentación específicos a organizaciones

Los cambios operativos, reglamentarios, tecnológicos y otros numerosos cambios pueden influir en la eficacia de las medidas de control de fraude y corrupción de una organización para hacer frente a los riesgos. Por consiguiente, los controles internos individuales, las actividades de gestión de riesgos y el sistema de control interno en su conjunto deben supervisarse periódicamente para garantizar que el marco funcione correctamente y los controles sean óptimos. En este sentido, las actividades de monitoreo ayudan a las organizaciones a mejorar continuamente la gestión de riesgos y los procesos de control: si las actividades de monitoreo descubren deficiencias, los directivos de la organización pueden supervisar la mejora y corrección oportunas de esas deficiencias (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2016[7]). En el contexto de la integridad pública, el monitoreo activo del marco de control interno y de gestión de riesgos puede ayudar a mejorar la prevención y detección de posibles o presuntos casos de fraude, corrupción o abuso.

De conformidad con la legislación o las políticas pertinentes, las organizaciones individuales pueden determinar la forma en que se llevan a cabo las actividades de monitoreo y su frecuencia. Las evaluaciones continuas son procesos rutinarios que supervisan las actividades de control en tiempo real, mientras que auditores internos o partes externas pueden realizar las evaluaciones individuales periódicamente. Al aplicar en la evaluación un enfoque basado en riesgos, la información recabada en los registros de riesgo sobre los esquemas de fraude y corrupción, conocidos y las áreas de alto riesgo puede servir de base para las actividades de monitoreo focalizadas.

En su política de gestión de los riesgos de integridad, las instituciones deben presentar claramente las actividades de monitoreo y evaluación, incluidas las funciones y responsabilidades. Por ejemplo, en los

Países Bajos, la Oficina de Promoción de la Integridad del Sector Público (*Office for the Promotion of Public Sector Integrity* o BIOS), la Oficina de Integridad del Municipio de Ámsterdam y el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos desarrollaron conjuntamente la IntoSAINT. Esta herramienta de autoevaluación de la integridad permite a las organizaciones del sector público evaluar su vulnerabilidad y resiliencia a las violaciones a la integridad, y proporciona recomendaciones sobre cómo mejorar su gestión. Los participantes de IntoSAINT seleccionan los procesos más vulnerables en base a un inventario de los procesos principales y de apoyo de la organización evaluada, identificando los riesgos de integridad más significativos dentro de los seleccionados. Estos se combinan con una evaluación de los factores culturales (como la concientización y el papel de la dirección) y la adecuación de las medidas del sistema, es decir, las medidas destinadas a integrar y consolidar las políticas de integridad. Los resultados, que se presentan en forma de informe, proporcionan información sobre cuán bueno es el funcionamiento del sistema de integridad existente. Las entidades pueden utilizar los resultados para actualizar sus políticas de integridad o como punto de partida para la aplicación de otras medidas de análisis de riesgos más exhaustivas. Reconociendo la funcionalidad de esta herramienta, Polonia ha elaborado una autoevaluación de la integridad similar que se distribuye a los ministerios competentes.

Otro ejemplo demuestra cómo la Política de Control del Fraude y la Corrupción del Departamento de Justicia y Fiscalía General (*Department of Justice and Attorney-General* o DJAG) de Queensland, Australia, asigna a un funcionario de control del fraude (*Fraud Control Officer* o FCO) (ubicado en la Dependencia de Gobernanza Empresarial del Departamento) la responsabilidad de mejorar activamente el marco de riesgo de fraude y corrupción del departamento. El FCO preside el Grupo Operativo de Riesgo de Fraude, que entre otras responsabilidades controla el marco mediante la supervisión de los exámenes de políticas, las cuestiones relacionadas con la auditoría, las denuncias, la capacitación y el cumplimiento, y se asegura de que se someta el marco de control del fraude y la corrupción a un examen bienal, o con mayor frecuencia si es necesario (Department of Justice and Attorney-General, 2017[17]).

10.2.4. Procedimientos coherentes y receptivos en el marco de control interno y de gestión de riesgos

El control interno en las organizaciones del sector público debe contener procedimientos claros para responder a las presuntas violaciones de la ley, de los procesos o a la ocurrencia de violaciones a la integridad. Si bien las medidas necesarias pueden variar entre las organizaciones y pueden depender del tamaño, la función y las disposiciones de gobernanza, el gobierno puede desempeñar un papel esencial en la coordinación de las denuncias y respuestas ante las presuntas violaciones a la integridad en todas las organizaciones del sector público.

Asegurar la coherencia en la forma en que las organizaciones responden a las violaciones a la integridad

Un organismo central puede establecer protocolos y mecanismos normalizados para denunciar y responder ante las presuntas violaciones de integridad. Este enfoque puede garantizar que todas las organizaciones del sector público cuenten con suficientes disposiciones para responder ante la corrupción y ante las violaciones a la integridad dentro de su estrategia general de integridad. También reduce la duplicación y minimiza las brechas en cuanto al marco de control interno y de gestión de riesgos en todas las organizaciones del sector público. El centro de gobierno u otro organismo responsable puede garantizar que se utilicen procedimientos y criterios comunes para que los empleados de todo el gobierno y el público en general puedan informar sin temor a represalias de sus sospechas de violaciones. Por ejemplo, el centro de gobierno puede elaborar disposiciones que exijan a las organizaciones del sector público establecer líneas de comunicación separadas, como las líneas directas. Los canales de denuncia claros y la existencia de mecanismos coherentes para realizar denuncias son características fundamentales de un sistema de control interno eficaz.

Responder a las violaciones a la integridad dentro de una organización

Si bien las políticas y la orientación proporcionadas por el centro de gobierno apoyan la coherencia, es posible que no siempre reflejen el contexto institucional de todas las organizaciones del sector público. Por lo tanto, los mecanismos claros pueden apoyar a estas organizaciones en la respuesta ante posibles violaciones a la integridad o a la ley.

Una de las principales formas de detectar posibles violaciones a la integridad o a la ley es a través de los empleados. Las organizaciones del sector público pueden crear una cultura en la que los empleados se sientan seguros de ofrecer su testimonio si tienen constancia de presuntas violaciones a la integridad (para obtener más información, véase el capítulo 9). Deben existir canales claros de denuncia, tanto internos como externos, para los funcionarios públicos, y las personas deben recibir la protección suficiente al informar sobre sospechas de corrupción o fraude. Deben establecerse medidas políticas a nivel organizativo que estipulen qué procedimientos se deben seguir en caso de que un empleado denuncie una supuesta conducta indebida y de qué opciones dispone. El personal puede informar de sus sospechas de violación a sus superiores inmediatos, al personal de recursos humanos, a la entidad de auditoría interna de la organización o a otro personal designado. Muchas organizaciones del sector público cuentan con líneas directas para facilitar la denuncia anónima. Independientemente de la forma, comunicar claramente la manera de notificar las preocupaciones facilita la implementación de los mecanismos de denuncia.

Cuando se han identificado sospechas de fraude o corrupción dentro de una organización, es necesario establecer procesos que desencadenen una respuesta adecuada. Estos procesos dependerán de la naturaleza y de la gravedad de la conducta alegada. Por ejemplo, las denuncias menores podrían ser atendidas por la dirección, mientras que los casos más graves, en particular aquellos en que la presunta conducta puede constituir un delito, podrían justificar una respuesta de investigación completa. Los objetivos de cualquier investigación deben estar claramente definidos en la política de integridad y estos objetivos deben cumplirse durante toda la investigación interna. Además, se debe garantizar que las investigaciones cumplan con la legislación vigente (penal y laboral) y los procedimientos de investigación.

Una vez que se ha realizado una investigación, se deben transmitir las conclusiones a la dirección. Las organizaciones deben determinar entonces las medidas a adoptar en respuesta a los resultados. Si efectivamente se ha producido una incidencia de fraude o corrupción, las medidas correctivas pueden ir desde la adopción de medidas disciplinarias hasta la remisión como caso penal. En el caso de las remisiones penales, las obligaciones de denuncia externa deben establecerse en la política de integridad de la organización. Además, tras una investigación la dirección puede adoptar un enfoque de «lecciones aprendidas» en los casos de fraude y corrupción.

10.2.5. Una función de auditoría interna que proporcione garantía y asesoramiento independientes y objetivos para reforzar el control interno y la gestión de los riesgos de integridad

El valor añadido de la auditoría interna

La función de auditoría interna examina la idoneidad y la eficacia de los sistemas de control interno, los procedimientos, las disposiciones de gobernanza, los procesos de gestión de riesgos y la ejecución de las operaciones de las organizaciones del sector público (The Institute of Internal Auditors, 2016[18]). Por consiguiente, se espera que al evaluar los controles la función de la auditoría interna exceda los enfoques orientados al cumplimiento y basados en normas. Esta visión contemporánea de la auditoría interna refleja que la función puede aportar un valor más amplio a una organización. La auditoría interna puede contribuir no solo al logro de los objetivos financieros y al control de los recursos, sino también a mejorar la toma de decisiones y la gestión de riesgos en apoyo de los objetivos estratégicos y operativos generales.

Los auditores internos de las organizaciones del sector público desempeñan un papel importante al proporcionar evaluaciones independientes y objetivas en relación a si la gestión de los recursos públicos resulta eficaz para lograr los resultados previstos. Sus conocimientos y pruebas objetivas y basadas en valores pueden ayudar a las organizaciones del sector público a gestionar y evaluar mejor los riesgos de integridad. Se espera que los auditores evalúen el potencial de fraude y la forma en que la organización gestiona dicho riesgo (The Institute of Internal Auditors, 2016[18]). En la práctica, esto supone identificar los factores de riesgo de integridad en el curso de la labor de auditoría interna y la evaluar si tales riesgos se gestionan eficazmente, incluso si la organización del sector público no cuenta con programas oficiales de gestión de los riesgos de integridad. Por ejemplo, los auditores internos pueden dar señales de alarma sobre áreas de alto riesgo de violación a la integridad, como las relaciones con terceros, las actividades subcontratadas o la contratación. Las recomendaciones de auditoría para mejorar el entorno de control en estas áreas operativas de alto riesgo pueden impulsar los esfuerzos de la organización para prevenir y detectar el fraude y la corrupción.

Sin embargo, no se espera que los auditores internos sean investigadores. De hecho, en las mismas normas se reconoce que, si bien los auditores internos deben tener conocimientos suficientes para evaluar los factores de riesgo de fraude y la gestión de los riesgos de fraude en la organización, no se les exige que tengan los conocimientos o la pericia necesarios para asumir una función de investigación. El papel de auditoría interna en relación con las investigaciones de presuntas violaciones a la integridad depende de una serie de factores, como la estructura de la organización y la disponibilidad de recursos. Por ejemplo, la Agencia de Auditoría Interna del Gobierno (*Government Internal Audit Agency* o GIAA) en el Reino Unido ofrece una línea de servicio diferenciada que asesora a las organizaciones del sector público sobre las estrategias de lucha contra el fraude y sobre cómo investigar un presunto fraude interno o de proveedores. Este servicio especializado se suma a las actividades básicas de auditoría interna y seguro que proporciona la GIAA. En su informe anual correspondiente a 2018-2019, la GIAA indicó que la labor de la unidad de lucha contra el fraude e investigaciones permitió detectar fraudes por un millón de libras esterlinas, así como evitar pérdidas por otro millón de libras esterlinas en todas las organizaciones del sector público que encargaron sus servicios.

Los auditores internos también deben evaluar la eficacia de los objetivos y actividades de la organización relacionados con la ética, y los procesos de promoción de la ética y de los valores. Esto puede incluir, por ejemplo, evaluaciones de la eficacia de la estructura de gobernanza en el fomento de una cultura de integridad o auditorías de los procesos de tramitación de la denuncia de irregularidades. Las evaluaciones basadas en riesgos que realiza periódicamente la auditoría interna en relación a los factores de riesgo para la integridad pueden poner de relieve las áreas con mayor exposición a las violaciones a la integridad, lo que permite a la dirección adoptar prontamente medidas correctivas. La Agencia Francesa Anticorrupción (AFA) en su encuesta de 2018 sobre la prevención de la corrupción en el gobierno local señaló que en algunas organizaciones del sector público las actividades de prevención de la corrupción están incluidas explícitamente en el mandato de la función de auditoría interna.

Además de sus contribuciones a la evaluación de los factores de riesgo para la integridad, los auditores internos pueden desempeñar un papel fundamental evaluando si los controles internos para gestionar los riesgos de integridad funcionan con eficacia y eficiencia, e identificando las esferas en las que se pueden introducir mejoras. Esto puede consistir en la auditoría o la evaluación de la eficacia de los componentes de la gestión de los riesgos de integridad, como los programas de lucha contra la corrupción o contra el cohecho, o la evaluación de la eficacia de los componentes en su conjunto. La selección de la auditoría basada en riesgos puede ayudar a los auditores internos a determinar la mejor manera de identificar los riesgos más relevantes para los objetivos de la organización, y a tomar decisiones sobre qué auditar en función de los criterios de riesgo predeterminados. Este enfoque, a diferencia de los enfoques cíclicos o basados en incidentes, puede ayudar a los auditores a evitar enfoques orientados al cumplimiento y la sobrecarga de auditorías y controles para los directores.

Por consiguiente, los resultados de la actividad de auditoría interna pueden ayudar a los directores a alinear los procesos y controles de gestión de riesgos de integridad con los objetivos de la organización, de modo que esos procesos contribuyan a promover los objetivos estratégicos y a fundamentar la toma de decisiones. Existen varios marcos y orientaciones gratuitos y pagos accesibles en línea que pueden ayudar a los auditores internos a evaluar las medidas de integridad o los programas antifraude. En general, los marcos y la orientación proporcionan ideas para formular recomendaciones destinadas a mejorar tanto los controles «rígidos» (es decir, las políticas, los procedimientos, la estructura, etc.) como, cada vez más, los controles «blandos» (por ej., la cultura, la conducta de la dirección, las actitudes de la alta dirección), reconociendo, al mismo tiempo, la necesidad de que los auditores rindan cuentas de la conducta, la motivación y las actitudes humanas.

Los auditores internos pueden desempeñar otras funciones críticas para promover la integridad en una organización del sector público. Por ejemplo, pueden proporcionar una opinión independiente y objetiva de los riesgos estratégicos, operativos y de reputación internos y externos, para agudizar las propias evaluaciones de riesgos de la dirección. Además, la función de auditoría interna puede ser un aliado para que la dirección promueva una cultura de integridad. Esto incluye la participación en la concientización sobre los riesgos, el apoyo a la formación (por ejemplo, a la capacitación y a los talleres) y la contribución a los mensajes basados en valores sobre la integridad y la buena gobernanza.

Trazar un límite entre la auditoría interna y la gestión de riesgos

Es fundamental que los auditores internos mantengan su independencia respecto a las otras «líneas de defensa», que incluyen a los directores (primera línea) y a los gestores de riesgos (segunda línea). Estos límites suelen ser borrosos cuando se trata de la gestión de los riesgos de integridad, en parte, ya que las normas mencionadas definen explícitamente un rol para la auditoría interna en la evaluación de los riesgos de integridad. Sin embargo, las organizaciones deben asegurarse de que la auditoría interna no asuma todas las responsabilidades relacionadas con la gestión de los riesgos de integridad. Los directores de «segunda línea» en funciones como el control financiero, el control de calidad, el cumplimiento y las entidades de inspección también tienen una función clave que desempeñar. Por ejemplo, los avances en las técnicas analíticas, como la extracción de datos y los programas informáticos de cotejo, pueden permitir a los gestores de riesgos supervisar las transacciones financieras inusuales que podrían indicar una violación a la integridad. La tabla 10.2 sugiere formas de detallar las funciones y responsabilidades específicas de los auditores internos para evitar la duplicación o superposición con otras líneas de defensa.

Tabla 10.2. La función del auditor interno en la gestión de los riesgos de integridad

Funciones *básicas* de auditoría interna	Proporcionar un seguro independiente de la eficacia y la eficiencia de los procesos de gestión de riesgos
	Evaluar los procesos de gestión de riesgos
	Evaluar la notificación de los principales riesgos
	Examinar la gestión de los riesgos principales
	Formular recomendaciones para mejorar la gestión de riesgos
Funciones legítimas de auditoría interna *con salvaguardias*	Facilitar la identificación y evaluación de los riesgos
	Entrenar a los directivos en la respuesta ante los riesgos
	Consolidar los informes sobre los riesgos
	Desarrollar y actualizar el marco de gestión de riesgos
	Defender las prácticas de gestión de riesgos
Las funciones que la auditoría interna *no debe emprender*	Establecer criterios de riesgo
	Imponer procesos de gestión de riesgos
	Realizar evaluaciones de riesgos para los directores
	Decidir cómo atenuar los riesgos o responder ante ellos
	Adoptar medidas de atenuación de riesgos para la gestión

Fuente: Adaptación de (The Institute of Internal Auditors, 2009[19]).

El papel específico que la función de auditoría interna desempeñará en relación con la gestión de riesgos o, más generalmente, en relación con la prevención del fraude y la corrupción es específico para cada contexto. La tabla 10.2 ofrece algunas directrices relativas a las normas y a las buenas prácticas; sin embargo, en algunos países, las leyes o políticas ofrecen pocos detalles sobre el papel de la auditoría interna con tal especificidad o, en el peor de los casos, definen un papel que parece ser contradictorio con las normas y buenas prácticas internacionales. Esto puede remediarse, en cierta medida, a nivel institucional. El papel de la auditoría interna en lo que respecta a la prevención del fraude y la corrupción, o la gestión de los riesgos de integridad, debe definirse claramente en las políticas o en los documentos y orientaciones estratégicas pertinentes, como un reglamento de auditoría. Este documento normativo puede definir claramente el papel de la auditoría interna en lo que respecta a la prevención y detección del fraude y la corrupción, incluida la evaluación de la gestión de los riesgos de integridad, la concientización, las investigaciones y las denuncias a la alta dirección. Dado que sus atribuciones suelen abarcar los procesos y procedimientos de la organización en su conjunto, la auditoría interna está bien situada para proporcionar información consolidada sobre la gestión de los riesgos de integridad a nivel institucional.

Las funciones de auditoría interna en las organizaciones del sector público suelen contar con una cantidad relativamente reducida de personal y recursos; por consiguiente, es vital la coordinación con otros proveedores de seguro sobre la gestión de los riesgos de integridad. Los auditores pueden recurrir a la labor de las funciones de «segunda línea», como los interventores financieros o las entidades de inspección, así como a la de las instituciones supremas de auditoría, los organismos reguladores y los defensores del pueblo o equivalentes, que también desempeñan una función en la evaluación de la eficacia de las prácticas de riesgo de integridad. Esto puede suponer el intercambio de conocimientos de manera informal, la coordinación del calendario de actividades para reducir al mínimo el impacto en el área que se examina o criterios formales para confiar en el trabajo de cada uno. A nivel gubernamental, un enfoque coordinado respecto de las denuncias en materia de gestión de los riesgos de integridad puede ayudar a romper los silos entre las organizaciones del sector público, proporcionar coherencia en las medidas de mitigación de riesgos y conducir a una mejor gestión de los riesgos de integridad en general.

10.3. Desafíos

Los desafíos a los que se enfrentan los gobiernos y las organizaciones del sector público en cierta medida difieren cuando se trata de aplicar marcos de control interno y de gestión de riesgos en relación con la integridad. Los gobiernos se encuentran en diferentes etapas de madurez en este aspecto y, por lo tanto, se enfrentan a problemas distintos. Sin embargo, hay desafíos comunes que surgen en todos los países. En esta sección se ofrece una visión general de algunas de las dificultades a las que se enfrentan los países y de las formas en que pueden superarlas para salvaguardar mejor la integridad. Las áreas de interés son:

- Acotar brechas de implementación superando enfoques de la gestión de riesgos limitados a "tildar casilleros";
- garantizar que las evaluaciones de riesgos y controles se adapten a un entorno de riesgos cambiante;
- coordinar eficazmente con los organismos de sanción e investigación para enriquecer los círculos de retroalimentación y mejorar las evaluaciones de riesgos.

10.3.1. Acotar brechas de implementación superando enfoques de la gestión de riesgos limitados a "tildar casilleros"

Un enfoque sistemático, en el que la gestión de riesgos esté claramente vinculada a los objetivos de la organización, se integre en los procesos existentes y se lleve a cabo de forma rutinaria, es vital para una gobernanza eficaz de los riesgos de integridad en el sector público. Ello requiere una base legislativa sólida acompañada de normas y políticas que sirvan de fundamento para el control interno y la gestión de riesgos. Si bien muchos países cuentan con disposiciones de este tipo, a menudo existen brechas en la forma en que los gobiernos y las organizaciones del sector público implementan los procesos de gestión de riesgos. Por ejemplo, algunos tienden a considerar las evaluaciones de riesgos como un ejercicio orientado al cumplimiento o a marcar casilleros en una lista de verificación y, como tal, las llevan a cabo de manera *ad hoc*. Asimismo, la alta dirección y otros empleados pueden percibir la gestión de los riesgos de integridad como una función que excede su cargo y la transfieren a los auditores internos. Para superar estos desafíos y fortalecer las prácticas de control interno y de gestión de riesgos en las entidades del sector público, los gobiernos pueden llevar a cabo lo siguiente:

- *Asignar responsabilidades claras:* las políticas de integridad pueden asignar responsabilidades para la gestión de los riesgos de corrupción o estas disposiciones pueden incluirse en las políticas de gestión de riesgos existentes como parte del entorno de control. De conformidad con las normas y modelos internacionales (por ejemplo, las tres líneas de defensa del Instituto de Auditores Internos), la dirección debería encargarse de identificar y gestionar los riesgos, pero cada empleado contribuye al éxito de la gestión de riesgos dentro de una entidad. Además de las funciones de gestión de riesgos, los directores son responsables de la gestión cotidiana de los riesgos de fraude y corrupción —lo que incluye garantizar que los controles internos estén en funcionamiento— y, más en general, de la prevención y detección de los riesgos de fraude y corrupción.
- *Aumentar capacidades mediante la capacitación:* los programas de capacitación formalizados, periódicos y permanentes permiten el desarrollo de habilidades y capacidades en materia de gestión de riesgos. Si los recursos son limitados, las prioridades de capacitación deben dirigirse principalmente al personal que tiene la responsabilidad directa de identificar y atenuar los riesgos de fraude y corrupción. Los instructores pueden utilizar encuestas a los empleados, normas reconocidas internacionalmente y grupos de consulta para identificar las necesidades de capacitación. Además, las evaluaciones periódicas de la capacitación ayudan a garantizar que en la capacitación del personal se tengan en cuenta los riesgos particulares de fraude y corrupción que se producen en las distintas entidades. Para obtener más información, véase el capítulo 8.

10.3.2. Garantizar que las evaluaciones de riesgos y controles se adapten a un entorno de riesgos cambiante

En las entidades que no realizan evaluaciones periódicas los riesgos sistémicos para la integridad pueden prosperar, ya que las actividades de control pueden resultar ineficaces en relación con un entorno de riesgo dinámico. Los planes de corrupción y fraude evolucionan constantemente, a menudo en respuesta a los cambios en los controles. Asimismo, en los casos más atroces, un esfuerzo especial para gestionar y evaluar los riesgos de integridad puede ser el resultado de que la dirección anule los controles y las herramientas de detección. Por lo tanto, es fundamental que las políticas y los marcos de evaluación de los riesgos de integridad estipulen la evaluación a intervalos regulares para proporcionar un panorama exhaustivo y actual del perfil de riesgo de la organización, así como de la eficacia de los controles.

Para comprobar que funcionen eficazmente y sean proporcionales a los riesgos identificados ’las organizaciones del sector público deben supervisar y poner a prueba los controles seleccionados, en particular en las áreas que se enfrentan a mayores riesgos. Dado que en las medidas de atenuación de riesgos intervienen muchos funcionarios y varios departamentos, es necesario que se comunique claramente cómo evaluar la eficacia de los controles en los procedimientos y la orientación pertinentes. Las evaluaciones de la calidad de los controles proporcionan pruebas de cómo los controles atenúan los riesgos y deben comunicarse a todos los propietarios de los riesgos.

10.3.3. Coordinar eficazmente con los organismos de sanción e investigación para enriquecer los círculos de retroalimentación y mejorar las evaluaciones de riesgos

En todas las organizaciones del sector público, la coordinación entre los múltiples departamentos y ministerios es vital para la remisión a las autoridades de sanción y a otros organismos pertinentes de los presuntos casos de fraude y corrupción. Sin embargo, las organizaciones suelen tener dificultades para realizar un seguimiento de los resultados de los incidentes de fraude y corrupción denunciados con dichas autoridades. La falta de comunicación en torno a los casos enjuiciados representa un importante desafío para las entidades a la hora de examinar sus controles y tomar medidas correctivas.

La mejora de los círculos de retroalimentación en relación con el enjuiciamiento y la corrección puede aumentar la calidad de las evaluaciones de los riesgos, reforzar la disuasión del fraude y la corrupción y permitir que las organizaciones aborden con mayor eficacia las vulnerabilidades del control, y reducir así el riesgo de que se produzcan incidentes similares en el futuro. Una forma de lograrlo es estableciendo talleres de intercambio de información con la participación de los organismos de sanción e investigación, con el fin de ayudar a las organizaciones a determinar las tendencias, los patrones y las modalidades de funcionamiento del fraude y la corrupción.

Referencias

Australia National University (2017), *Fraud Risk Assessment Template*, https://services.anu.edu.au/planning-governance/risk-audit/fraud-prevention-and-control (accessed on 17 February 2020). [16]

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2016), *Fraud Risk Management Guide*, https://www.coso.org/Pages/Purchase-Guide.aspx (accessed on 17 February 2020). [7]

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013), *Internal Control - Integrated Framework*, https://www.coso.org/Pages/ic.aspx (accessed on 17 February 2020). [2]

Crime and Corruption Commission (2018), *Fraud and Corruption Control - Best Practice Guide*, https://www.ccc.qld.gov.au/publications/fraud-and-corruption-control-best-practice-guide (accessed on 17 February 2020). [9]

Department of Justice and Attorney-General (2017), *Fraud and corruption control policy*, https://www.justice.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0020/534350/fraud-and-corruption-control-policy.pdf. [17]

Estonian Ministry of Justice (2013), *Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, https://www.korruptsioon.ee/en/anti-corruption-activity/anti-corruption-strategy-2013-2020 (accessed on 24 January 2020). [8]

European Commission (2015), *Public Internal Control Systems in the European Union*, https://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf. [6]

Fountain, L. (2015), *Raise the Red Flag: An Internal Auditor's Guide to Detect and Prevent Fraud*, The Institute of Internal Auditors Research Foundation. [15]

International Organization for Standardization (2018), *ISO 31000:2018, Risk Management - Guidelines*, https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html. [10]

Irish Health Service Executive (2018), *Risk Management Support Tools*, https://www.hse.ie/eng/about/qavd/riskmanagement/risk-management-documentation/risk%20management%20support%20tools%20.html (accessed on 17 February 2020). [11]

National Audit Office (2011), *Managing risks in government*, https://www.nao.org.uk/report/managing-risks-in-government/ (accessed on 17 February 2020). [13]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [1]

OCDE (2015), *Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia*, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, OCDE, París, http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf. [12]

The Institute of Internal Auditors (2016), *International Professional Practices Framework (IPPF) – Standards and Guidance*, https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx. [18]

The Institute of Internal Auditors (2009), *The Role of Internal Auditing in Enterprise-Wide Risk Management*, https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Role%20of%20Internal%20Auditing%20in%20Enterprise%20Risk%20Management.pdf. [19]

U.S. Government Accountability Office (2015), *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*, https://www.gao.gov/assets/680/671664.pdf. [4]

U.S. Government Accountability Office (2014), *Standards for Internal Control in the Federal Government*, https://www.gao.gov/assets/670/665712.pdf. [3]

U.S. Office of Management of Budget (OMB) (2016), *OMB Circular No. A-123, Management's Responsibility for Enterprise Risk*, https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2016/m-16-17.pdf. [5]

Wright Jr., R. (2013), *The Internal Auditors' Guide to Risk Assessment*, The Institute of Internal Auditors Research Foundation. [14]

Notas

[1] El entorno de control consiste en el conjunto de normas, procesos y estructuras que proporcionan la base para llevar a cabo el control interno en toda la organización.

[2] En el modelo de las tres líneas de defensa, la primera línea de defensa corresponde a los gerentes operativos que poseen y gestionan los riesgos. La segunda línea de defensa corresponde a las funciones que supervisan los riesgos, por lo general, las funciones de gestión de riesgos y de cumplimiento. La tercera línea de defensa corresponde a las funciones de auditoría interna que proporcionan una garantía independiente de que los procesos de gestión de riesgos son eficaces.

[3] Los «riesgos inherentes» son los que se evalúan en ausencia de medidas de control, es decir, antes de que estas se hayan aplicado.

[4] El «riesgo residual» es el nivel de riesgo que permanece después de aplicar las medidas de mitigación.

[5] Los «riesgos estratégicos» son la probabilidad de que ocurra algo que pueda afectar a la capacidad de una organización para lograr los resultados previstos. Los «riesgos operativos» son la probabilidad de que ocurra algo que afecte a la capacidad de una organización para alcanzar sus objetivos y producir resultados. Los «riesgos de reputación» se refieren a la posibilidad de publicidad negativa, la percepción pública o los eventos incontrolables que producen un efecto adverso en la reputación de una organización.

[6] Los «factores de riesgo» son características del entorno, las políticas, los procedimientos o las actividades de una organización que se asocian con un alto riesgo.

[7] La «tolerancia al riesgo» es el nivel de riesgo que los directores están dispuestos a aceptar tras la implementación de las actividades de control. Definir la tolerancia al riesgo ayuda a orientar a los funcionarios en sus decisiones en cuanto a aceptar, reducir, evitar o compartir los riesgos.

[8] Un «mapa de calor» es una representación de las evaluaciones cuantitativas y cualitativas resultantes de la probabilidad de que ocurra un riesgo y el impacto en la organización en caso de que se materialice un riesgo en particular.

11 Aplicación y sanción

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio de aplicación y sanción incluido en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Describe cómo los mecanismos de aplicación y sanción fomentan la rendición de cuentas eficaz, disuaden de conductas indebidas y garantizan el cumplimiento de las normas de integridad pública. La justicia, objetividad y oportunidad, apoyadas por mecanismos de cooperación e intercambio de información en todos los niveles, son factores clave para una aplicación y sanción eficaz y transparente. Además, el capítulo aborda cinco desafíos frecuentes relacionados con la aplicación y sanción: la independencia, la lentitud de los procedimientos, la complejidad de los procedimientos, la recopilación fragmentada de datos sobre aplicación y sanción y la publicidad de estos datos.

11.1. ¿Por qué la aplicación y sanción?

Los sistemas de integridad pública coherentes y exhaustivos incluyen pilares no solo para definir, apoyar y supervisar la integridad, sino también para el cumplimento de las reglas y normas relativas a ella. Los mecanismos de aplicación y sanción son los «dientes» necesarios del sistema de integridad pública de cualquier país y son el principal medio por el que las sociedades pueden garantizar el cumplimiento y disuadir de una conducta indebida. Si se ejecutan de manera justa, coordinada, transparente y oportuna, los mecanismos de aplicación y sanción pueden promover la confianza en el sistema de integridad pública del gobierno y servir así para fortalecer su legitimidad a lo largo del tiempo y ayudar a inculcar los valores de integridad en los individuos, las organizaciones y la sociedad en tanto normas culturales (OCDE, 2017[1]). La aplicación de las leyes y los reglamentos demuestra que el gobierno está comprometido con su defensa y que los funcionarios públicos no pueden actuar con impunidad. El cumplimiento de las normas de integridad también aumenta la confianza en que los demás no las violarán. En ese sentido, la aplicación y sanción tienen una función conductual de relevancia: el deseo de recompensar el compromiso con una norma (reciprocidad indirecta) se corresponde con el deseo de penalizar las violaciones pertinentes cometidas por otros (reciprocidad indirecta negativa) (OCDE, 2018[2]).

La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública llama a los adherentes a «garantizar que los mecanismos de aplicación y sanción ofrezcan respuestas apropiadas a todas las sospechas de infracciones de las normas de integridad pública por parte de funcionarios públicos y de todas las demás personas o entidades implicadas en las infracciones, en concreto:

a. aplicando las normas de integridad pública de manera justa, objetiva y oportuna (en particular, en los procedimientos de detección, investigación, sanción y apelación) a lo largo del proceso disciplinario, administrativo, civil y/o penal;
b. promoviendo mecanismos para la cooperación y el intercambio de información entre los organismos, las entidades y los funcionarios respectivos (a nivel institucional, subnacional y nacional) para evitar solapamientos y brechas e incrementar la rapidez y proporcionalidad de los mecanismos de aplicación;
c. fomentando la transparencia en relación con la eficacia de los mecanismos de aplicación y sanción y los resultados de casos, dentro de las entidades del sector público y hacia el público, concretamente, elaborando datos estadísticos relevantes que respeten la confidencialidad y otras disposiciones jurídicas relevantes» (OCDE, 2017[3]).

11.2. ¿Qué es la aplicación y sanción?

Los funcionarios públicos suelen estar sujetos a tres tipos principales de responsabilidades legales y sus mecanismos de aplicación correspondientes en relación con las violaciones a la integridad: disciplinarias, penales y civiles.

- Los fundamentos de mecanismos de aplicación y sanción disciplinarios se basan en la relación laboral con la administración pública y las obligaciones y deberes específicos que se le deben. El incumplimiento de estas obligaciones y deberes conlleva sanciones de carácter administrativo, como advertencias o reprimendas, suspensiones, multas o despidos.
- La aplicación y sanción penal de la conducta de integridad pública refiere a la detección, investigación y sanción de las conductas indebidas graves que socavan los principios consagrados en los textos constitucionales, tal como servir al interés público o la imparcialidad de la administración pública. Las infracciones penales conducen a la condena, a otras sanciones que afectan a las libertades personales y a sanciones administrativas. Si bien algunos delitos solo pueden ser cometidos por funcionarios públicos, como el abuso de un cargo público, para otros

delitos el hecho de haber sido cometidos por un funcionario público pueden dar lugar a un castigo más severo (Cardona, 2003[4]).

- Los mecanismos del derecho civil ofrecen vías de recurso jurídico a quienes han sufrido daños por actos de corrupción que les permiten defender sus derechos e intereses, incluida la posibilidad de obtener una indemnización por daños y perjuicios (Council of Europe, 1999[5]; United Nations, 2003[6]).

En atención al principio de aplicación y sanción, el alcance de la conducta indebida abarca las violaciones de los principios de integridad y de los deberes de los funcionarios públicos que suelen figurar (aunque no exclusivamente) en los códigos de conducta, así como las conductas delictivas corruptas, como el cohecho o el abuso de la función pública. Al mismo tiempo que ofrece un panorama general de todos los sistemas de aplicación y sanción, este principio hace hincapié en los sistemas disciplinarios, cuya ejecución desempeña una función esencial dentro de los sistemas de integridad pública: fundamenta de manera más directa la labor y las actividades diarias de los funcionarios públicos y garantiza la adhesión y el cumplimiento de las normas y de los valores de integridad pública definidos en los códigos de conducta y los códigos de ética. Además, los sistemas disciplinarios tienen la capacidad de identificar las áreas de riesgo para la integridad en las que se requieren esfuerzos preventivos y medidas de mitigación.

Hay varias herramientas y mecanismos diferentes que los gobiernos pueden utilizar para alcanzar las metas establecidas por el principio de aplicación y sanción, pero independientemente del contexto, las siguientes características son componentes esenciales de un sistema exhaustivo de aplicación y sanción en materia de integridad:

- Las normas de integridad pública se hacen cumplir mediante procedimientos disciplinarios, civiles o penales, de conformidad con los principios de justicia, objetividad y oportunidad.
- Existen mecanismos de supervisión, coordinación, cooperación e intercambio de información entre las entidades e instituciones pertinentes, dentro y entre cada régimen de aplicación.
- Las organizaciones del sector público son transparentes en cuanto a la eficacia de los mecanismos de aplicación y los resultados de los casos, respetando al mismo tiempo la privacidad y confidencialidad.

11.2.1. Las normas de integridad pública se hacen cumplir mediante procedimientos disciplinarios, civiles o penales, de conformidad con los principios de justicia, objetividad y oportunidad

El principio de aplicación y sanción establece la justicia, objetividad y oportunidad como componentes esenciales para hacer cumplir las normas de integridad pública y llama a los países a aplicarlas en todos los regímenes de aplicación y sanción pertinentes. Mantenerla justicia objetividad y oportunidad en las investigaciones, los procedimientos judiciales y los fallos contribuye a crear o restablecer la confianza del público en las normas de integridad.

Salvaguardar la justicia en la aplicación de las normas de integridad pública

El sentido de ser justos es clave para salvaguardar la confianza de los ciudadanos en los mecanismos de aplicación y en la justicia en general. La observancia de las normas de justicia es particularmente pertinente en los casos de violaciones a la integridad y corrupción, que pueden tener una gran importancia e impacto políticos. El concepto de justicia es global y abarca varios principios generales del derecho, como el acceso a la justicia, la igualdad de trato y la independencia del poder judicial. También está por encima de las diferencias entre el derecho civil, penal y administrativo. Como principio jurídico, la justicia tiene aspectos sustantivos y procesales. La justicia sustantiva abarca el conjunto de valores y derechos que deben concederse a nivel de los resultados y que se relacionan con los derechos humanos y la igualdad jurídica. La justicia procesal se refiere a las garantías jurídicas previstas en el derecho procesal

que tienen por objeto proteger esos valores y derechos, como la independencia judicial, el acceso a los tribunales y la oportunidad de las decisiones (Efrat and Newman, 2016[7]). La justicia sustantiva y procesal son interdependientes, ya que una no puede existir sin la otra (European Court of Human Rights, 2016[8]).

En diversos instrumentos jurídicos internacionales,[1] se considera que la justicia es un derecho humano fundamental y se establecen los principios clave que deben fundamentar los procedimientos judiciales justos. Los principios pueden agruparse en una de las dos categorías, según se apliquen a lo largo de todo el procedimiento de aplicación o solo en una etapa específica (véase la Tabla 11.1).

Tabla 11.1. Principios de justicia en los procedimientos judiciales

Principios aplicados en todos los procedimientos de aplicación	
• Garantizar la igualdad de trato ante la ley. • Salvaguardar los derechos del acusado a la asesoría legal según su elección y su derecho de defenderse a sí mismo. • Respetar el derecho del acusado a la presunción de inocencia, que es una garantía general que se aplica desde la sospecha (investigación) hasta la etapa de la condena o la absolución (OHCHR, 2003[9]). Las investigaciones sobre conducta indebida en el lugar de trabajo deben realizarse con una mentalidad neutral y no para probar las acusaciones (Ballard and Easteal, 2018[10]).	
Principios aplicados en etapas específicas de la aplicación	
Previo al fallo	• Proporcionar acceso a la información y concretamente a los documentos y a las pruebas en que se basan las acusaciones, a fin de hacer efectivo el derecho de los acusados a recibir asesoramiento jurídico y a defenderse. • Asegurar el acceso a los tribunales, lo que ofrece a una persona posibilidades claras y concretas de hacer frente a un acto delictivo que interfiera con sus derechos. El derecho de acceso a un tribunal incluye no solo el derecho a emprender una acción, sino también el derecho a litigar.
Fallos	• Respetar el principio de proporcionalidad, lo que significa que la gravedad de la sanción impuesta debe depender de la gravedad del delito.
Posterior al fallo	• Proporcionar el derecho a apelar. Debe concederse a los acusados el derecho de apelar una decisión ante un tribunal judicial, especialmente en los procedimientos disciplinarios en los que los órganos decisorios de primera instancia no siempre son de carácter judicial a.

Fuente: (Council of Europe, 1950[11]; EU, 2012[12]; United Nations, 2012[13]).

La aplicación de algunos aspectos de aquello justo, como los que se consideran «garantías procesales penales» básicas (por ejemplo, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa jurídica, el acceso a la información), tiene matices específicos en los procedimientos disciplinarios y civiles. Sin embargo, en el párrafo 1 del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos se menciona explícitamente la justicia en los procedimientos civiles, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictaminado su aplicabilidad en los casos disciplinarios.[2] Asimismo, algunas jurisdicciones han establecido la ampliación de las salvaguardias procesales penales en los procedimientos disciplinarios. Por ejemplo, en Grecia, esto aplica a la mayoría de las salvaguardias procesales penales siempre que no se opongan a las disposiciones del Código de la Administración Pública y se ajusten al propósito del procedimiento disciplinario. Entre ellas figuran el derecho a guardar silencio, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa jurídica, el derecho a la información y el derecho a una audiencia.[3] Asimismo, la Ley Disciplinaria Alemana (*Bundesdisziplinargesetz* o BDG) establece la aplicación de varias salvaguardias procesales penales, como el derecho a guardar silencio, el derecho a la defensa legal, la presunción de inocencia, el principio *in dubio pro reo* y el principio de oportunidad.

Otra dimensión de lo justo es la rendición de cuentas por parte de todos los responsables de una violación a la integridad. En los casos que implican a entidades privadas, las personas responsables de la conducta indebida pueden esconderse detrás de modelos organizativos jerárquicos y procesos complejos de toma de decisiones (G20, 2017[14]). Un marco de aplicación que solo sancione a las personas físicas puede dar lugar a la percepción de impunidad por parte del público. De hecho, podría ser difícil atribuir la responsabilidad a una persona concreta cuando existe una estructura compleja y difusa de toma de decisiones. Para tal fin, es necesario establecer mecanismos de prevención de infracciones y acciones de aplicación y sanción contra las personas jurídicas que las cometan. Las sanciones eficaces,

proporcionadas y disuasorias para las entidades, junto con incentivos apropiados para cumplir con el marco regulatorio, pueden ayudar a los gobiernos a promover la rendición de cuentas en el sector privado e incentivar a las entidades privadas a cumplir las normas de integridad como una responsabilidad compartida en la sociedad (para obtener más información, véase el capítulo 5).

Un régimen de sanciones exhaustivo y eficaz para las entidades privadas debe ser claro, justo y fácil de hacer cumplir. Debe abarcar la responsabilidad de las entidades privadas en el marco del régimen de aplicación civil, penal o administrativo, con sanciones que podrían ser de carácter monetario, como la devolución forzosa o restitución de las ganancias ilegales y el decomiso. La imposición de nuevas sanciones económicas y de reputación podría aumentar el efecto disuasorio, como la inhabilitación en las licitaciones públicas o la divulgación pública de las medidas de aplicación y sanción. Las sanciones relativas a la reputación de la entidad privada, como la publicación del contenido prescriptivo de la sentencia, también se consideran eficaces porque las partes interesadas se muestran más reacias a realizar transacciones comerciales con las entidades involucradas en casos de corrupción.

La aplicación justa de un régimen sancionador —incluso para las entidades privadas— también depende de que se disponga de recursos de investigación adecuados y de personal capacitado. La capacitación y el fomento de la profesionalidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ayudan a hacer frente a los problemas técnicos, garantizan un enfoque coherente y reducen la tasa de sanciones anuladas debido a errores procedimentales o a la calidad insatisfactoria de los expedientes judiciales. Los perfiles profesionales deben reflejar las atribuciones y las tareas necesarias para llevar a cabo las investigaciones. Por ello, es fundamental la capacitación especializada para los investigadores que quizás no estén familiarizados con los esquemas organizativos, las estructuras complejas o las prácticas comerciales empresariales aplicadas por las entidades jurídicas (OCDE, 2016[15]). Esto puede lograrse mediante la orientación y una capacitación que permita adquirir conocimientos sobre el funcionamiento de los diferentes regímenes y la manera en que puedan utilizarse en paralelo, y que aumente la capacidad de utilizar técnicas especiales de investigación para las violaciones a la integridad. Las actividades de formación también pueden centrarse en el fortalecimiento de la pericia y competencias técnicas en esferas como el derecho administrativo, la tecnología de la información, la contabilidad, la economía y las finanzas —que son esferas necesarias— para garantizar la eficacia de las investigaciones. En la práctica, muchas fuerzas o cuerpos de seguridad se enfrentan a dificultades para contratar personal adecuado y atraer a expertos especializados. Sin embargo, los costes relativos a la formación deben sopesarse con los costes del incumplimiento, como la disminución de la rendición de cuentas y de la confianza, así como las pérdidas económicas directas (OCDE, 2018[16]).

Promover la objetividad e independencia de los mecanismos de aplicación y sanción

Las medidas de aplicación solo deben adoptarse sobre la base de la ley, y los encargados de hacerla cumplir deben, por lo tanto, actuar con objetividad. La objetividad debe aplicarse en todas las etapas de todos los regímenes de aplicación. En los procedimientos disciplinarios, las decisiones —al menos en primera instancia— suelen ser adoptadas por órganos administrativos, que no siempre son de carácter judicial. Dado que los miembros de esos órganos disciplinarios no son jueces sino funcionarios públicos, deben establecerse salvaguardias procesales para garantizar que sus acciones estén libres de influencias internas o externas, así como de cualquier forma de conflicto de intereses.[4] Como mínimo, estas salvaguardias procesales pueden incluir los siguientes componentes:

a. un esbozo de las atribuciones y responsabilidades de las instituciones disciplinarias como una base clara para su existencia;
b. la garantía de que el personal responsable de los procedimientos disciplinarios se seleccione en función de criterios objetivos y basados en la meritocracia (en particular, los cargos superiores);

c. la garantía de que el personal encargado de los procedimientos disciplinarios goce de un nivel adecuado de seguridad en el empleo y de sueldos competitivos en relación con los requisitos de su trabajo;
d. la garantía de que el personal responsable de los procedimientos disciplinarios esté protegido de amenazas y coacciones para no temer las represalias;
e. la garantía de que el personal responsable de los procedimientos disciplinarios tenga autonomía en la selección de los casos a llevar adelante;
f. la garantía de que el personal responsable de los procedimientos disciplinarios reciba una capacitación oportuna sobre situaciones de conflicto de intereses y disponga de procedimientos claros para gestionarlas (OCDE, 2016[17]).

La objetividad está estrechamente vinculada a la independencia, característica esencial de los sistemas judiciales que garantiza a toda persona el derecho a que su caso se decida en un juicio justo, basado en fundamentos jurídicos y pruebas, y sin influencias indebidas. Incluye tanto la independencia externa de los otros poderes del Estado, como la independencia interna dentro del poder judicial (Council of Europe, 2010[18]). Generalmente se distingue la percepción subjetiva que los distintos sectores de la sociedad tienen respecto a la independencia judicial (independencia percibida) de las salvaguardias jurídicas formales que pueden hacer que el poder judicial sea objetivamente independiente (independencia formal). Si bien las salvaguardias jurídicas pueden hacer que el poder judicial sea objetivamente independiente, no puede darse por sentado que los países que adopten las mejores prácticas en materia de salvaguardias formales de la independencia judicial logren altos niveles de independencia percibida (Van Dijk and Vos, 2018[19]). Los instrumentos jurídicos internacionales también distinguen entre la independencia organizativa del poder judicial en su conjunto y la independencia individual de los jueces.[5] La independencia organizativa está garantizada por su consagración en el marco legal, la autonomía organizativa, la financiación adecuada y la autoadministración del sistema judicial. La independencia individual de los jueces se garantiza a través de:

a. políticas de recursos humanos que incluyan procedimientos claros para la selección, el nombramiento, el ascenso y la destitución de jueces;
b. responsabilidades y procedimientos disciplinarios claros;
c. la no transferibilidad sin el consentimiento del interesado;
d. independencia interna, mediante mecanismos transparentes de asignación de casos que garanticen el tratamiento imparcial y experto de cada caso (Van Dijk and Vos, 2018[19]).

Garantizar la oportunidad del sistema de aplicación y sanción

Las demoras excesivas en llevar a cabo procedimientos de aplicación pueden socavar el Estado de derecho y, en última instancia, impedir el acceso a la justicia. Por ello, la justicia y eficacia de los mecanismos de aplicación también dependen de que se inicien y concluyan los procedimientos en un plazo razonable. Esto aplica a las investigaciones previas al juicio y a los procedimientos judiciales, y es igualmente pertinente para los mecanismos de aplicación de carácter penal y no penal. Sin embargo, los instrumentos jurídicos internacionales no han establecido plazos concretos de lo que constituye un «plazo razonable» de aplicación. Por lo tanto, no existe un umbral predeterminado que establezca cuál es la oportunidad para hacer cumplir las normas de integridad. La oportunidad debe equilibrarse con la complejidad inherente que suele acompañar a los procedimientos de aplicación y que suele depender de las circunstancias específicas de cada caso.

11.2.2. Existen mecanismos de supervisión, cooperación e intercambio de información entre las entidades e instituciones pertinentes, dentro y entre cada régimen de aplicación

Cada régimen de aplicación consta de procedimientos en los que intervienen varias etapas, actores e instituciones, cuya supervisión y coordinación —en la detección, investigación y gestión de los casos— son esenciales para garantizar la debida consideración de la presunta conducta indebida. La coordinación, la cooperación y el intercambio de información deficientes entre las oficinas e instituciones que tienen responsabilidades en materia de aplicación y sanción socavan la capacidad de hacer cumplir el sistema de integridad pública, con las consecuencias más amplias de convertir en ineficaces las medidas disuasorias, lo que conduce a la impunidad y desconfianza.

Garantizar la supervisión y coordinación en cada régimen de aplicación

La supervisión y la coordinación entre las entidades investigadoras de cada régimen contribuyen a garantizar la aplicación uniforme del sistema de integridad para abordar los desafíos frecuentes y promover el intercambio de buenas prácticas. Considerando oportunamente los diferentes papeles y funciones de la aplicación disciplinaria y penal, esto requiere establecer las condiciones jurídicas y operativas para compartir la información pertinente y garantizar la coordinación entre las entidades que participan en cada régimen de aplicación. En el régimen penal, las investigaciones y los enjuiciamientos suelen ser realizados, dirigidos y supervisados por los fiscales competentes, cuyas acciones son coordinadas por la fiscalía correspondiente o un órgano coordinador similar. En el caso de los procedimientos disciplinarios, un órgano que supervisa la implementación del sistema disciplinario y coordina los diversos órganos disciplinarios puede ayudar a apoyar la coordinación (recuadro 11.1).

Recuadro 11.1. La Junta Nacional de Disciplina y SisCor en Brasil

La Junta Nacional de Disciplina en Brasil, establecida bajo el mandato de la Contraloría General de la Unión (*Controladoria-Geral da União* o CGU), es responsable de supervisar la implementación del sistema disciplinario del poder ejecutivo federal centralizado: los *Sistemas Correcionais* o SisCor. Las actividades de los SisCor están relacionadas con la investigación de irregularidades por parte de los funcionarios públicos y la ejecución de las sanciones aplicables. El SisCor está dotado de facultades legales para supervisar y corregir cualquier procedimiento disciplinario en curso y aplicar sanciones a través de sus 150 empleados en todo el departamento central y 240 entidades seccionales situadas dentro de los organismos federales *(corregedorias seccionais*).

Uno de los pilares de la función de coordinación de la CGU es el Sistema de Gestión de Procedimientos Disciplinarios (*Gestão de Processos Disciplinares* o CGU-PAD), un *software* que permite almacenar y poner a disposición de forma rápida y segura información sobre los procedimientos disciplinarios instituidos en las entidades públicas.

Con la información disponible en el CGU-PAD, los administradores públicos pueden supervisar y controlar los procesos disciplinarios, identificar los puntos críticos, crear mapas de riesgo y establecer directrices para prevenir y combatir la corrupción y otras violaciones de carácter administrativo.

Fuente: (OCDE, 2017[1]); el sitio web de la CGU, www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar (consultado el 22 de febrero de 2020).

En cualquier tipología de procedimientos de ejecución, la cooperación, la coordinación y el intercambio de información pueden beneficiarse de las herramientas (electrónicas) de gestión de casos, como bases de datos o registros. Por ejemplo, la experiencia demuestra que el establecimiento de un enlace electrónico entre el ministerio público y las autoridades policiales, tributarias y de valores es un factor que acelera los procedimientos de investigación de la corrupción y las remisiones, y facilita el seguimiento y la extracción de estadísticas (UNODC, 2017[20]). Las herramientas electrónicas de gestión de casos también pueden proporcionar información pertinente con fines estadísticos, de transparencia o prevención. Para que sean eficaces, los datos deben ser exactos y proporcionales a los fines para los cuales se recopilan. Además, los datos deben recopilarse y gestionarse de conformidad con las normas de privacidad y protección de datos. La Gestión de Procedimientos Disciplinarios de la CGU (recuadro 11.1) y el Sistema de Información Judicial de Estonia (recuadro 11.2) ofrecen ejemplos de herramientas electrónicas de gestión de casos en relación con la ejecución de medidas disciplinarias y civiles, respectivamente. En el ámbito penal, el Reino Unido ha elaborado una herramienta similar para los casos de cohecho en el extranjero (el Registro de Sobornos en el Extranjero) y Eslovenia ha establecido recientemente una base de datos similar a la que solo tienen acceso las autoridades fiscales (OCDE, 2018[21]).

Recuadro 11.2. El Sistema de Información Judicial (KIS) de Estonia

En Estonia, cuando un tribunal carga un documento en el Sistema de Información Judicial (KIS) este se envía a través de una capa electrónica segura para el intercambio de datos (el *X-Road*) al expediente electrónico (*e-File*), una base de datos central y un sistema de gestión de casos. El expediente electrónico permite a las partes y a sus representantes presentar electrónicamente a los tribunales los documentos procesales y observar el progreso de los procedimientos relacionados con ellos. Los destinatarios pertinentes, a quienes se les notifica por correo electrónico, pueden consultar el documento cargado en el expediente electrónico. Una vez que el destinatario accede al expediente electrónico y abre el documento cargado, se considera que el documento se ha recibido legalmente. El KIS recibe entonces la notificación de que los destinatarios o sus representantes han visto el documento. Si el documento no se recibe en el expediente electrónico público en el plazo predeterminado, el tribunal utiliza otros métodos de notificación.

Fuente: www.rik.ee/sites/www.rik.ee/files/elfinder/article_files/RIK_e_Court_Information_System%2B3mm_bleed.pdf; https://www.rik.ee/en/e-file (consultado el 17 de febrero de 2020).

Promover la cooperación y el intercambio de información entre los diferentes sistemas de aplicación y sanción y los países

Las autoridades de uno de los regímenes de aplicación pueden obtener conocimiento de hechos o información pertinentes para otro régimen, en cuyo caso deben notificarlos para garantizar que se determinen las posibles responsabilidades. Por consiguiente, los mecanismos de coordinación son vitales para garantizar que la información se intercambia rápidamente y que los mecanismos de aplicación se apoyan mutuamente. Esto se reconoce en los instrumentos internacionales que exigen que los Estados parte tomen medidas para fomentar la cooperación con y entre sus autoridades públicas y la fuerza o cuerpo de seguridad, tanto de manera proactiva (cuando una autoridad se encuentra ante un posible delito de corrupción) como a petición de las autoridades investigadoras y fiscales (United Nations, 2003[6]) (Council of Europe, 1999[22]). Los mecanismos de coordinación entre las instituciones pertinentes también ayudan a identificar los obstáculos comunes, garantizar el intercambio continuo de experiencias y debatir los medios formales o informales para mejorar la aplicación y sanción en su conjunto.

El establecimiento de grupos de trabajo —ya sea *ad hoc* o en el marco de mecanismos más amplios para garantizar la cooperación en todo el sistema de integridad pública (para obtener más información, véase

el capítulo 2)— crea las condiciones para procesos normalizados, una comunicación oportuna y constante, el aprendizaje mutuo y el diálogo y los debates para abordar los desafíos y proponer mejoras operativas o jurídicas. Los grupos de trabajo también pueden promover protocolos o memorandos de entendimiento bilaterales o multilaterales para clarificar las responsabilidades o introducir herramientas prácticas de cooperación entre los organismos pertinentes (recuadro 11.3). No obstante, teniendo en cuenta el carácter posiblemente sensible de los casos de corrupción y la necesidad de garantizar la independencia de la actividad de las fuerzas o cuerpos de seguridad, todo mecanismo de coordinación entre los investigadores penales y otros organismos gubernamentales debe tener debida cuenta de la función y competencia constitucionales de cada institución involucrada.

Recuadro 11.3. Mecanismos para prevenir la fragmentación de los esfuerzos

Los acuerdos interinstitucionales, los memorandos de entendimiento, las instrucciones conjuntas y las redes de cooperación e interacción son mecanismos comunes para promover la cooperación con y entre las autoridades de las fuerzas o cuerpos de seguridad. Como ejemplos de ello, cabe citar diversas formas de acuerdos entre los fiscales o la autoridad nacional anticorrupción y los diferentes ministerios; entre la entidad de inteligencia financiera y otras partes interesadas que trabajan en la lucha contra el blanqueo de capitales, o entre las propias fuerzas o cuerpos de seguridad. Estos tipos de acuerdos tienen por objeto compartir información de inteligencia sobre la lucha contra la delincuencia y la corrupción, o realizar otras formas de colaboración.

En algunos casos, los países han puesto en marcha comités de implementación interinstitucionales oficiales o sistemas de intercambio de información (a veces denominados «foros anticorrupción» o «foros de integridad») entre diversos organismos; otros celebran reuniones de coordinación periódicas.

Para fomentar la cooperación y la coordinación interinstitucional, algunos países han iniciado programas de adscripción de personal entre diferentes entidades que tengan un mandato anticorrupción del ejecutivo y las fuerzas o cuerpos de seguridad, incluida la entidad nacional de inteligencia financiera. De manera similar, otros países han colocado personal de inspección de la autoridad anticorrupción en cada ministerio y a nivel regional.

Fuente: (UNODC, 2017[20]).

Para establecer la cooperación entre las autoridades extranjeras los países deben promover el diálogo, la comprensión mutua y el compromiso. Esto es pertinente, por ejemplo, para la aplicación y sanción en los casos de cohecho en el extranjero, en los que las estadísticas muestran que el intercambio de información entre las autoridades extranjeras no suele ser una fuente de detección en el país que interpone la demanda (OCDE, 2018[23]). Para mejorar la cooperación entre las autoridades extranjeras, los países deben hacer un uso pleno de las opciones y herramientas previstas en los instrumentos internacionales pertinentes para el establecimiento de una cooperación internacional tanto en materia penal como administrativa.

Proporcionar una orientación coherente

Las instituciones encargadas de coordinar los órganos de investigación o de formular la política general en materia de aplicación y sanción suelen establecer canales de comunicación continuos y reuniones periódicas con las entidades, dado que suelen ser las más adecuadas para fortalecer la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y apoyarlos en la creación y el mantenimiento de los casos. En particular, esas entidades coordinadoras pueden proporcionar herramientas y canales para orientar y apoyar a los órganos de investigación en la preparación de los casos de manera coherente. En relación a la aplicación penal, puede ser útil para apoyar a los fiscales en el ejercicio de sus facultades

autónomas y en la adopción de medidas tener debida cuenta de los principios de separación de poderes y el Estado de derecho, las leyes de acceso público, así como las directrices o directivas generales de la fiscalía general o del órgano competente que dicta la política de enjuiciamiento. Dicha orientación debe evitar las cláusulas que permitan una discreción amplia o incondicional, como la de abstenerse de enjuiciar si el caso no es «de interés público» (UNODC, 2009[24]). En cuanto a los procedimientos disciplinarios, se puede prestar apoyo mediante guías, manuales u otras herramientas para establecer contacto, como líneas directas de atención telefónica o servicios electrónicos de asistencia que aborden las dudas o preguntas relacionadas con los asuntos y procedimientos disciplinarios (recuadro 11.4).

Recuadro 11.4. Proporcionar orientación sobre asuntos disciplinarios

El *Código de Gestión de la Administración Pública* del Reino Unido recomienda el cumplimiento del *Código de Prácticas sobre Procedimientos Disciplinarios y Quejas del Servicio de Asesoramiento, Conciliación y Arbitraje* (*Advisory, Conciliation and Arbitration Service* o ACAS), y notifica a los departamentos y organismos que el código tiene un peso significativo en los casos de los tribunales laborales y que se tendrá en cuenta al considerar los casos pertinentes. En marzo de 2015 el ACAS, organismo independiente, publicó el código que sugiere:

- procedimientos disciplinarios claros, escritos y elaborados en consulta con las partes interesadas;
- acción rápida y oportuna;
- coherencia en los procedimientos y decisiones en todos los casos;
- decisiones basadas en pruebas;
- respeto hacia los derechos del acusado: el derecho a la información, a la asistencia letrada, a la audiencia y a la apelación.

La Comisión de Administración Pública de Australia (*Australian Public Service Commission* o APSC) también ha publicado una guía exhaustiva para el tratamiento de las conductas indebidas, en la que se clarifican los principales conceptos y definiciones que figuran en el código de conducta de la administración pública y en otras políticas y leyes aplicables, así como instrucciones detalladas sobre los procedimientos para los directores. La guía también contiene varias herramientas de listas de verificación para facilitar los procedimientos a los gestores, como la lista de verificación para la consideración inicial de la sospecha de conducta indebida; la lista de verificación para la suspensión de empleados; la lista de verificación para la toma de decisiones sobre el incumplimiento del código de conducta y la lista de verificación para la toma de decisiones sobre sanciones.

La Contraloría General de la Unión en Brasil proporciona diversas herramientas de orientación a las respectivas oficinas disciplinarias, incluidos manuales, preguntas y respuestas relacionadas con los asuntos más recurrentes y una dirección de correo electrónico para clarificar las cuestiones relacionadas con el sistema disciplinario.

Fuente: (ACAS, 2015[25]; APSC, 2015[26]; CGU, n.d.[27]).

11.2.3. Las organizaciones del sector público son transparentes en cuanto a la eficacia de los mecanismos de aplicación y los resultados de los casos, respetando al mismo tiempo la privacidad y confidencialidad

Los datos sobre aplicación y sanción pueden apoyar el sistema de integridad de muchas maneras. En primer lugar, los datos estadísticos sobre aplicación y sanción en cuanto a las normas de integridad permiten comprender las principales esferas de riesgo, lo que puede servir de base para el enfoque de políticas específicas, así como para las estrategias de integridad y lucha contra la corrupción. En segundo lugar, los datos pueden nutrir los indicadores incluidos en las actividades de monitoreo y evaluación de las políticas y estrategias de integridad (para obtener más información, véase el capítulo 3) y apoyar la evaluación del rendimiento del sistema disciplinario en su conjunto. En tercer lugar, los datos pueden fundamentar las comunicaciones institucionales y dar así cuenta de las medidas de aplicación a otros funcionarios públicos y al público (OCDE, 2018[16]). Por último, los datos estadísticos consolidados, accesibles y analizados sobre las prácticas de ejecución permiten evaluar la eficacia de las medidas existentes y la coordinación operativa entre las instituciones anticorrupción (UNODC, 2017[20]).

Recopilar y transparentar los datos en materia de aplicación y sanción

La actividad de recopilación de datos en materia de aplicación y sanción —que suele ser escasa o fragmentada— debe tener por objeto proporcionar una clara comprensión de cuestiones como la cantidad de investigaciones, las tipologías de las infracciones y las sanciones, la duración de los procedimientos y las instituciones intervinientes. Una actividad avanzada de recopilación de datos facilitaría su análisis, así como su comparabilidad con el transcurso del tiempo y entre jurisdicciones y países.

Aunque varias autoridades pueden encargarse de recopilar datos y estadísticas sobre delitos y disciplinas, su actividad podría coordinarse a nivel central. Esto podría facilitar la elaboración de estrategias y políticas oportunas y basadas en los riesgos, pero también —cuando la coordinación se combina con las herramientas técnicas y de análisis de datos apropiados— la identificación de las áreas de riesgo y las anomalías que requerirían más esfuerzos preventivos o investigaciones. La coordinación puede tener lugar, por ejemplo, en el seno de un mismo grupo de trabajo encargado de mejorar los procesos y el intercambio de información entre las entidades de aplicación, ya sea *ad hoc* o en el marco de mecanismos de coordinación más amplios del sistema de integridad pública. Lo idóneo sería que, el mecanismo que coordina el sistema de integridad pública centralizara la información de las bases de datos disciplinarias, penales y de otro tipo (por ejemplo, las declaraciones de bienes e impuestos o las relacionadas con las adquisiciones), teniendo debida cuenta las leyes sobre privacidad y confidencialidad de la investigación.

Asimismo, cuando los datos y las estadísticas sobre aplicación y sanción son transparentes y accesibles al público de manera interactiva y atractiva, y cuando se ponen a disposición en formas apropiadas para su reutilización y elaboración, pueden contribuir a demostrar el compromiso con la integridad, garantizar la rendición de cuentas y promover el análisis de riesgos. En relación con el sistema disciplinario, países como Colombia han elaborado indicadores de sanciones relacionados con la corrupción (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, n.d.[28]) mientras que otros, como Brasil, reúnen y publican periódicamente datos sobre las sanciones disciplinarias en formatos pdf y xls (CGU, n.d.[29]).

Garantizar la transparencia sobre la eficacia de los mecanismos de ejecución también incluye el establecimiento de relaciones sanas entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los periodistas/medios de comunicación, y la continua demostración de transparencia, rendición de cuentas y apertura. Por ejemplo, el poder judicial de los países puede adoptar un enfoque proactivo ante los medios de comunicación y asegurar que el sistema de justicia sea transparente para el público y la sociedad, por ejemplo, designando portavoces judiciales (recuadro 11.5) o jueces de prensa, publicando los fallos en Internet de forma gratuita o elaborando una estrategia de comunicación en los medios sociales (ENCJ, 2012[30]). Esta estrecha cooperación con los medios de comunicación es particularmente relevante para la comunicación en situaciones de crisis, por ejemplo, cuando surge un escándalo de corrupción.

Recuadro 11.5. Oficinas de comunicación en el poder judicial de España

Las oficinas de comunicación del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia de todas las comunidades autónomas de España dependen de la Oficina de Comunicación del Consejo General del Poder Judicial y son los canales establecidos para el contacto con los medios de comunicación. La información que proporcionan se difunde a todos los periodistas al mismo tiempo en condiciones de igualdad, a menos que esa información, entrevistas o informes, se soliciten por un canal específico. La información debe facilitarse por escrito, mediante un comunicado de prensa oficial y de manera que se respeten las normas relativas a la protección de los datos personales. En 2018, la Oficina del Consejo General del Poder Judicial actualizó su protocolo de comunicaciones para adaptarse a los profundos cambios y a la evolución de las comunicaciones en los últimos años.

Fuente: Oficina del Consejo General del Poder Judicial (2018), Protocolo de Comunicación de la Justicia, www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Oficina-de-Comunicacion/Protocolo-de-Comunicacion-de-la-Justicia/ (consultado el 17 de febrero de 2020).

Evaluar el sistema de integridad y el rendimiento de los mecanismos de aplicación

Los datos relativos a la aplicación y sanción también se utilizan para ayudar a determinar los problemas y las esferas en que se puede seguir mejorando dentro del sistema de integridad y los propios mecanismos de aplicación. Estos datos pueden formar parte del monitoreo y evaluación más amplios del sistema de integridad. Corea, por ejemplo, elabora para su consideración dos índices relacionados con los casos de corrupción disciplinaria y penal en la evaluación anual de la integridad de las organizaciones públicas. Se trata del índice disciplinario de funcionarios públicos corruptos y del índice de casos de corrupción (Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2016[31]).

Los datos en materia de sanción también podrían ayudar a evaluar la eficacia de los mecanismos de aplicación, ya que pueden informar los indicadores clave de rendimiento (KPI o *Key Performance Indicators*) que identifican los obstáculos y las áreas más difíciles en todos los procedimientos. Para tal propósito, también podrían aplicarse con respecto a los procedimientos disciplinarios los indicadores de rendimiento sobre la eficacia, eficiencia, calidad y justicia de los sistemas justiciales elaborados por organizaciones como el Consejo de Europa (por ejemplo, la proporción de presuntos delitos denunciados con los que se ha avanzado y la duración media de los procedimientos) (Council of Europe, 2018[32]). La publicación de los resultados de estas evaluaciones de rendimiento demuestra el compromiso de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas e infunde confianza en el sistema de aplicación y sanción. Asimismo, el análisis de las evaluaciones —en estrecha cooperación con todas las instituciones involucradas— es clave para abordar los desafíos y las deficiencias no solo del sistema de aplicación y sanción, sino también del sistema de integridad en su conjunto.

11.3. Desafíos

11.3.1. Bajos niveles de independencia (percibida y formal)

En varios países de la OCDE el descenso de los niveles de independencia judicial percibida ha sido motivo de preocupación (European Commission, 2019[33]). De hecho, si bien los jueces deben estar libres de conexiones e influencias inapropiadas, también deben « parecer estar libres de ellas ante los ojos de un observador razonable» (UNODC, 2002[34]). La independencia percibida del poder judicial también se considera un factor de crecimiento y su falta puede disuadir las inversiones (European Commission, 2019[33]). Además, si bien la independencia judicial es una cuestión polifacética, la percepción de la independencia se considera un indicador de la independencia *de facto* que, a su vez se ve relacionada a factores como la confianza pública en el poder judicial, el grado de democratización, la libertad de prensa, y otros factores culturales (Van Dijk and Vos, 2018[19]).

En lo que respecta a la independencia formal, se plantean desafíos en la esfera penal, por ejemplo, para establecer servicios de enjuiciamiento técnicamente independientes. En algunos casos la toma de decisiones de la fiscalía depende de o está demasiado entrelazada con el poder ejecutivo. Por ejemplo, en algunos países el jefe de la autoridad encargada de hacer cumplir la ley, como el fiscal general, puede ser nombrado políticamente y puede ser destituido de su cargo sin motivo alguno. Esta situación genera riesgos para la integridad de los órganos de enjuiciamiento, lo que los hace especialmente vulnerables a influencias indebidas relacionadas con consideraciones políticas. Como forma de salvaguardar la independencia y permitir la debida investigación, enjuiciamiento, procesamiento y decisión de los casos de conformidad con la ley, los jueces y fiscales podrían ser nombrados a través de un órgano compuesto predominantemente por miembros de su propia categoría (por ejemplo, consejos judiciales para jueces) (Council of Europe, 2010[18]). En términos más generales, deberían establecerse medidas y mecanismos para garantizar la independencia judicial a nivel organizativo (mediante la consagración del marco jurídico, la autonomía organizativa, la financiación adecuada y la autoadministración del sistema judicial), así como a nivel de jueces y fiscales individuales (mediante recursos humanos y procedimientos disciplinarios claros, la no transferibilidad, así como objetividad y transparencia en la asignación de los casos).

11.3.2. Duración de los procedimientos

La lentitud de los procedimientos administrativos, civiles, penales y disciplinarios afecta la imposición oportuna de sanciones, especialmente al considerar las leyes de prescripción. Las «leyes de prescripción» son normas que determinan el plazo máximo en el que se puede iniciar una acción administrativa, civil, penal o disciplinaria contra un presunto delincuente, con el fin de proteger el derecho a un juicio dentro de un plazo razonable (Council of Europe, 1950[11]). Si bien los plazos de prescripción tienen por objeto promover la seguridad jurídica, la justicia de los procedimientos y la eficiencia, pueden obstaculizar la aplicación eficaz y conducir a la impunidad.

En los procedimientos disciplinarios, la oportunidad suele verse influida por el hecho de que las violaciones a la integridad se detectan como resultado de otros procedimientos, como las auditorías internas o externas. Mientras tanto, el plazo de prescripción puede haber expirado o, en otros casos, el delincuente puede haberse retirado de la función pública. Este último caso es particularmente pertinente en relación a las violaciones del código de conducta, que son difíciles de sancionar cuando los funcionarios públicos ya han dejado su cargo (Cardona, 2003[4]). En esos casos, pueden estudiarse otras opciones para superar los problemas derivados de las largas investigaciones y procedimientos judiciales, como impedir que los ex funcionarios infractores ocupen cargos públicos durante períodos determinados, la cancelación o denegación de contratos con el empleador del sector privado del ex funcionario infractor, y la reducción de la pensión de jubilación del funcionario (OCDE, 2010[35]).

Consideraciones similares refieren al régimen penal, en el que los plazos de prescripción de los delitos de corrupción pueden resultar inadecuados cuando las presuntas operaciones corruptas se descubren mucho después de su inicio o cuando la aplicación presenta otras deficiencias estructurales, como la falta de capacidad judicial o administrativa. Por consiguiente, la prescripción puede ocurrir antes de que se adopte la decisión final. Por ejemplo, la prescripción es una de las principales razones por las cuales no se enjuicia a los funcionarios públicos en los casos de cohecho en el extranjero de los países demandantes (OCDE, 2018[23]).

La duración de los procedimientos es también un gran desafío para la aplicación del derecho civil. Por ejemplo, en 2010 en el área de la OCDE el promedio de días para un fallo en primera instancia fue de alrededor de 240, y la duración de una controversia civil que se desarrolla en las tres instancias fue de 788 días, mientras que, en otros países la conclusión de los procedimientos puede tardar hasta 8 años (Palumbo et al., 2013[36]).

La oportunidad depende de muchos factores, algunos relacionados con el funcionamiento inherente del sistema de aplicación y sanción, otros con la complejidad y las circunstancias del caso. Por consiguiente, no es posible establecer para todos los países plazos concretos de lo que constituye un «plazo razonable». Sin embargo, se pueden realizar esfuerzos para abordar las condiciones que causan los largos procedimientos de ejecución, por ejemplo, garantizar que el marco jurídico sea eficiente y no contenga procedimientos redundantes; que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley tengan la capacidad adecuada para abordar todos los casos, y que se establezcan mecanismos de coordinación para garantizar el rápido inicio de las investigaciones.

11.3.3. Procedimientos complejos en los que intervienen varias instituciones

La complejidad de cada procedimiento de aplicación y la participación de varias instituciones dan lugar a una aplicación inconsistente del marco jurídico, especialmente si no existen mecanismos formales para compartir información; si la interpretación difiere entre las instituciones, o si no se proporciona a las entidades responsables una orientación coherente y espacios para el diálogo y aprendizaje mutuo.

En el caso de los procedimientos disciplinarios, las oficinas encargadas de tramitar los casos dependen en gran medida de la colaboración proactiva de una amplia gama de actores dentro de la entidad y fuera de ella, como para conocer las denuncias de violaciones a la integridad (por ejemplo, informes de auditoría, declaraciones de bienes, gestión de recursos humanos, informes de denuncia). Además, algunos países han establecido procedimientos específicos en función de la gravedad del presunto delito y suelen preverse dos instancias para apelar una decisión.

Del mismo modo, la cooperación y la coordinación proactivas y continuas entre los organismos que participan en los procedimientos penales son esenciales para garantizar que las investigaciones y los enjuiciamientos se desarrollen sin problemas y que los esfuerzos de aplicación no resulten ineficaces a causa de la inacción de cualquiera de estos organismos. De hecho, en algunos países, la falta de coordinación y de intercambio de información pone en peligro las investigaciones y crea el riesgo de que se realicen investigaciones paralelas, lo que a su vez conlleva un desperdicio de recursos, la falta de asignación de prioridades en los casos y la fragmentación de las pruebas e información. Los funcionarios encargados de la aplicación del derecho penal, especialmente en los países con un servicio de enjuiciamiento centralizado, tienden a confiar en el código de procedimiento penal como marco suficiente para la coordinación de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos penales. Sin embargo, la experiencia indica que esas normas generales por sí solas no son adecuadas para garantizar un nivel adecuado de cooperación en el tratamiento de casos complejos de corrupción que requieren un análisis de las tendencias y de las áreas de riesgo, enfoques de política coordinados y medidas de detección proactivas. Además, esas normas no se refieren a la cooperación entre las fuerzas o cuerpos de seguridad y las instituciones de prevención (OCDE, 2013[37]).

Para hacer frente a estos retos en cualquier sistema de aplicación y sanción, las herramientas (electrónicas) de gestión de casos, como las bases de datos o los registros, pueden apoyar la cooperación, la coordinación y el intercambio de información entre los organismos y las autoridades pertinentes. En lo que respecta concretamente a la aplicación de medidas disciplinarias, la presencia de un órgano de supervisión que supervise la implementación del sistema y coordine los diversos órganos disciplinarios puede garantizar la aplicación uniforme del marco de integridad, permite hacer frente a los problemas comunes y promueve el intercambio de buenas prácticas. Por lo tanto, el órgano de supervisión contribuye a garantizar la rendición de cuentas en el sector público y en última instancia aumenta la eficacia general del sistema de integridad (para obtener más información, véase el capítulo 12).

11.3.4. Responsabilidades múltiples relacionadas con la misma conducta indebida

La coordinación interinstitucional de la aplicación es particularmente importante durante la etapa de investigación, en la que la información pertinente suele ser detectada por organismos cuya actividad puede ser fuente de responsabilidad tanto disciplinaria como penal (Martini, 2014[38]). En este contexto, los desafíos son comunes en muchos países donde, por ejemplo, la cooperación entre las autoridades de contratación pública, las agencias encargadas de aplicar la ley y los organismos anticorrupción durante las investigaciones es considerada formalista, lo que ha dado lugar a una cantidad reducida de notificaciones sobre sospechas de corrupción o conflicto de intereses presentadas por las autoridades de contratación pública a las agencias encargadas de aplicar la ley o a los organismos de integridad (European Commission, 2014[39]).

Considerando el principio de *ne bis in ídem*, el tratamiento de los delitos relacionados con la integridad tanto en el régimen penal como en el disciplinario, requiere una coordinación sustancial, dado que los procedimientos administrativos usualmente suelen suspenderse hasta que se dicte un veredicto en el régimen penal y se adopte entonces una decisión administrativa sobre la base del veredicto penal (recuadro 11.6). Por ello, los procedimientos jurídicos de la mayoría de los países miembros de la OCDE prevén la notificación inmediata de un presunto delito penal a las fuerzas o cuerpos de seguridad (OCDE, 2017[1]).

Recuadro 11.6. Interrelación entre los procedimientos y las categorías de responsabilidades

Cuando se lleva a cabo un proceso penal en relación a un mismo hecho, el procedimiento disciplinario en curso suele suspenderse. Esta suspensión también interrumpe el cómputo de la prescripción. Los hechos probados en una sentencia penal definitiva pueden tomarse como evidencia en el procedimiento disciplinario. Asimismo, al decidir la sanción disciplinaria que se impondrá en relación con la misma conducta, puede considerarse la condena penal. Si el funcionario público es condenado como resultado de un proceso penal, la sanción disciplinaria suele ser la destitución de la administración pública. Sin embargo, aunque se desestimara la causa penal correspondiente seguiría siendo posible una sanción disciplinaria. Tanto en el régimen penal como en el disciplinario, el funcionario público se enfrenta a las consecuencias económicas o financieras del delito. Por lo general, la legislación otorga amplia discreción a la administración y al juez para tener en cuenta todas las circunstancias al decidir las cantidades específicas de dinero que un funcionario público debe pagar como compensación.

Los procedimientos paralelos y las diferentes salvaguardias procesales que se aplican a cada régimen afectan las investigaciones. Las investigaciones penales exigen un mayor nivel de garantías en relación con los derechos del sospechoso debido al carácter intrusivo de las facultades de investigación otorgadas a las fuerzas o cuerpos de seguridad. Las investigaciones administrativas, por otra parte, implican un nivel mucho menor de interferencia con los derechos de las personas y no requieren las mismas salvaguardias.

Fuente: (Cardona, 2003[4]).

La necesidad de garantizar la cooperación en las actividades de aplicación va más allá de las autoridades y fronteras nacionales. Los escándalos recientes de corrupción en los que se vieron implicados funcionarios públicos de diferentes países pusieron de manifiesto la falta de cooperación, de coordinación transfronteriza eficaz y de intercambio de información entre las jurisdicciones pertinentes. En un estudio regional de la OCDE sobre América Latina, se señaló que ello en gran medida se debe, a la falta de una cooperación internacional regular y eficaz (por ejemplo, la coordinación de investigaciones complejas en tiempo real, el intercambio constante de pruebas y los canales regulares de comunicación) que permita a las autoridades abordar las diferencias de fondo y de procedimiento entre los sistemas jurídicos (OCDE, 2018[16]). Por lo tanto, se necesitan mecanismos eficaces que permitan a las autoridades desarrollar los ingredientes clave para una cooperación informal y formal eficaz (por ejemplo, competencias, contactos profesionales y confianza mutua).

11.3.5. Recopilación y publicidad fragmentadas de los datos sobre aplicación y sanción

La recopilación de datos en materia de aplicación y sanción (por ejemplo, la cantidad de investigaciones, enjuiciamientos y sanciones) suele ser limitada y, a menudo, se lleva a cabo mediante un enfoque fragmentado sin una estrategia clara. Además, cuando los datos están a disposición del público, puede resultar difícil encontrarlos y que los interesados (por ejemplo, la sociedad civil, el mundo académico) los reutilicen para otros fines. Precisamente, con respecto a los datos de algunos sistemas disciplinarios la OCDE observó que estos datos se recopilan solo en parte y en categorías amplias; no coinciden con otros conjuntos de estadísticas y no se publican ni se comunican al público. El análisis de las políticas de transparencia de los organismos de ética sobre la actividad en materia de aplicación y sanción a nivel subnacional arroja conclusiones similares (Coalition for Integrity, 2019[40]).

Asimismo, la falta de datos estadísticos adecuados o de jurisprudencia relacionada con los delitos de corrupción se ha identificado como un problema transversal para la implementación de las disposiciones de derecho penal de la CNUCC. En particular, si bien algunas autoridades individuales ponen a disposición algunos datos penales sobre la corrupción o para determinados delitos, la metodología utilizada y los tipos de datos recopilados no son coherentes entre las instituciones; la información disponible no está desglosada por tipo de delito y no existen mecanismos centrales a través de los cuales se pueda acceder a esos datos (UNODC, 2017[20]).

Si bien la recopilación de datos y estadísticas penales y disciplinarios relacionados con las violaciones a la integridad suele ser responsabilidad de instituciones específicas, su actividad podría coordinarse a nivel central, por ejemplo, en el mecanismo general de coordinación del sistema de integridad pública. En este contexto, los datos en materia de aplicación y sanción también pueden integrar el monitoreo y evaluación más amplios del sistema de integridad. En cuanto a la transparencia, si el público puede acceder a datos y estadísticas en materia de aplicación y sanción de manera interactiva y atractiva o si se ponen a disposición en formas adecuadas para su reutilización y elaboración, estos datos pueden tener el mayor impacto a efectos de la rendición de cuentas y el análisis de riesgos.

Referencias

ACAS (2015), *Acas Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures*, http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174 (accessed on 27 November 2019). [25]

Anti-Corruption and Civil Rights Commission (2016), *Assessing Integrity of Public Organizations*, http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=0203160302 (accessed on 24 January 2020). [31]

APSC (2015), *"Handling misconduct: A human resource manager's guide"*, http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/handling-misconduct-a-human-resource-managers-guide-2015 (accessed on 27 November 2019). [26]

Ballard, A. and P. Easteal (2018), "Procedural fairness in workplace investigations: Potential flaws and proposals for change", *Alternative Law Journal*, Vol. 43/3, pp. 177-183, https://doi.org/10.1177/1037969X18772134. [10]

Cardona, F. (2003), *"Liabilities and disciplines of civil servants"*, OECD, Paris, http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf (accessed on 7 September 2017). [4]

CGU (n.d.), *Manuais e Capacitação*, http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/capacitacoes (accessed on 27 November 2017). [27]

CGU (n.d.), *Relatórios de Punições Expulsivas*, http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas (accessed on 30 July 2019). [29]

Coalition for Integrity (2019), *"Enforcement of ethics rules by state ethics agencies: Unpacking the S.W.A.M.P. Index"*, http://unpacktheswamp.coalitionforintegrity.org/ (accessed on 17 February 2020). [40]

Consultative Council of European Judges (2010), *Magna Carta of Judges*, https://rm.coe.int/16807482c6 (accessed on 17 February 2020). [42]

Council of Europe (2018), *European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice - 2018 Edition (2016 data)*, https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c (accessed on 30 July 2019). [32]

Council of Europe (2010), *Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities*, https://rm.coe.int/16807096c1 (accessed on 17 February 2020). [18]

Council of Europe (1999), *"Civil Law Convention on Corruption: Details of Treaty no. 174"*, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174 (accessed on 14 January 2019). [5]

Council of Europe (1999), *Criminal Law Convention on Corruption: Details of Treaty no. 173*, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173?_coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=en_GB (accessed on 17 February 2020). [22]

Council of Europe (1950), *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Details of Treaty no. 005*, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005 (accessed on 17 February 2020). [11]

Efrat, A. and A. Newman (2016), "Deciding to Defer: The Importance of Fairness in Resolving Transnational Jurisdictional Conflicts", *International Organization*, Vol. 70/2, pp. 409-449, https://doi.org/10.1017/S0020818316000023. [7]

ENCJ (2012), *"Justice, society and the media"*, European Network of Councils for the Judiciary, https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_justice_society_media_def.pdf (accessed on 17 February 2020). [30]

EU (2012), *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN (accessed on 24 January 2020). [12]

European Association of Judges (1997), *Judges' Charter in Europe*, https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Judges-charter-in-europe.pdf (accessed on 17 February 2019). [43]

European Commission (2019), *EU Justice Scoreboard 2019*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf. [33]

European Commission (2014), *"EU Anti-corruption Report"*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en (accessed on 17 February 2020). [39]

European Court of Human Rights (2016), *Elements of substantive law oas obstacles to access to a court within the meaning of Article 6§1 of the Convention*, https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_substantive_law_access_court_ENG.PDF. [8]

G20 (2017), *G20 High Level Principles on the Liability of Legal Persons for Corruption*, http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-liberty-legal-persons-en.pdf (accessed on 17 February 2020). [14]

International Association of Judges (1999), *The Universal Charter of the Judge*, https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_english.pdf (accessed on 17 February 2020). [41]

Martini, M. (2014), "Investigating corruption: Good Practices in Specialised Law Enforcement", *Anti-corruption Helpdesk*, Transparency International, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Investigating_corruption_good_practice_in_specialised_law_enforcement_2014.pdf. [38]

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (n.d.), *"Indicador de sanciones disciplinarias"*, http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx (accessed on 30 July 2019). [28]

OCDE (2018), *Foreign Bribery Enforcement: What Happens to the Public Officials on the Receiving End?*, OECD, París, http://www.oecd.org/corruption/Foreign-Bribery-Enforcement-What-Happens-to-the-Public-Officials-on-the-Receiving-End.pdf. [23]

OCDE (2018), *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264307339-es. [16]

OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306745-es. [2]

OCDE (2018), "Proposals to streamline co-ordination when detecting, investigating and prosecuting bribery and corruption in Greece", OCDE, París, http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-Greece-Anti-Corruption-Law-Enforcement-Coordination-ENG.pdf. [21]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es. [1]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [3]

OCDE (2016), *OECD Integrity Review of Mexico: Enforcing Integrity: Mexico's Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials (unpublished)*, OCDE, París. [17]

OCDE (2016), *Public Consultation on Liability of Legal Persons: Compilation of Responses*, OECD, París, https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Online-consultation-compilation-contributions.pdf. [15]

OCDE (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en. [37]

OCDE (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en. [35]

OHCHR (2003), "The right to a fair trial: From investigation to trial", *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, No. 6, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter6en.pdf. [9]

Palumbo, G. et al. (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en. [36]

United Nations (2012), *Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*, https://www.un.org/ruleoflaw/files/A-RES-67-1.pdf (accessed on 17 February 2020). [13]

United Nations (2003), *United Nations Convention against Corruption*, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (accessed on 17 February 2020). [6]

United Nations (1985), *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary/ (accessed on 17 February 2020). [44]

UNODC (2017), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption Criminalization, Law Enforcement and International Cooperation*, http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html (accessed on 17 February 2020). [20]

UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf (accessed on 6 July 2017). [24]

UNODC (2002), *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*, https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangaloreprinciples.pdf (accessed on 17 February 2020). [34]

Van Dijk, F. and G. Vos (2018), "A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary", *International Journal for Court Administration*, Vol. 9/3, pp. 1-21, http://doi.org/10.18352/ijca.276. [19]

Notas

[1] Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el Estado de derecho en los planos nacional e internacional (United Nations, 2012[13]), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Council of Europe, 1950[11]) y la Carta Europea de Derechos Fundamentales (EU, 2012[12]).

[2] Véanse los fallos del Tribunal en *Vathakos c. Grecia 20235/11* (fallo definitivo *de 28/09/2018)*, *Vilho Eskelinen y otros c. Finlandia 63235/00 (fallo definitivo de 19/04/2007), Kamenos c. Chipre 147/07 (fallo definitivo de 31/01/2018).*

Nota al pie de página de Turquía:

La información del presente documento en relación con "Chipre" se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al "tema de Chipre".

Nota al pie de página de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea:

Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

[3] Véanse los art. 108, 132, 134-136 del Código de la Administración Pública de Grecia.

[4] Véanse los fallos pertinentes del CEDH sobre *Albert y Le Compte c. Bélgica 7299/75, Gautrin y otros c. Francia 21257/93, 21258/93, 21259/93 y otros, Frankowicz c. Polonia 53025/99.*

[5] Véanse, por ejemplo, los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985 de las Naciones Unidas (United Nations, 1985[44]), la Carta Europea sobre el estatuto de los jueces (European Association of Judges, 1997[43]), la Carta Magna de los jueces (Consultative Council of European Judges, 2010[42]), la Carta Universal del Juez (International Association of Judges, 1999[41]) y los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial (UNODC, 2002[34]).

12 Supervisión

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio de supervisión incluido en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Describe de qué manera la supervisión y el control externos fortalecen la rendición de cuentas en el sistema de integridad pública. Se enfoca en promover respuestas al asesoramiento de los órganos de supervisión por parte de las organizaciones del sector público, y en los mecanismos para fortalecer la capacidad de respuesta de los órganos de supervisión ante las denuncias y acusaciones. También examina el papel de los órganos de supervisión en garantizar la aplicación imparcial de las leyes y reglamentos. Asimismo, el capítulo aborda los dos desafíos más comunes que se presentan al respecto: tomar decisiones oportunas que eviten crear una sensación de impunidad y garantizar el acceso a las vías de recurso procesales, así como la carga y eficacia de la aplicación de la ley.

12.1. ¿Por qué la supervisión?

El escrutinio y la supervisión externos son partes esenciales de un sistema de integridad. Las organizaciones y funcionarios públicos son responsables de sus decisiones, acciones y gastos. La supervisión contribuye a la eficacia del sistema de integridad pública, en particular mediante respuestas adecuadas de las organizaciones públicas a las recomendaciones de los órganos de supervisión; la tramitación efectiva de las denuncias y acusaciones, tanto a través de los procedimientos de los propios órganos de supervisión como de los de las organizaciones públicas; y la aplicación imparcial de las leyes y reglamentos en todo el sector público. Además de crear mecanismos específicos para establecer y fortalecer la rendición de cuentas pública, la supervisión puede fomentar el aprendizaje mediante la evaluación y la puesta en relieve de las buenas y malas prácticas. Asimismo, los informes de supervisión pueden servir de base para la estrategia de integridad, así como para las políticas y reformas. Algunos órganos de supervisión también ejercen funciones básicas de integridad (por ejemplo, la protección de los denunciantes o la recopilación y verificación de las declaraciones patrimoniales).

La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública establece que los adherentes deberían «reforzar el papel de la supervisión y el control externos en el sistema de integridad del sector público, en concreto:

a. facilitando el aprendizaje organizacional y garantizando la rendición de cuentas de las entidades del sector público al proporcionar respuestas adecuadas (incluso aplicando medidas correctivas cuando proceda) a las sanciones, decisiones y asesoramiento formal de los órganos de supervisión (tales como las entidades fiscalizadoras superiores, el defensor del pueblo o las comisiones de información), las agencias de regulación y aplicación y los tribunales administrativos;
b. garantizando que los órganos de supervisión, las agencias de reglamentación y aplicación y los tribunales administrativos que refuerzan la integridad pública, respondan a la información facilitada por terceros sobre sospechas de actuaciones ilícitas o conductas indebidas (como puede ser el caso de denuncias o alegaciones presentadas por empresas, trabajadores u otras personas físicas);
c. garantizando que las agencias de regulación y aplicación apliquen de manera imparcial las leyes y reglamentos (que se podrán aplicar tanto a entidades públicas y privadas, como a personas físicas)» (OCDE, 2017[1]).

12.2. ¿Qué es la supervisión?

La rendición de cuentas públicas contribuye a infundir confianza en que el sector público se gestiona adecuadamente. Es una relación entre un agente y un foro en la que el agente tiene la obligación de explicar y justificar su conducta; el foro puede plantear preguntas y emitir juicios, y el agente puede enfrentarse a consecuencias (Bovens, 2006[2]). Por tanto, un modelo exhaustivo de rendición de cuentas pública comprende dos dimensiones:

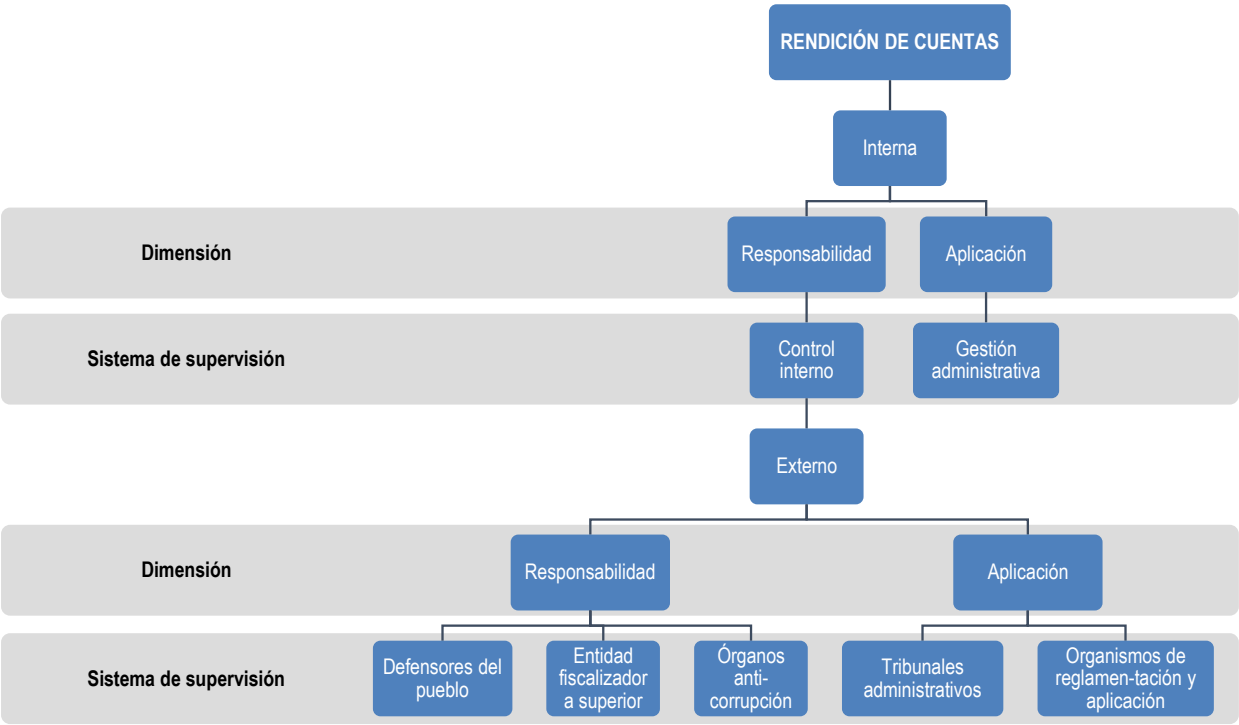
- responsabilidad: la obligación de proporcionar información, aclaración, explicación y justificación;
- aplicación: acción formal contra la conducta ilegal, incorrecta, ineficiente o ineficaz de la institución o el funcionario público responsable (Schedler, Diamond and Plattner, 1999[3]; Pelizzo and Stapenhurst, 2013[4]).

Tanto la responsabilidad como la aplicación requieren una configuración institucional adecuada en dos niveles: 1) mecanismos internos (dentro de la cadena de mando burocrática) y 2) mecanismos externos de supervisión y control. Los mecanismos de control interno, como se examina en el capítulo 10, pueden eliminar la mayoría de las irregularidades y proporcionar información que los órganos de supervisión externa pueden aprovechar. Sin embargo, los mecanismos de control interno pueden carecer de

independencia y objetividad en la investigación de las infracciones. Por lo tanto, se necesitan mecanismos de supervisión tanto internos como externos para garantizar un plan de supervisión integral para todos los organismos públicos.

Este capítulo se centra únicamente en los mecanismos de rendición de cuentas externos, en particular, las instituciones de supervisión y control independientes y especializadas. La figura 12.1 detalla la tipología y la posición de los órganos de supervisión externa entre los diversos mecanismos de respuesta y aplicación.

Figura 12.1. Arquitectura de los mecanismos de supervisión que garantizan la rendición de cuentas pública



En lo que respecta a la tipología de los órganos de supervisión, control y aplicación externos, los siguientes cuatro grupos de instituciones se enfocan en:

- defensores del pueblo: atribuciones generales y especializadas;
- entidades fiscalizadoras superiores (EFS);[1]
- tribunales administrativos: tribunales administrativos especializados y tribunales de jurisdicción general que proporcionan un examen judicial independiente e imparcial de las acciones y omisiones administrativas;
- agencias de regulación y aplicación: órganos encargados de mejorar el cumplimiento y de alcanzar los objetivos de la reglamentación entre los organismos públicos y privados.

Los defensores del pueblo, las EFS y los tribunales administrativos tienen la tarea explícita de supervisar a los organismos públicos. Sin embargo, las agencias regulación y aplicación tienen un campo de operaciones más amplio. Esos organismos se centran principalmente en la inspección de los mercados y las actividades pertinentes de las entidades públicas y semipúblicas, las empresas privadas y las personas físicas que crean riesgos particulares para diversos bienes públicos, entre ellos, la salud pública, la educación, la seguridad y el medio ambiente. Aunque no se les encomienda explícitamente la supervisión de los organismos públicos, las agencias de regulación y aplicación son elementos necesarios de los sistemas de integridad pública, ya que sus atribuciones también abarcan la supervisión de las instituciones públicas y las empresas de propiedad estatal. La tabla 12.1 resume las características, similitudes y diferencias principales entre los órganos de supervisión.

Tabla 12.1. Órganos de supervisión: principales características, similitudes y diferencias

Tipo de órgano	Posición	Misión	Facultades
Defensores del pueblo especializados, comisionados de información	Órganos independientes que rinden cuentas al poder legislativo, a menudo con rango constitucional.	Protección y promoción de los derechos y de las libertades.	Investigar las violaciones de los derechos humanos y de las libertades por parte de los órganos ejecutivos; formular recomendaciones en esos casos y en asuntos generales.
Entidades fiscalizadoras superiores	Órganos independientes del ejecutivo con facultades a menudo afianzadas por la constitución.	Garantizar la legalidad, la eficiencia, la eficacia y la gestión financiera y del rendimiento en el sector público.	Realizar una auditoría externa e independiente de la legalidad, la regularidad y el desempeño de los organismos y las políticas públicas; formular recomendaciones sobre medidas correctivas. Las EFS con actividades jurisdiccionales también pueden hacer cumplir las responsabilidades financieras.
Tribunales administrativos	Órganos judiciales independientes e imparciales.	Proporcionar una revisión judicial independiente de la legalidad de las medidas administrativas.	La derogación de las leyes administrativas ilícitas, exigir a la administración que adopte medidas correctivas.
Agencias de regulación y aplicación	Órganos ejecutivos que gozan de garantías especiales de independencia funcional.	Mejorar y promover el cumplimiento de las normas y reglamentos y los tratados internacionales entre las organizaciones privadas y públicas.	Realizar inspecciones seguidas de sanciones en caso de incumplimiento, otorgar licencias, acreditar, permitir o aprobar actividades económicas.

Aunque hay varias maneras de configurar las instituciones, junto con los instrumentos y los mecanismos que un país puede utilizar para lograr la supervisión externa, las siguientes líneas de acción son esenciales:

- promover respuestas adecuadas al asesoramiento de los órganos de supervisión por parte de las entidades del sector público;
- fortalecer la tramitación eficaz de denuncias y acusaciones por parte de los órganos de supervisión;
- garantizar la aplicación imparcial de las leyes y reglamentos por parte de los órganos de supervisión.

12.2.1. Promover respuestas adecuadas al asesoramiento de los órganos de supervisión por parte de las organizaciones del sector público

Para facilitar el aprendizaje organizativo y demostrar la rendición de cuentas de las organizaciones del sector público, se requieren respuestas adecuadas a las sanciones, decisiones y asesoramiento formal de los órganos de supervisión. Asimismo, las disposiciones de buena gobernanza aumentan las perspectivas de aplicar las recomendaciones y el asesoramiento de los órganos de supervisión de manera exitosa (ANAO, n.d.[5]). Al establecer un sistema de seguimiento y supervisión, es esencial que las organizaciones públicas asignen responsabilidades claras, conecten el sistema de seguimiento y monitoreo al ciclo de gestión y control, y comuniquen periódicamente el estado de la implementación a los órganos internos y externos pertinentes.

El sistema de seguimiento y monitoreo debe incluir elementos básicos tales como el asesoramiento y el organismo que lo proporcionó, la fecha en que se emitió el asesoramiento y la fecha en que se debe ofrecer una respuesta. Si el órgano de supervisión no proporciona una fecha de respuesta y esta no está prevista en una ley o reglamento pertinente, las organizaciones del sector público deben fijar un plazo razonable para responder a cada asesoramiento, recomendación y sanción que hayan recibido. Para apoyar la implementación, las organizaciones públicas también deben designar a una persona dentro de la organización que se encargará de la implementación y/o de responder al asesoramiento, así como de actualizar a la alta dirección sobre el estado de la implementación (recuadro 12.1). Los directores encargados de implementar el asesoramiento o las recomendaciones pueden tomar diversas medidas, según la gravedad o la complejidad de dicho asesoramiento o recomendaciones. También se puede utilizar un documento con un panel de indicadores (conocido como semáforo) en el que se destaquen en color rojo los asuntos más importantes o urgentes para establecer y destacar las prioridades.

Recuadro 12.1. Responsabilidades asignadas claramente para garantizar la implementación de las recomendaciones de auditoría

En Australia, tras una auditoría de la Oficina Nacional de Auditoría (*Australian National Audit Office* o ANAO), el Departamento de Agricultura asignó a una persona de alto rango la responsabilidad de los progresos realizados en relación con cada una de las recomendaciones individuales de la ANAO. La rendición de cuentas general de la gestión se asignó al secretario adjunto responsable de la función. Se pidió a la persona de alto rango que proporcionara información actualizada sobre el progreso de la implementación y el secretario adjunto realizaba la aprobación final.

Fuente: (ANAO, n.d.[5]).

En miras a realizar un seguimiento de las recomendaciones de las EFS y de otros órganos de supervisión externa, un comité de auditoría similar a los que suelen existir en el sector privado puede ayudar a supervisar la implementación de las recomendaciones. Un comité de auditoría proporciona asesoramiento y asegura al jefe de una entidad sobre la idoneidad del marco de rendición de cuentas y control de la entidad y sobre el estado de implementación de las recomendaciones por parte de la EFS. Para ser eficaces, los comités de auditoría tienen cierto grado de autonomía o independencia y se reúnen periódicamente (recuadro 12.2).

Recuadro 12.2. Comités de auditoría del sector público en Australia

En virtud de la Ley de Gobernanza, Desempeño y Rendición de Cuentas de las Entidades Públicas de 2013 (Ley PGPA), todas las entidades del Gobierno de Australia deben contar con un comité de auditoría. En Australia, todo comité de auditoría debe estar integrado por un mínimo de tres personas que cuenten con las cualificaciones, conocimientos, competencias y experiencia adecuados para garantizar que el comité cumpla sus funciones. La mayoría de los miembros del comité de auditoría deben ser independientes: no deben ser funcionarios o empleados de la entidad. Además, no se permite que la autoridad máxima de la entidad, el director financiero y el director ejecutivo sean miembros del comité de auditoría. La independencia del comité respecto a las actividades cotidianas de la dirección contribuye a garantizar su objetividad, imparcialidad y aislamiento de los conflictos de intereses, los prejuicios o las influencias externas indebidas.

Las funciones del comité de auditoría deben esbozarse en un acta e incluir entre estas que el comité examine la idoneidad de los informes financieros de la entidad; la presentación de informes sobre el desempeño; los sistemas de supervisión, incluidas la auditoría interna y la auditoría externa; los sistemas de gestión de riesgos y los sistemas de control interno.

En relación con la función de auditoría, los comités de auditoría pueden:

- asesorar al jefe de la entidad sobre los planes de auditoría interna;
- asesorar sobre las normas profesionales que deben utilizar los auditores internos en el curso de la realización de las auditorías;
- examinar la idoneidad de la respuesta de la entidad a las recomendaciones de las auditorías internas y externas;
- examinar el contenido de los informes de las auditorías internas y externas para identificar el material que sea pertinente para la entidad;
- asesorar a la autoridad responsable sobre las buenas prácticas.

La Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO), en tanto entidad fiscalizadora nacional, es invitada a asistir a las reuniones del comité de auditoría en calidad de observadora. Para cada reunión se elaboran actas que se entregan a la dirección y se ponen a disposición de la ANAO. Los miembros del comité también informan a la alta dirección acerca de las actividades del comité de auditoría y examinan los progresos realizados en determinadas esferas, por ejemplo, en relación con la implementación de las recomendaciones de la auditoría.

Fuente: (Australian Government - Department of Finance, 2018[6]).

Los insumos de los órganos de supervisión también son útiles más allá de la mejora de la legalidad, la probidad, la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas. Estos aportes pueden contribuir a mejorar las políticas gubernamentales, entre ellas, las políticas de integridad. Por ejemplo, la labor de las EFS en materia de auditorías del rendimiento relacionadas con las políticas gubernamentales tiene un gran potencial para apoyar la formulación, implementación y evaluación del sistema de integridad. Su análisis externo y objetivo contribuye a las reformas basadas en evidencia y a las políticas públicas, y su visión transversal les permite evaluar exhaustivamente la eficacia y eficiencia de los programas gubernamentales, como los relativos a la integridad (OCDE, 2017[7]). En este contexto, las auditorías de integridad realizadas por las EFS son especialmente relevantes. Pueden ser auditorías sobre la gestión de la integridad de la organización o la implementación de los reglamentos pertinentes, como la gestión de los conflictos de intereses. Sin embargo, también pueden ser auditorías realizadas a nivel de todo el gobierno sobre la implementación y el desempeño de la política de integridad de los gobiernos e incluso una auditoría de la infraestructura de integridad de un país.

Además, al poner en práctica funciones básicas de integridad -como la realización de auditorías de integridad, la verificación de las declaraciones patrimoniales y de intereses y la prestación de orientación ética-, las funciones de supervisión pueden utilizar su posición en el sistema de integridad para apoyar el aprendizaje de la organización. Por ejemplo, en Austria, al realizar auditorías de integridad de las organizaciones públicas, el Tribunal de Cuentas (ACA) es un actor clave en el sistema de integridad. El ACA evalúa si los mecanismos existentes son adecuados para prevenir la corrupción dentro de las organizaciones públicas, y publica las recomendaciones para aumentar la transparencia, así como el escrutinio público y la conciencia de estos temas.[2] Los aportes de las instituciones de defensoría del pueblo también pueden servir de base para mejorar los servicios o las políticas públicas, en particular, aprendiendo de los resultados de las investigaciones que realizan. Un instrumento particular que las instituciones de defensoría del pueblo pueden utilizar para sugerir cambios en las políticas es la investigación por «iniciativa propia», que permite que un defensor del pueblo inicie una investigación sin haber recibido antes una denuncia individual (International Ombudsman Institute, 2018[8]). Las investigaciones por iniciativa propia se utilizan para abordar la causa fundamental de un problema que ha dado lugar a varias denuncias similares. Las conclusiones pueden servir de base para una respuesta temprana a un problema previo a que se agrave o pueden permitir que el defensor del pueblo emita recomendaciones sobre una cuestión problemática que afecte a varias organizaciones públicas. Además, las investigaciones por iniciativa propia pueden llamar la atención sobre asuntos de interés público, así como generar un debate sobre cuestiones de política y legislación. Por último, esas investigaciones pueden llevar al ámbito de las políticas voces que rara vez se quejan, rara vez son escuchadas o directamente no pueden quejarse, y contribuir así a mejorar el acceso a la elaboración de políticas (International Ombudsman Institute, 2018[8]).

Dado que las EFS y las instituciones de defensoría del pueblo suelen presentar informes a su legislatura nacional, esta también puede apoyar la implementación de sus recomendaciones. Por ejemplo, el poder legislativo puede crear un comité o subcomité especial para supervisar periódicamente la implementación del asesoramiento de los órganos de supervisión y exigir a los órganos gubernamentales que informen sobre su actuación al respecto. Asegurarse de que los órganos de supervisión tengan acceso al poder legislativo y la oportunidad de presentar los resultados de su labor tanto en las comisiones pertinentes como en las sesiones plenarias también puede contribuir a apoyar la implementación.

En lo que concierne a las agencias de regulación y aplicación, sus recomendaciones se dirigen principalmente a las entidades reguladas, pero los departamentos gubernamentales pertinentes también pueden monitorear esas recomendaciones. En particular, el monitoreo puede detectar los ámbitos en los que las violaciones de los reglamentos son más graves o frecuentes, e indicar dónde es necesario intervenir en materia de políticas o reforzar el monitoreo. En particular, sus recomendaciones incluyen aquellas relativas a la implementación de las normas de integridad, los principios de eficiencia y transparencia y las normas sobre conflictos de intereses (OCDE, 2019[9]). Siempre que las recomendaciones de las agencias de regulación y aplicación refieran a operadores del mercado de propiedad estatal o a otras instituciones públicas, podrán ser analizadas y monitoreadas por los departamentos gubernamentales que las supervisan (OCDE, 2019[9]).

La ejecución eficaz de las sentencias de los tribunales administrativos requiere diversos mecanismos, según la naturaleza y el contenido de la sentencia. Por ejemplo, si el tribunal administrativo acepta una denuncia sobre el silencio administrativo debe fijar un plazo vinculante para que la administración resuelva el caso. Para resolver las denuncias contra la legalidad de los actos administrativos, el tribunal requiere amplias competencias para reparar de manera completa y eficaz las acciones y decisiones irregulares de la administración pública, tales como:

- la facultad no solo de revocar las decisiones administrativas ilegales, sino también de sustituir esos actos por su decisión final, y así resolver de fondo el caso;
- la facultad de imponer sanciones (por ejemplo, multas) a los órganos administrativos o a los funcionarios individuales responsables de los actos ilegales que causen daños a los ciudadanos o a las empresas.

12.2.2. Fortalecer la tramitación eficaz de denuncias y acusaciones por parte de los órganos de supervisión

La tramitación de denuncias y acusaciones es otra función clave de los órganos de supervisión (para obtener más información, véanse los capítulos 9 y 10). Entre ellos, los defensores del pueblo suelen estar legalmente obligados a registrar y procesar las denuncias individuales de todas las personas físicas y jurídicas sobre las violaciones de sus derechos y libertades por parte de las autoridades públicas, incluidos los informes sobre violaciones a la integridad por parte de organizaciones públicas. Algunas instituciones de defensoría del pueblo también tienen la tarea específica de recibir los informes de los denunciantes y brindarles protección. Por ejemplo, desde 2016 el Defensor de los Derechos de Francia, encargado de proteger los derechos y libertades de las personas y promover la igualdad, se encarga de proteger a las personas que denuncian y de dirigirlas a las autoridades competentes que examinan el caso. El defensor del pueblo publica orientaciones y apoya a los denunciantes en sus remisiones a otras autoridades responsables, protegiéndolos al mismo tiempo de cualquier tipo de medidas de represalia que puedan adoptarse contra ellos, si así fuera necesario (HATVP, 2019[10]).

Independientemente de que exista o no una atribución específica de integridad, la gestión eficaz de las denuncias y acusaciones requiere un acceso claro y respuestas oportunas. Las instituciones de defensoría del pueblo pueden facilitar la presentación de informes aceptando diversos canales de presentación, como la presentación en persona, las denuncias por escrito y las denuncias presentadas por vía electrónica, incluidos los medios sociales. Del mismo modo, si bien es posible que no haya un plazo para el examen de los casos, toda denuncia requiere un tratamiento en un plazo razonable. Las actas de servicios podrían concientizar sobre el derecho a presentar una denuncia, el mandato de la institución, el alcance de la jurisdicción y las normas de servicio en lo que respecta a la respuesta.

Una vez examinado y aceptado el informe, las recomendaciones del defensor del pueblo deben dirigirse a la institución pública pertinente y se debe informar al solicitante de las medidas adoptadas por el defensor. También es fundamental desarrollar mecanismos para supervisar la implementación de las recomendaciones de las instituciones de defensoría (recuadro 12.3).

Recuadro 12.3. Monitorear la implementación de las recomendaciones: el caso del defensor del pueblo de Ontario

La Oficina del Defensor del Pueblo de Ontario estableció un Equipo Especial de Respuesta del Defensor del Pueblo (*Special Ombudsman Response Team* o SORT) formado por investigadores especializados en investigaciones sistémicas profundas. Un elemento importante de la labor del equipo es la sólida supervisión posterior a la investigación para garantizar que las recomendaciones basadas en sus investigaciones sistémicas se implementen debidamente y sean observadas por los organismos públicos. Cada informe del SORT contiene una recomendación explícita al órgano pertinente para que informe por escrito y a intervalos específicos sobre los progresos realizados en la implementación de las recomendaciones. Los intervalos de presentación de informes se establecen individualmente sobre la base de las circunstancias específicas del caso y la naturaleza de las recomendaciones. Los informes presentados por estos órganos son analizados posteriormente por el SORT, y la información sobre los progresos realizados en la implementación de las recomendaciones se publica en los informes anuales o en el sitio web de la Oficina del Defensor del Pueblo. En su evaluación, el SORT también se basa en otras fuentes de información (por ejemplo, el contacto con grupos o defensores de intereses especiales) e involucra al público a través de las noticias y los medios sociales para garantizar que no se ignoren las recomendaciones.

Si la actuación de los órganos públicos en la implementación de las recomendaciones del Defensor del Pueblo no es satisfactoria, los pasos siguientes pueden consistir en intentar resolver las cuestiones de manera informal y en colaboración o, como último recurso, iniciar otra investigación.

Fuente: (Office of the Ombudsman of Ontario, 2017[11]).

Con el fin de mejorar su capacidad de respuesta y apertura, los órganos de supervisión pueden elaborar una estrategia para mejorar la comunicación y aumentar la participación del público. Con más visibilidad y confianza entre los ciudadanos, los órganos de supervisión pueden lograr un mayor impacto en la administración. Las recomendaciones pueden publicarse y difundirse por diversos canales de comunicación, como comunicados de prensa, medios sociales y presentaciones públicas. La visibilidad de las instituciones de defensoría del pueblo también podría mejorarse con una mayor presencia territorial de la institución. Por ejemplo, el Defensor del Pueblo de Polonia organiza consultas regionales (recuadro 12.4).

Recuadro 12.4. Consultas regionales dirigidas por el Defensor del Pueblo de Polonia

Desde 2016, el Defensor del Pueblo de Polonia lleva a cabo un programa de consultas regionales. Todos los años el Defensor del Pueblo y su equipo visitan varios municipios (49 en 2016, 58 en 2017 y 38 en 2018). Estas reuniones con el Defensor del Pueblo están abiertas a todos los participantes interesados. Se acompañan de consultas con las OSC locales y el mundo académico. Durante las visitas, pueden presentarse denuncias individuales directamente al equipo del defensor del pueblo, lo que en los últimos años ha dado lugar a un aumento sistemático de la cantidad total de casos recibidos e investigados. Respectivamente, se examinaron 25 642 y 25 711 casos para 2016 y 2017, sobre un total de 52 551 y 52 836 solicitudes. Las reuniones regionales también permitieron al defensor del pueblo identificar nuevas esferas de violaciones sistémicas de las libertades y los derechos en las organizaciones públicas.

Fuente: (Commissioner for Human Rights, 2017[12]); (Commissioner for Human Rights, 2018[13]).

En lo que respecta a las entidades fiscalizadoras superiores, la publicación de los informes de auditoría no es suficiente para fortalecer la confianza del público. La función de las EFS ha evolucionado, y algunas de ellas desempeñan ahora una función de previsión en la que los resultados de su recopilación de datos pueden utilizarse para analizar la pertinencia, el rendimiento y las alternativas a los procesos públicos existentes. A su vez, estos resultados y recomendaciones alimentan la etapa de formulación de políticas (OCDE, 2017[7]). Algunas EFS han participado notablemente en el fortalecimiento de los sistemas de gestión de recursos humanos basados en el mérito y su transformación de sistemas basados en carreras a sistemas basados cargos, donde los riesgos de corrupción pueden surgir de las «puertas giratorias» o las actividades de cabildeo. En Austria y el Reino Unido, las evaluaciones de las EFS contribuyeron a aumentar la transparencia y la integridad de las asociaciones entre el sector público y el privado y la contratación pública, a reforzar la protección de los denunciantes y a definir salvaguardias contra la influencia indebida en los procesos de adopción de decisiones públicas.

Tradicionalmente, como órganos de supervisión parlamentaria del Ejecutivo, las EFS no estaban obligadas a interactuar con los ciudadanos, ya que su principal contraparte era la legislatura. La evolución de su rol que las lleva a convertirse en los organismos de control público más destacados puede ir acompañada de la apertura de las EFS a los aportes y compromiso de los ciudadanos (OCDE, 2017[14]). Las EFS podrían considerar la posibilidad de permitir a los ciudadanos presentar sus denuncias y propuestas sobre temas u organismos públicos que deban ser auditados. Los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil también pueden ser invitados a compartir información sobre la implementación de las recomendaciones de las EFS (UN Department of Economic and Social Affairs, 2013[15]).

Las EFS, los defensores del pueblo y las agencias de regulación y aplicación también pueden recopilar información mediante el monitoreo sistemático de los medios de comunicación, incluidos los medios de comunicación no solo nacionales sino también regionales y locales que informan sobre presuntas infracciones de la administración. En esos casos, los órganos de supervisión pueden iniciar investigaciones de oficio, sin necesidad de una solicitud formal de los ciudadanos afectados. Las instituciones de supervisión pueden establecer un equipo o una entidad encargados de recopilar datos del monitoreo de los medios de comunicación.

La competencia de los tribunales administrativos podría abarcar todas las acciones y omisiones de los órganos que desempeñan funciones públicas. Los plazos para la presentación de un caso (apelaciones, denuncia de acciones y omisiones administrativas) deben durar lo suficiente para garantizar que la parte pueda preparar la presentación y recopilar toda la información necesaria. El acceso a la justicia administrativa es esencial. Las tasas judiciales no deben impedir que los necesitados tengan acceso a la justicia y a la asistencia letrada. Además, el procesamiento de los casos por los tribunales en un plazo razonable ayuda a garantizar la confianza en el sistema judicial. En algunos países, la legislación impone plazos para que los tribunales administrativos examinen los casos o emitan una decisión, que pueden ampliarse en circunstancias específicas y complejas.

Al planificar las actividades de inspección, las agencias de regulación y aplicación también pueden tener en cuenta las denuncias individuales y las acusaciones respecto a las infracciones por parte de las entidades reguladas. Estos organismos pueden garantizar que se adopten las medidas necesarias para que el público pueda presentar denuncias y realizar acusaciones por diversos canales (en persona, por escrito, por teléfono o mediante formularios disponibles en el sitio web), con presentaciones gratuitas y una carga burocrática reducida al mínimo necesario, por ejemplo, describiendo el caso y facilitando al solicitante los datos de contacto. Las campañas de concientización sobre las tipologías y los riesgos asociados a las infracciones pueden utilizarse para alentar al público a informar (recuadro 12.5). Los organismos deben analizar cuidadosamente la información recibida de terceros para distinguir entre las denuncias fundamentadas que indican infracciones de los reglamentos y las denuncias que expresan una insatisfacción general con los servicios prestados por las entidades reguladas (OCDE, 2014[16]). Además, los gobiernos pueden garantizar que los organismos reguladores adopten procedimientos y procesos para tratar las denuncias y acusaciones que aporten pruebas sólidas de un riesgo importante e inminente (OCDE, 2014[16]).

Recuadro 12.5. «Es malo para ti, perjudicial para todos»: Aumentar la concientización sobre el derecho a denunciar los delitos en Portugal

En 2014, la Autoridad para las Condiciones de Trabajo (*Autoridade para as Condições do Trabalho* o ACT) de Portugal inició una campaña de concientización contra el trabajo no declarado. Se inspiró en la supuesta proliferación del trabajo no declarado debido a la crisis económica. La campaña se dirigió tanto a los empleadores como a los trabajadores. El principal objetivo era utilizar medidas de concientización para promover la transformación del trabajo no declarado en empleo regular. Además de los carteles, catálogos y folletos distribuidos entre los trabajadores y las empresas, se organizaron sesiones de concientización para los empleadores, pero también en las escuelas primarias y secundarias. También se lanzó un servicio de ayuda telefónica y preguntas frecuentes en el sitio web de la ACT. La campaña se complementó con anuncios en la prensa y la radio. Como resultado de ello, en el período de 2014-2015 se identificaron alrededor de 9000 casos de trabajo no declarado y se cambió la situación de esos trabajadores a un empleo regular.

Fuente: Plataforma Europea de Trabajo No Declarado, Ficha de práctica: Campañas de concientización, Portugal, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=5&catId=1495&langId=en

12.2.3. Garantizar la aplicación imparcial de las leyes y reglamentos por parte de los órganos de supervisión

El principio de supervisión también llama a los adherentes a garantizar que las agencias de regulación y aplicación apliquen de manera imparcial las leyes y reglamentos que pueden aplicarse a las organizaciones públicas y privadas o a las personas regulación (OCDE, 2017[1]). Este requisito puede cumplirse si las agencias de regulación y aplicación están libres de la influencia indebida de quienes toman las decisiones políticas y los grupos de interés, y están sujetas a la rendición de cuentas externa, en particular, a la revisión judicial de sus decisiones.

La independencia de las agencias de regulación y aplicación tiene dos dimensiones (OCDE, 2018[17]): 1) la independencia formal *(de jure*) que exige que las agencias reguladoras se mantengan al margen de la cadena de mando burocrática y jerárquica de un ministerio, y 2) la independencia real (*de facto*) que refiere a la autodeterminación del organismo en el uso de las medidas reglamentarias (Hanretty and Koop, 2012[18]).

El hecho de impedir que los responsables políticos den instrucciones o adopten orientaciones e instrucciones vinculantes sobre las medidas y prioridades de las agencias de regulación y aplicación fomenta su independencia formal. Los organismos pueden gozar de una amplia independencia para seleccionar las entidades reguladas que se deben inspeccionar y decidir las medidas que se deben aplicar, incluidas las sanciones. Los órganos de dirección de los organismos pueden nombrarse mediante procedimientos abiertos y transparentes durante un mandato fijo, con una posibilidad limitada de destitución anticipada por motivos establecidos en la legislación. Su independencia también se basa en su autonomía para definir su organización interna, así como sus recursos humanos y la gestión financiera.

La rendición de cuentas y la transparencia son la otra cara de la moneda de la independencia (OCDE, 2018[17]). De hecho, estas agencias están sujetas a mecanismos de supervisión y control para garantizar que logren eficazmente los objetivos de política que el gobierno y el legislador consideren de interés público. Este objetivo puede apoyarse mediante la definición clara de los objetivos de las agencias regulatorias, indicadores de resultados exhaustivos y significativos y la presentación de informes periódicos sobre su desempeño al poder legislativo —como a los comités de supervisión legislativa, ya sea directamente o a través de su ministro— (OCDE, 2014[19]).

El principio de independencia de las agencias de regulación y aplicación no implica la falta de supervisión gubernamental de sus actividades. Por ejemplo, los respectivos departamentos gubernamentales pueden estar facultados para establecer objetivos y metas de rendimiento para las agencias que operan en su ámbito de política, absteniéndose de interferir en la gestión cotidiana y en los procedimientos administrativos individuales. Los objetivos y las metas pueden reflejar objetivos y prioridades de política más amplios del gobierno, así como abordar los principales riesgos en los ámbitos pertinentes. Las agencias de regulación y aplicación también pueden proporcionar a los departamentos gubernamentales información relevante actualizada sobre el terreno acerca de los principales riesgos de corrupción o las deficiencias de la regulación.

Si bien la independencia formal *de jure* puede crear condiciones favorables para aumentar la independencia *de facto*, no puede eliminar totalmente el riesgo de influencia indebida (OCDE, 2018[20]). Para hacer frente a este riesgo, las agencias regulatorias deben crear y mantener una cultura de independencia sólida e institucionalmente proactiva que refuerce su práctica y su conducta cotidianas (OCDE, 2014[19]). Un estudio realizado por la OCDE sobre las disposiciones de gobernanza de 130 agencias regulatorias económicas (la mayoría de los cuales tienen facultades para la ejecución) en 38 países muestra que existe una asociación positiva entre la independencia y la rendición de cuentas. Estos resultados confirman las conclusiones de la encuesta de la OCDE sobre la regulación de los mercados de productos de 2013 (Koske et al., 2016[21]), que indica que para las agencias regulatorias del sector económico, la mayor autonomía va acompañada de estructuras de rendición de cuentas más

sólidas. Los coeficientes de correlación pueden observarse en todos los sectores examinados (energía, comunicaciones electrónicas, transporte ferroviario y aéreo y agua) y son particularmente fuertes para las agencias regulatorias de los sectores de la energía y las comunicaciones electrónicas (Casullo, 2019[22]).

Reducir los riesgos de influencia indebida de los políticos y las industrias reguladas en las agencias de regulación y aplicación requiere garantías formales de independencia y, además, refuerza activamente la autodeterminación de los organismos (OCDE, 2018[17]). Como tal, los gobiernos pueden tener en cuenta aquellos aspectos que afectan el grado de independencia real de los organismos, presentados en la tabla 12.2.

Tabla 12.2. Factores que determinan la independencia *de facto* de las agencias de regulación y aplicación

Organismo: funcionarios electos	Proporción del efecto «puertas giratorias»[3]
	Frecuencia de los contactos
	Influencia en los presupuestos de los organismos
	Influencia de la organización interna de los organismos
	El peso de la membresía partidaria en las nominaciones
	Vulnerabilidad política de los organismos: salida anticipada de los miembros de la junta
Organismo: entidades sujetas a la regulación	Proporción del efecto «puertas giratorias»
	Frecuencia de los contactos
	Adecuación del presupuesto del organismo para sus tareas
	Adecuación de los recursos organizativos
	Cercanía de la actividad profesional de los miembros de la junta
	Asuntos y relaciones personales

Fuente: (Maggetti, 2012[23]).

Para abordar los aspectos que afectan a la independencia de estos organismos, algunos países, como Canadá y Noruega, han elaborado políticas y normas para los directores de agencias regulatorias (véase el recuadro 12.6, así como el capítulo 13).

Recuadro 12.6. Normas sobre el empleo posterior a la función pública en Canadá y Noruega

Canadá: Además de las normas para la gestión de los conflictos de intereses, la Directiva sobre Conflictos de Intereses, que sustituye a la anterior Política sobre Conflictos de Intereses y Post-empleo, impone algunas obligaciones posteriores al empleo sobre el personal que abandona la plantilla.

Antes de abandonar la administración pública, todos los funcionarios públicos deben declarar posibles empleos o actividades futuras que supongan un riesgo de conflicto de intereses con sus funciones en la administración pública. Los jefes adjuntos de cada institución pública también están obligados a designar los puestos de la estructura interna que puedan enfrentarse a riesgos específicos de conflicto de intereses después del empleo. Con respecto a estos empleados, se ha introducido un período de incompatibilidad obligatorio de un año.

Durante este período, excepto con la autorización de su jefe adjunto, se aplican varias restricciones, entre ellas:

- aceptar nombramientos en organismos de gestión u ofertas de empleo en entidades con las que trataban como funcionarios públicos;
- representar a estas entidades o actuar en su nombre;
- asesorar a los clientes teniendo en cuenta información que no es pública o que se ha recabado en funciones públicas.

En circunstancias específicas, el interesado puede solicitar una exención o la reducción del período de incompatibilidad.

Noruega: La Ley sobre el Deber de Información, Cuarentena y Recusación de los Políticos, Funcionarios Públicos y Altos Funcionarios (Ley de Cuarentena), junto con el Reglamento sobre el Deber de Información, Cuarentena y Recusación de los Políticos, Funcionarios Públicos y Altos Funcionarios, establece dos prohibiciones posteriores al empleo:

- *Inhabilitación temporal:* en los seis meses siguientes a la desvinculación del cargo, un funcionario público o político no puede ser contratado por una organización privada que opere en el ámbito de las responsabilidades de dicho funcionario público. Esta prohibición se compensa con el derecho de seguir recibiendo su salario durante el período de incompatibilidad.
- *Abstinencia de participación en determinados casos*: durante un año después de la desvinculación del cargo, los ex funcionarios públicos no pueden participar en los casos o áreas con los que trataban como funcionarios o políticos. Los funcionarios que se desvinculan están obligados a informar a sus antiguos empleadores públicos sobre las ofertas de trabajo que reciben.

Hay dos sistemas diferentes para tratar los casos individuales:

- Para las cuestiones relativas a los políticos (primer ministro, ministros, secretarios de Estado y asesores políticos) las decisiones son adoptadas por una junta independiente, llamada «Comité de Restricciones de Empleo Posterior a la Función Pública».
- Para el resto (funcionarios públicos y altos funcionarios), las decisiones son tomadas por la autoridad local de designación.

Fuente: (Government of Canada, 2012[24]; Government of Norway, 2015[25]; Government of Norway, 2015[26]).

También se necesitan mecanismos oportunos, transparentes y sólidos para la apelación de decisiones reglamentarias importantes (OCDE, 2014[19]). En la práctica, esto puede referirse tanto a la supervisión del contenido de las decisiones (como la imposición de sanciones y multas a los operadores del mercado), como al procedimiento, en particular en lo que respecta a la excesiva duración de las inspecciones y otros procedimientos realizados por estos órganos. La revisión judicial es también uno de los instrumentos para medir la calidad de las actividades de inspección. La proporción de los actos de las agencias de regulación y aplicación que se confirman en los tribunales sirve como uno de los principales indicadores de calidad.

Otros órganos de supervisión, como las EFS y las instituciones de defensoría del pueblo, también examinan las actividades de las agencias de regulación y aplicación. Si bien los defensores del pueblo investigan las posibles violaciones de los derechos humanos en el curso de las inspecciones, el mandato de las EFS les permite también centrarse en la eficacia y la eficiencia de las inspecciones. Las agencias de regulación y aplicación también podrían quedar comprendidos en el régimen de transparencia de todos los organismos públicos, lo que permitiría a las personas acceder a información sobre sus actividades y su gestión (para obtener más información, véase el capítulo 13).

12.3. Desafíos

Aunque los desafíos para fortalecer la supervisión externa pueden variar según los contextos y las configuraciones nacionales, en general, incluyen:

- la adopción de decisiones de manera oportuna, especialmente por parte de los tribunales administrativos;
- la reducción de la carga y el fortalecimiento de la eficacia mediante reformas basadas en el riesgo.

12.3.1. La adopción de decisiones de manera oportuna

La duración excesiva de los procedimientos judiciales en los tribunales administrativos socava la seguridad jurídica de las partes, genera costes adicionales y perjudica la confianza en el poder judicial como mecanismo eficaz de supervisión. Las largas demoras crean una sensación de impunidad, especialmente si las investigaciones son limitadas y no se pronuncia ninguna sanción, o cuando los procedimientos e investigaciones se llevan a cabo, pero prescriben. Las demoras en la administración de justicia pueden deberse a la duración excesiva de los procedimientos en una instancia, o pueden crearse por el examen recurrente del mismo caso por diversas instancias de la administración o los tribunales.

Para abordar la cuestión de la duración excesiva de los procedimientos judiciales, es necesario supervisar continuamente el volumen de trabajo de los tribunales y de los jueces y mejorar las condiciones técnicas de la administración de los tribunales. Sin embargo, las partes afectadas por las demoras también deberían tener acceso a vías de recurso procesal eficaces. Entre ellas figuran tipos especiales de denuncias para acelerar los procedimientos y el derecho a solicitar una indemnización por los daños y perjuicios causados por las demoras. Sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, algunos países europeos elaboraron una legislación que prevé tanto procedimientos especiales de denuncia como el derecho a indemnización. Por ejemplo, Eslovenia aprobó una ley de ese tipo en 2006 (recuadro 12.7).

Recuadro 12.7. Derecho a la indemnización por la duración excesiva de los procedimientos judiciales en Eslovenia

La Ley sobre la Protección del Derecho a un Juicio Sin Demoras Injustificadas de 2006 se aplica a todos los procedimientos judiciales y a los procedimientos penales previos al juicio. Esta ley prevé tres vías de recurso jurídicas a disposición de las partes afectadas por la duración excesiva de los procedimientos:

- recurso de supervisión destinado a agilizar la vista del caso;
- solicitud de fijar un plazo para la tramitación del caso;
- demanda de una satisfacción justa.

La indemnización monetaria puede ser de entre 300 EUR a 5 000 EUR, dependiendo de la complejidad del caso, su importancia para la parte y las actividades de esta en el curso de los procedimientos.

Fuente: (Republic of Slovenia, 2006[27]).

12.3.2. La reducción de la carga y el fortalecimiento de la eficacia mediante reformas basadas en el riesgo

Las agencias regulatorias dependen cada vez más de la combinación de procedimientos basados en el cumplimiento y medidas impulsadas por incentivos para reforzar la ejecución imparcial y eficaz de las leyes y los reglamentos. Las agencias de regulación y aplicación son necesarios para proteger los bienes públicos y mejorar los resultados de la regulación, pero sus actividades también generan cargas y costes para las industrias y los mercados reglamentados. La aplicación de la ley inteligente es menos visible y menos onerosa para las empresas, y más eficaz para servir al interés público. Las reformas de inspección de los últimos decenios proporcionan un amplio catálogo de medidas que sirven a este propósito, entre ellas:

- Planificación conjunta de las inspecciones mejorada por sistemas informáticos conjuntos para todos o la mayoría de los cuerpos de inspectores.
- La orientación basada en los riesgos permite a los organismos limitar la cantidad total de inspecciones, aumentando al mismo tiempo la eficacia del plan general de inspección. La orientación basada en los riesgos requiere una metodología avanzada y el acceso a los datos recopilados por numerosas instituciones públicas.
- Orientación clara para las entidades reguladas sobre «cómo hacer bien las cosas», incluida la preparación y publicación de listas de verificación para uso de los inspectores (Blanc, 2012[28]).

Como complemento de los instrumentos de cumplimiento tradicionales, las agencias regulatorias utilizan cada vez más para configurar los incentivos y las normas las percepciones sobre la conducta (OCDE, 2016[29]). En diversas esferas que van desde la prestación de servicios públicos hasta la recaudación de impuestos, varias organizaciones y agencias de regulación y aplicación han llevado a cabo experimentos para determinar en qué casos las percepciones sobre la conducta podrían mejorar el cumplimiento y la implementación. Los experimentos en sí han incluido desde la mejora de la eficacia de las normas y prácticas formales dentro de las organizaciones públicas hasta la ampliación de los incentivos a las entidades reguladas y a los ciudadanos. Por ejemplo, en los ámbitos de los productos financieros y las obras públicas, los experimentos han dado lugar a soluciones que podrían mejorar la resolución de las denuncias y aumentar el compromiso cívico con las organizaciones públicas, respectivamente. Además de fomentar la implementación y el cumplimiento, las percepciones sobre la conducta también pueden aplicarse para evaluar la eficacia de la implementación, alimentar el diseño y las reformas de políticas y, en función de la experiencia adquirida, reducir la necesidad de medidas correctivas (OCDE, 2017[30]).

Referencias

ANAO (n.d.), *Implementation of Recommendations*, 2019, https://www.anao.gov.au/work/audit-insights/implementation-recommendations (accessed on 24 January 2020). [5]

Australian Government - Department of Finance (2018), *Audit Committees*, https://www.finance.gov.au/government/managing-commonwealth-resources/managing-risk-internal-accountability/duties/risk-internal-controls/audit-committees (accessed on 1 August 2019). [6]

Blanc, F. (2012), *Inspection Reforms: Why, How, and with What Results*, OECD, París, https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf. [28]

Bovens, M. (2006), "Analysing and assessing public accountability: A conceptual framework", *European Governance Papers (EUROGOV)*, No C-06-01, https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf. [2]

Brezis, E. and J. Cariolle (2014), "The revolving door indicator: Estimating the distortionary power of the revolving door", *U4 Brief*, No. 10, U4, Bergen, https://www.u4.no/publications/the-revolving-door-indicator-estimating-the-distortionary-power-of-the-revolving-door.pdf. [33]

Casullo, L. (2019), *"The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey"*, https://doi.org/10.1787/a0a28908-en. [22]

Commissioner for Human Rights (2018), *Summary of the Report on the Activity of the Ombudsman in Poland in 2017*, Office of the Commissioner for Human Rights, Warsaw, http://www.rpo.gov.pl (accessed on 24 January 2020). [13]

Commissioner for Human Rights (2017), *Summary of the Report on the Activity of the Commissioner for Human Rights in 2016*, Office of the Commissioner for Human Rights, Warsaw, http://www.rpo.gov.pl (accessed on 24 January 2020). [12]

EUROSAI Task Force on Audit & Ethics (2017), *Audit of Ethics in Public Sector Organisations*, EUROSAI, http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/default.aspx?RootFolder=%2Factivities%2FPapers%2FActivities%2FAuditing%20Ethics&FolderCTID=0x012000C41CE7772A232E488A0A019DBA2F60C6&View={63A04D2D-71A7-4B26-8C24-7B208EB64BEB}. [32]

EUROSAI Task Force on Audit & Ethics (n.d.), *Auditing Ethics in the Public Sector*, EUROSAI, https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/working-groups/audit-ethics/RelDoc/TFAE_paper-Auditing-Ethics-in-Public-Sector.pdf. [31]

Government of Canada (2012), *Policy on Conflict of Interest and Post-Employment*, https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25178 (accessed on 24 January 2020). [24]

Government of Norway (2015), *Act on the Duty of Information, Quarantine and Recusal for Politicians, Civil Servants and Senior Civil Servants (Quarantine Act)*, https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-06-19-70. [25]

Government of Norway (2015), *Regulations on the Duty of Information, Quarantine and Recusal for Politicians, Civil Servants and Senior Civil Servants*, https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-02-1380?q=Forskrift%20til%20lov%20om%20informasjonsplikt,. [26]

Hanretty, C. and C. Koop (2012), "Measuring the Formal Independence of Regulatory Agencies", *Journal of European Policy*, Vol. 19/2, pp. 198-2016, http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2011.607357. [18]

HATVP (2019), *Ethics Guide*, http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/09/EthicsGuide_WEB.pdf (accessed on 1 October 2019). [10]

International Ombudsman Institute (2018), *Own Initiative Investigations*, International Ombudsman Institute, Vienna, http://file:///C:/Users/Munro_C/Downloads/BPP_Issue%203_own%20initiative%20investigations_July%202018%20(1).pdf. [8]

Koske, I. et al. (2016), "Regulatory management practices in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1296, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en. [21]

Maggetti, M. (2012), *Regulation in Practice: The De Facto Independence of Regulatory Agencies*, ECPR Press, Colchester, http://dx.doi.org/10.5167/uzh-66106. [23]

OCDE (2019), "OECD Recommendation on Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises", OCDE, París, http://www.oecd.org/corporate/OECD-Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises.htm (accessed on 2 October 2019). [9]

OCDE (2018), *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306769-es. [20]

OCDE (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en. [17]

OCDE (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en. [30]

OCDE (2017), *El Sistema Nacional de Fiscalización de México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para el buen Gobierno*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264268975-es. [14]

OCDE (2017), *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264280625-es. [7]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [1]

OCDE (2016), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en. [29]

OCDE (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en. [16]

OCDE (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en. [19]

Office of the Ombudsman of Ontario (2017), *Ombudsman Strategies for Getting to Yes and Beyond: Acceptance and Implementation of Recommendations*, https://www.ombudsman.on.ca/resources/speeches-and-articles/articles/2017/ombudsman-strategies-for-getting-to-yes-and-beyond-acceptance-and-implementation-of-recommendati (accessed on 24 January 2020). [11]

Pelizzo, R. and F. Stapenhurst (2013), *Government Accountability and Legislative Oversight*, Routledge, New York, http://dx.doi.org/10.4324/9781315850610. [4]

Republic of Slovenia (2006), *Act on the Protection of the Right to a Trial without Undue Delay of the Republic of Slovenia*, http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/zakonodaja/angleski_prevodi_zakonov/121212_Act_on_the_Protection_of_the_Right_to_a_Trial_without_Undue_Delay_eng.pdf. [27]

Schedler, A., L. Diamond and M. Plattner (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Inc., https://www.journalofdemocracy.org/books/the-self-restraining-state-power-and-accountability-in-new-democracies/ (accessed on 15 October 2019). [3]

UN Department of Economic and Social Affairs (2013), *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability*, United Nations, New York, http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/eng_publications/Compendium_UNPAN92198.pdf. [15]

Notas

[1] Las EFS con facultades jurisdiccionales también tienen la autoridad para proceder a las acciones de aplicación y sanción.

[2] Para obtener un panorama detallado de la auditoría de la integridad, incluidos los estudios de casos de países, véase (EUROSAI Task Force on Audit & Ethics, n.d.[31]). Para obtener más orientación sobre cómo auditar la integridad, véase (EUROSAI Task Force on Audit & Ethics, 2017[32]).

[3] Hay tres tipos de flujos en relación con el efecto «puertas giratorias» que deben considerarse: 1) De público a privado: antiguos funcionarios públicos que actualmente prestan servicios en los organismos sujetos a la regulación; 2) De privado a público: antiguos ejecutivos de los organismos sujetos a la regulación que asumen funciones públicas; 3) De privado a público a privado: combinación de movimientos de tipo 1 y tipo 2 (Brezis and Cariolle, 2014[33]).

13 Participación

El presente capítulo ofrece un comentario sobre el principio de participación incluido en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. En base a los conocimientos sobre la promoción de la transparencia y el gobierno abierto, ofrece orientación para promover el derecho de las personas a saber, e involucrar a las partes interesadas en todo el proceso de elaboración e implementación de políticas. El capítulo también examina los componentes clave para evitar la captura de las políticas públicas, incluidos la gestión de las situaciones de conflicto de intereses y la promoción de la transparencia en el cabildeo y el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Asimismo, explora un factor adicional para fomentar la participación y rendición de cuentas: el establecimiento de normas y condiciones prácticas para una sociedad que incluya organizaciones «vigía». Por último, el capítulo examina varios desafíos en cuanto a la participación, como ser cómo desarrollar medidas significativas para involucrar a las partes interesadas e implementar regulaciones eficaces relativas a las llamadas «puertas giratorias».

13.1. ¿Por qué la participación?

Las políticas públicas ocupan una posición central en la relación entre las personas y los gobiernos. En gran medida, determinan la calidad de la vida diaria de las personas. Si bien en principio los encargados de la formulación de políticas deben perseguir el interés público, en la práctica también deben reconocer la existencia de diversos grupos de interés legítimos y considerar los costes y beneficios para esos grupos. En general las políticas implican tanto ganadores como perdedores, por lo que las situaciones «en las que todos ganan» son excepcionales. Este contexto crea incentivos y oportunidades para influir en las decisiones públicas a favor de actores o intereses particulares, excluyendo a otros de los procesos de toma de decisiones públicas.

Hacer cumplir el derecho a saber mediante la transparencia y el acceso a la información, así como la participación inclusiva y justa de las partes interesadas, los grupos de defensa (*advocacy*), los medios de comunicación y las organizaciones «vigías», son instrumentos fundamentales para nivelar el campo de juego y lograr decisiones públicas informadas. La promoción de la integridad y la transparencia en el cabildeo y en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, así como la prevención y gestión de los conflictos de intereses, también protegen al proceso de formulación de políticas de estar dominado por intereses particulares.

En la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública, se llama a los adherentes a «fomentar la transparencia y participación de las partes interesadas en todas las fases del proceso político y del ciclo de elaboración de políticas públicas en miras a promover la rendición de cuentas y el interés general, en concreto:

a. promoviendo la transparencia y la apertura de la administración, en particular, garantizando el libre acceso a la información, además de respuestas oportunas a las solicitudes de información;
b. otorgando a todas las partes interesadas —en particular, al sector privado, la sociedad civil y las personas físicas— acceso al desarrollo e implementación de las políticas públicas;
c. previniendo la captura de las políticas públicas por parte de grupos de interés mediante la gestión de conflictos de interés, y la introducción de medidas de transparencia en las actividades de cabildeo, el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales;
d. promoviendo una sociedad donde existan organizaciones, ciudadanos, grupos, sindicatos y medios de comunicación independientes que ejerzan de «vigías» (OCDE, 2017[1]).

13.2. ¿Qué es la participación?

Fortalecer la participación en el proceso de formulación de políticas es un medio polifacético de fomentar el escrutinio público, garantizar la rendición de cuentas y proporcionar información a los individuos. Aumentar la participación requiere:

- que el gobierno sea abierto y transparente, asegurando el acceso oportuno e ilimitado a la información pública y los datos abiertos;
- que aquellos interesados puedan participar en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas;
- medidas sólidas para evitar la captura de las políticas públicas y
- que los entornos jurídico, político y público apoyen un espacio cívico eficaz y, por consiguiente, una sociedad civil robusta.

13.2.1. Apertura y transparencia del gobierno para asegurar el acceso oportuno e ilimitado a la información pública y los datos abiertos

La transparencia es necesaria para la integridad pública, ya que aumenta los costos del secretismo y el fraude asociados a las actividades corruptas. Desde el punto de vista conductual, la transparencia también puede reducir las conductas poco éticas, dado que la percepción de que la conducta propia es visible y potencialmente observada introduce un elemento de rendición de cuentas que hace más difícil justificar una acción poco ética (OCDE, 2018[2]). El gobierno abierto, el acceso a la información y la apertura de la información pública son tres herramientas fundamentales que los gobiernos pueden utilizar para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Gobierno abierto

El «gobierno abierto» puede definirse como «una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo» (OCDE, 2017[3]). Los principios clave de un gobierno abierto se detallan en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto e incluyen:

- transparencia: la revelación y posterior accesibilidad a los datos e información gubernamental de relevancia;
- integridad: la alineación coherente con los valores, principios y normas éticos compartidos y la adhesión a ellos para defender y dar prioridad al interés público sobre los intereses privados en el sector público;
- rendición de cuentas: la responsabilidad y el deber del gobierno de informar a sus ciudadanos sobre las decisiones que toma, así como de dar cuenta de las actividades y el desempeño de todo el gobierno y sus funcionarios públicos;
- participación de las partes interesadas: todas las formas en las que las partes interesadas pueden participar en el ciclo de políticas públicas y en el diseño y la prestación de servicios, incluso mediante el suministro de información, la consulta y la participación (OCDE, 2017[4]).

La orientación y las estructuras y mecanismos de implementación, coordinación y evaluación (por ejemplo, estrategias y planes de acción, grupos de trabajo o entidades de gobierno abierto o digital, plataformas o portales, bases de datos, paneles, conjuntos de herramientas, etc.) apoyan a las organizaciones públicas en sus esfuerzos diarios por aplicar los principios de gobierno abierto (OCDE, 2017[4]).

Acceso a la información

Las leyes de acceso a la información, otro componente clave de la transparencia, exigen equilibrar el acceso con los derechos individuales a la privacidad y la confidencialidad de la información que de ser revelada podría perjudicar el interés público. Más allá de este doble desafío, un régimen de acceso a la información eficaz requiere un marco jurídico propicio, exenciones y barreras claramente definidas y limitadas, recursos adecuados y respuestas oportunas.[1]

Garantizar un entorno jurídico propicio para el acceso a la información

Un marco jurídico propicio salvaguarda el derecho de acceso a la información pública. No obstante, pueden existir disposiciones relativas al acceso, las exenciones y las restricciones en diferentes partes del marco jurídico y reglamentario, desde las leyes de acceso a la información pública hasta las leyes de protección de los datos y la privacidad, pasando por las regulaciones relativas a los medios de comunicación y la defensa o los secretos comerciales. La dispersión de las disposiciones puede crear obstáculos en la implementación del acceso a la información, debido a solapamientos o diferentes definiciones y marcos. Por lo tanto, garantizar la coherencia entre las disposiciones facilita la interpretación

y la implementación, y mejora la gestión eficaz y eficiente de las solicitudes de información y las respuestas.

Para apoyar la implementación efectiva, algunos elementos de políticas que también pueden complementar el marco legislativo incluyen:

- políticas institucionales en relación a los tiempos de respuesta utilizados en la práctica, que pueden ser más breves que los prescritos por ley;
- acceso libre o libre bajo determinadas circunstancias, o tasas aplicables que no deberían obstaculizar el acceso a la información;
- gestión de la información, teniendo en cuenta la calidad, la protección y la seguridad de la información;
- difusión activa de la información (por ejemplo, campañas, materiales impresos o de transmisión) y cómo debería presentarse (por ejemplo, directrices, manuales de estilo, etc.);
- orientación sobre cómo gestionar los contactos con los ciudadanos (OCDE, 2001[5]).

Además, para apoyar la implementación los gobiernos pueden asignar las responsabilidades pertinentes para aplicar, controlar y hacer cumplir las leyes de acceso a la información a nivel nacional, subnacional y organizativo (para obtener más información, véase el capítulo 2). Las funciones de supervisión, como los comisionados de información o los defensores del pueblo, también pueden desempeñar un papel en el control, la tramitación y la investigación de las denuncias (para obtener más información, véase el capítulo 12) y la formulación de recomendaciones para nuevas reformas (OCDE, 2001[5]).[2]

Limitar las exenciones y barreras

En todos los gobiernos de la OCDE, las excepciones relativas a cierta información gubernamental suelen definirse en el marco jurídico y reglamentario dando cuenta de los datos e información sensibles en materia de seguridad nacional, datos personales y confidencialidad comercial (OCDE, 2016[6]). La limitación de las exenciones a estas áreas específicas y claramente definidas garantiza que el acceso a la información pública siga siendo la norma. Los gobiernos pueden clarificar que estas u otras justificaciones no deben utilizarse para restringir indebidamente el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública.

Además, si bien los gobiernos pueden exigir la identificación o una prueba de interés como herramienta de selección o priorización, un proceso pesado puede crear barreras. Asegurarse de que solo se requiera la información necesaria o permitir solicitudes anónimas puede reducir estos riesgos. No obstante, pueden aplicarse limitaciones a esas disposiciones cuando sea necesario revelar la identidad para tramitar la solicitud. Los gobiernos de la OCDE han adoptado diversas posiciones sobre la cuestión del anonimato. Por ejemplo, el anonimato se proporciona *de facto* en el Reino Unido y Canadá, mientras que en Estonia y Finlandia está garantizado por disposiciones específicas de la ley de libertad de información (OCDE, 2016[6]).

Otra barrera a las solicitudes puede ser el cobro de tasas de acceso a la información pública. La mayoría de las tasas dependen de la cantidad de páginas (re)producidas o del tiempo necesario para tramitar la solicitud. La declaración de apertura de la información pública alienta a las entidades públicas a que eliminen las tasas en miras a garantizar el acceso equitativo y oportuno a la información pública y su reutilización.

Asignar recursos suficientes para garantizar el acceso a la información

Dedicar recursos suficientes (humanos y financieros) permite a las organizaciones producir o publicar información de manera proactiva, o procesar las solicitudes de manera oportuna. De manera similar, los gobiernos pueden invertir recursos en la implementación de herramientas como instrumentos electrónicos,

registros, portales o aplicaciones que permitan el acceso a la información pública. Dichos sistemas de información son fundamentales para garantizar el acceso eficaz a los derechos de información y también pueden aliviar algunos de los problemas mencionados al permitir el anonimato o conceder un acceso inmediato y libre a la información pública y su reutilización.

Asegurar respuestas oportunas a las solicitudes de acceso a la información

La regulación de los tiempos de respuesta ayuda a garantizar que la información se proporcione de manera oportuna, y es una práctica frecuente en casi todos los gobiernos de la OCDE (en un plazo de 20 días laborables o menos). Por ejemplo, en Estonia se debe dar respuesta en un plazo de 5 días; en Portugal en un plazo de 10 días; de 15 en Finlandia y Polonia, y de 20 días en Eslovenia y el Reino Unido (OCDE, 2016[6]).

Además de regular los tiempos de respuesta, los gobiernos también pueden utilizar el gobierno digital y las tecnologías digitales para apoyar respuestas más oportunas a las solicitudes de información. Por ejemplo, un sitio web o un portal de datos pueden facilitar el acceso o la presentación de solicitudes. Dichas herramientas deben ser fáciles de utilizar para mejorar su uso. Para ello, puede ser necesario reducir la cantidad de carpetas o enlaces para acceder a la información, etiquetando claramente los bloques y páginas de datos, o incluyendo filtros para clasificar los datos.

Datos de gobierno abierto

Cuando los datos de gobierno abierto se publican de manera proactiva, en formatos abiertos y legibles por procesadores y, sin coste alguno si es posible, pueden contribuir a mejorar el diseño y la prestación de políticas y servicios públicos (OCDE, 2018[7]). El mayor acceso, intercambio y reutilización de la información pública que facilita la apertura también permite comprender y monitorear mejor las actividades, los gastos y el funcionamiento de los gobiernos.

Los datos de gobierno abierto se basan en un principio de «apertura por defecto» incorporado en el marco jurídico y reglamentario, en el que se enumeran claramente las excepciones relacionadas con la protección de los datos, la ética y la reglamentación de la privacidad. Para fortalecer su marco jurídico y reglamentario, los gobiernos pueden considerar el siguiente conjunto de principios definidos por los gobiernos, la sociedad civil y los expertos en la Carta Internacional de Datos Abiertos (2015[8]):

- apertura por defecto;
- oportuna y exhaustiva;
- accesible y utilizable;
- comparable e interoperable;
- para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana;
- para el desarrollo inclusivo y la innovación.

Más allá del compromiso con los datos de gobierno abierto, el desarrollo de una estrategia y un plan de acción ayuda a poner en práctica una política de datos abiertos, con objetivos y acciones concretas y adaptadas para su entrega (OCDE, 2018[7]). Algunos gobiernos, como Irlanda y Polonia, han elaborado estrategias nacionales de datos abiertos. Otros[3] han elaborado planes de acción que incluyen datos abiertos, en el contexto de la *Open Government Partnership* (OGP). En el marco de la OGP, se evalúa su implementación y se registran los resultados en los informes de progreso para garantizar la rendición de cuentas a los interlocutores de la sociedad civil y al público. Basándose en las estrategias y planes de acción de datos de gobierno abierto, las organizaciones públicas, las empresas, los particulares, la sociedad civil y los periodistas de investigación pueden reutilizarlos para crear nuevo contenido o asociaciones a iniciativas de datos abiertos.

La creación de valor a partir de los datos de gobierno abierto requiere poner a disposición del público conjuntos de datos de alto valor (por ejemplo, fiscales, de contratación, presupuestarios), garantizar la calidad de los datos (exactitud, coherencia, exhaustividad, oportunidad) y promover la demanda y la reutilización de los datos (Ubaldi, 2013[9]). Acercar a los actores, como los periodistas que se basan en datos, a las iniciativas de datos abiertos también contribuye a promover la reutilización de los datos para la consecución de las metas de integridad del sector público (OCDE, 2017[10]).

Entre las iniciativas específicas de datos de gobierno abierto relacionadas con la integridad se incluyen:

- la contratación abierta, que al abrir los datos de contrataciones públicas permite a los ciudadanos, la sociedad civil, los periodistas y los investigadores examinar la gestión de los recursos públicos, controlar las decisiones y la eficacia del gasto público e identificar los riesgos de corrupción;
- presupuestos abiertos, como herramientas para aumentar la rendición de cuentas de los gobiernos, y presupuestos en base al rendimiento o la transparencia fiscal;
- otras iniciativas de datos abiertos para la integridad y la lucha contra la corrupción que empoderan a los ciudadanos, la sociedad civil, los periodistas, los académicos e investigadores a controlar la transparencia y la integridad de las actividades de cabildeo, la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, las declaraciones patrimoniales y de intereses de los funcionarios públicos, la propiedad efectiva, etc. (OCDE, 2018[7]).

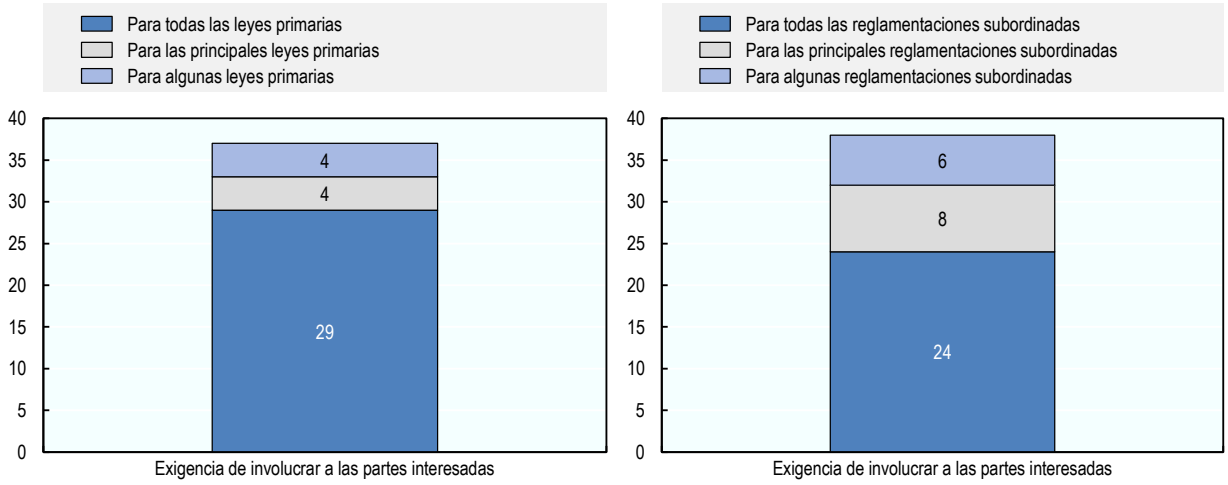
El éxito de las iniciativas de datos de gobierno abierto requiere la participación activa y proactiva de los gobiernos para apoyar y comprender las necesidades de las comunidades de usuarios, establecer asociaciones y diseñar iniciativas y eventos para fomentar la reutilización de los datos abiertos en aras de la integridad.

13.2.2. Las partes interesadas pueden participar en la elaboración e implementación de políticas públicas

Involucrar a las partes interesadas refiere a incluir a los actores clave(el gobierno, la sociedad civil, las empresas y las personas físicas) en el proceso de formulación de políticas, en todas las etapas del ciclo de políticas, así como en el diseño y la prestación de servicios (OCDE, 2017[4]), proporcionándoles acceso al material relevante y al utilizando sus insumos para mejorar la calidad de las políticas (OCDE, 2018[11]). Involucrar significativamente a las partes interesadas salvaguarda el interés público, aumenta el carácter inclusivo de las políticas, inspira la propiedad de los resultados de las políticas y también puede promover soluciones innovadoras. Los gobiernos pueden recopilar y comprobar información empírica con fines analíticos, identificar alternativas de política, medir las expectativas y, en definitiva, obtener información valiosa sobre la que basar sus decisiones en materia de política (OCDE, 2018[11]).

A nivel nacional, el requerimiento de involucrar a las partes interesadas puede tener su origen en diversos instrumentos gubernamentales, como la legislación, la constitución o directrices obligatorias. Además, estos requisitos pueden abarcar tanto leyes primarias como reglamentaciones derivadas, como se muestra en la figura 13.1. En consonancia con los requisitos formales menos estrictos, en algunos países, las prácticas de consulta están menos desarrolladas para los reglamentos subordinados que para los primarios (OCDE, 2018[11]).

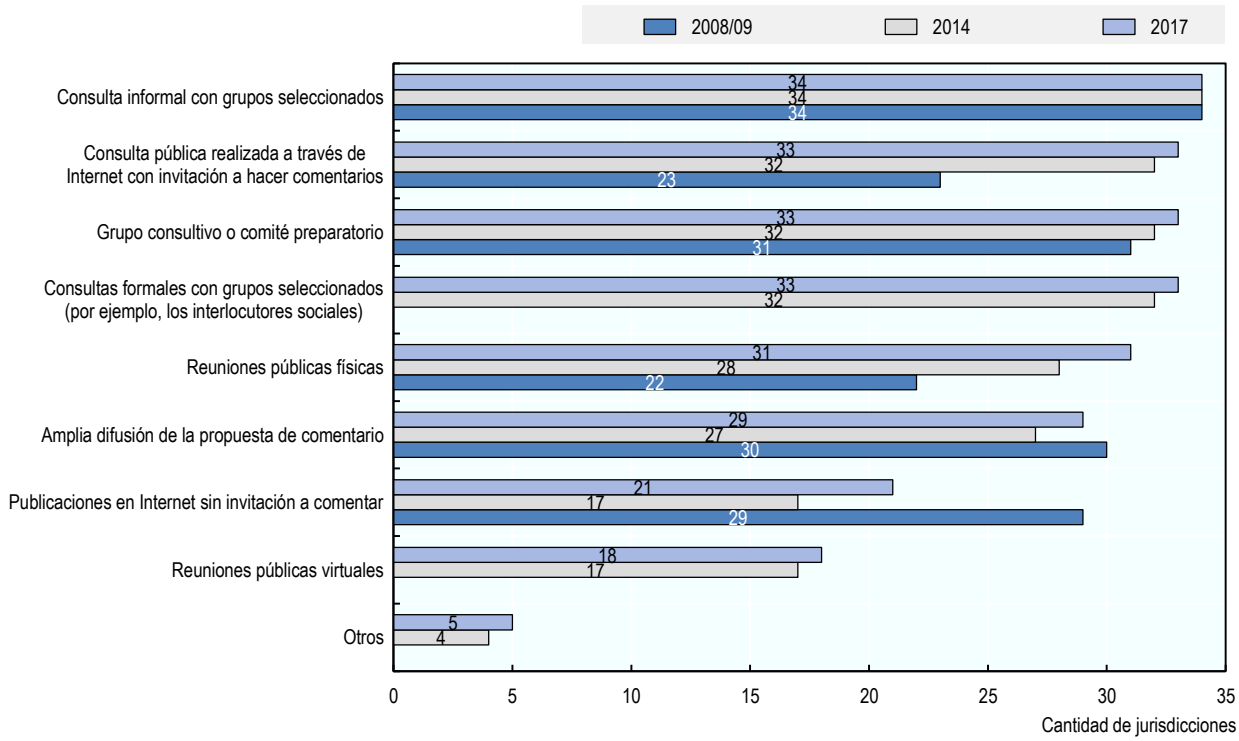
Figura 13.1. Exigencia de involucrar a las partes interesadas



Nota: Los datos de los países de la OCDE se basan en los 34 países que eran miembros de la OCDE en 2014 y en la Unión Europea. Entre los datos sobre los nuevos miembros de la OCDE y sobre los países en vías de adhesión en 2017 figuran Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania.
Fuente: Indicadores de las encuestas sobre política regulatoria y gobernanza, 2014 y 2017, http://oe.cd/ireg (consultado el 19 de febrero de 2020).

Involucrar a las partes interesadas puede adoptar muchas formas, entre ellas los grupos focales, los comités de expertos y las encuestas (OCDE, 2016[6]). La figura 13.2 identifica diferentes prácticas para involucrar a las partes interesadas que pueden utilizarse para la consulta sobre la legislación primaria y secundaria, aunque las prácticas de participación pueden ir más allá de los procesos regulatorios (OCDE, 2018[12]; OCDE, 2018[11]).

Figura 13.2. Formas de involucrar a las partes interesadas



Nota: Entre los datos sobre los nuevos miembros de la OCDE y sobre los países en vías de adhesión en 2017 figuran Colombia, Costa Rica, Letonia y Lituania.
Fuente: Indicadores de las encuestas sobre política regulatoria y gobernanza, 2014 y 2017, http://oe.cd/ireg (consultado el 19 de febrero de 2020).

Exigir formalmente involucrar a las partes interesadas no basta para garantizar una implementación efectiva: el momento y el alcance también son importantes. Por ejemplo, la mayoría de las iniciativas de participación en propuestas jurídicas o reglamentarias tienen lugar en una etapa tardía del proceso de elaboración de normas, mediante consultas públicas por Internet o consultas con grupos seleccionados (por ejemplo, asociaciones empresariales y sindicatos) (OCDE, 2018[11]). Este momento suele ser demasiado tarde para influir en el proceso y puede indicar que involucrar a las partes interesadas es una mera formalidad.

Por lo tanto, para garantizar que la participación de las partes interesadas sea significativa —además de asegurar la legitimidad democrática— los gobiernos pueden integrarla a lo largo de todo el ciclo de políticas públicas, desde el establecimiento de la agenda hasta la evaluación de las políticas. La tabla 13.1 identifica las herramientas que los gobiernos pueden utilizar en cada etapa para garantizar una participación significativa.

Tabla 13.1. Ejemplos de medidas para involucrar a las partes interesadas que garanticen la rendición de cuentas y la integridad pública en las políticas

Establecimiento de la agenda	Desarrollo de políticas	Adopción de políticas	Implementación de políticas	Evaluación de políticas
• Promover plataformas y canales participativos por encima de las prioridades (por ejemplo, el presupuesto participativo) • Realizar consultas públicas cuando corresponda • Los medios de comunicación independientes deben responsabilizar a los partidos políticos de sus compromisos electorales	• Extender una amplia invitación a las consultas públicas • Facilitar la acción colectiva de los intereses que tienen problemas para organizarse y participar eficazmente (p. ej., los consumidores, los usuarios de los servicios públicos) • Garantizar la participación de las partes con la pericia pertinente, especialmente en temas que implican altos grados de complejidad y tecnicidad	• Limitar la participación de funcionarios que parezcan estar en una situación de conflicto de intereses • Limitar las oportunidades de restringir el tiempo de los debates legislativos • Imponer restricciones a los proyectos de legislación general	• Permitir a las partes interesadas seguir el estado de implementación (por ejemplo, mediante herramientas TIC) • Garantizar mecanismos adecuados de rendición de cuentas para los encargados de la implementación	• Invitar a expertos externos e independientes • Compartir la evaluación con un público más amplio

Fuente: (OCDE, 2018[13]).

Además, para evitar que los procesos de participación de las partes interesadas sean «apropiados» por intereses poderosos, los gobiernos pueden mirar más allá de los procesos de consulta tradicionales, apuntando a los «dispuestos, pero incapaces» y a los «capaces, pero no dispuestos». Algunos grupos sociales, obstaculizados por la falta de conocimiento, la poca capacitación en materia de participación y la sobrecarga de información no suelen involucrarse eficazmente («los dispuestos, pero incapaces») incluso si tienen la oportunidad; en cambio, los grupos bien organizados utilizan con mayor eficacia los canales tradicionales de comunicación con el gobierno. Los gobiernos pueden apelar a la participación de las personas «capaces, pero no dispuestas» debido a barreras subjetivas, como el escaso interés en la política o la falta de confianza en el uso efectivo de los insumos populares en el proceso de consulta (OCDE, 2009[14]). En algunos países, los gobiernos están trabajando con grupos de la sociedad civil para poder acceder a los grupos sociales a los que les resulta difícil alcanzar. Por ejemplo, organizaciones como *Involve*, en el Reino Unido, y MASS LBP, en Canadá, reúnen a una serie de grupos diferentes de la sociedad para participar en cuestiones de política específicas con los niveles nacionales y subnacionales de gobierno. La tabla 13.2 proporciona un marco para gestionar la participación de las partes interesadas de tal modo que promueva la rendición de cuentas y el interés público.

Tabla 13.2. Gestionar la participación de las partes interesadas para la rendición de cuentas y el público

Objetivos de la política		Acciones de política
Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas	Establecer un objetivo claro y definir el alcance de la participación	Identificar los objetivos y el resultado deseado de la participación: • ¿Buscar conocimiento experto? • ¿Obtener la aceptación de los interesados? • Etc. Definir las funciones y responsabilidades de todas las partes y el nivel de participación requerida. Consultar, colaborar y facultar
	Difundir activamente información equilibrada y objetiva sobre la cuestión	Poner a disposición del público la información pertinente a través de canales como sitios web, boletines y folletos
	Permitir la revelación de información	Proporcionar acceso a la información a petición de las partes interesadas • Ley de libertad de información Promover el escrutinio de los medios de comunicación y la sociedad civil Establecer un órgano de supervisión independiente para garantizar la revelación adecuada
Mejorar la calidad y la fiabilidad	Grupos destinatarios pertinentes a la cuestión	Encontrar la combinación correcta de participantes y asegurarse de que ningún grupo sea excluido inadvertidamente: • Cartografía y análisis de las partes interesadas • No marginalizar a los «sospechosos habituales»
	Incorporar conocimientos y recursos más allá de la administración pública	Consultar con los expertos y aprovechar su pericia a través de medios como talleres de grupos de expertos y encuestas deliberativas
	Promover la coordinación dentro de las organizaciones gubernamentales y entre ellas	Asegurar la coherencia de las políticas, evitar la duplicación y reducir el riesgo de fatiga en las consultas: • Establecer un organismo o entidad central focalizado en la coordinación intergubernamental
Promover la implementación y el cumplimiento	Ofrecer un tiempo adecuado	Emprender la participación de las partes interesadas lo antes posible en el proceso de formulación de políticas para permitir una mayor variedad de soluciones y aumentar las posibilidades de una implementación satisfactoria
	Aumentar la confianza en las decisiones tomadas	Fomentar el entendimiento mutuo para aumentar las probabilidades de cumplimiento
	Gestionar las expectativas y atenuar los riesgos	Identificar y considerar los riesgos en una etapa temprana del proceso, reduciendo así los costes futuros
Proporcionar un apoyo y una capacidad exhaustivos	Introducir nuevos foros y tecnologías de divulgación	Desarrollar herramientas de participación en línea (por ejemplo, participación en la web, medios sociales)
	Apoyar a las partes interesadas	Prestar apoyo a las partes interesadas para ayudarlas a comprender sus derechos y responsabilidades: • Concientizar y reforzar la educación y las habilidades cívicas • Apoyar la formación
	Desarrollar la capacidad interna del sector público	Proporcionar orientación/un código de conducta para fomentar una cultura organizativa que apoye la participación de las partes interesadas Proporcionar la capacidad y la capacitación adecuadas, es decir • Recursos financieros, humanos y técnicos suficientes • Acceso de los funcionarios públicos a las habilidades, la orientación y la capacitación adecuadas
	Evaluar el proceso junto con las partes interesadas	Evaluar la eficacia de la participación y realizar los ajustes necesarios: • Identificar nuevos riesgos para los objetivos de política del sistema • Identificar las estrategias de atenuación

Fuente: (OCDE, 2018[13]).

13.2.3. Existen medidas robustas para evitar la captura de las políticas públicas

La «captura de políticas» refiere al proceso consistente y repetido de desvío de las decisiones de política pública respecto del interés público y hacia los intereses específicos de un grupo o persona. La captura de políticas puede lograrse por diversos medios, como el cohecho, pero también mediante actividades y mecanismos jurídicos, como el cabildeo y el apoyo financiero a los partidos políticos y las campañas electorales (OCDE, 2018[13]). Para evitar la captura de las políticas públicas por parte de intereses particulares, es esencial establecer medidas claras y proporcionadas para i) prevenir y gestionar los conflictos de intereses, ii) gestionar las declaraciones patrimoniales y de intereses, iii) infundir transparencia e integridad en las actividades de cabildeo y iv) garantizar la transparencia e integridad en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales.

Existen medidas para gestionar los conflictos de intereses

La gestión de los conflictos de intereses en el sector público es crucial. Si no se detectan y gestionan adecuadamente, pueden socavar la integridad de los funcionarios, las decisiones, los organismos y los gobiernos y, en última instancia, conducir a que los intereses privados se apoderen del proceso político (OCDE, 2004[15]). La gestión de los conflictos de intereses ayuda a procurar la igualdad de condiciones y a garantizar el acceso justo y adecuado de las partes interesadas a los encargados de formular políticas y a los procesos de formulación de las políticas. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Directrices para Gestionar Conflictos de Interés en el Sector Público adoptó una definición para apoyar la identificación y gestión eficaces de esas situaciones:

> *Un «conflicto de intereses» implica un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público, en el que dicho funcionario tiene intereses de forma privada que podrían influir indebidamente en el desempeño de sus funciones y responsabilidades oficiales. (OCDE, 2004[15])*

Los gobiernos pueden establecer normas claras sobre lo que se espera de los funcionarios públicos para evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses, tanto cuando se incorporan a la administración pública como a lo largo de su carrera (para obtener más información, véanse los capítulos 1 y 4). En las normas se debe señalar claramente que los funcionarios públicos son responsables de gestionar y evitar los conflictos de intereses. Además, las normas deben proporcionar una descripción clara y realista de las circunstancias y relaciones que pueden conllevar una situación de conflicto de intereses. La descripción de las situaciones de conflicto de intereses debe ser coherente con la idea de que existen situaciones en las que los intereses y afiliaciones privados de un funcionario público crean, o pueden crear, un conflicto con el correcto desempeño de sus funciones oficiales. En la descripción también se debe reconocer que las organizaciones públicas son responsables de definir las situaciones y actividades que son incompatibles con su función o sus deberes públicos. Las normas y descripciones claras ayudan a crear un entendimiento común de las situaciones de conflicto de intereses dentro del sector público, pero también con los interlocutores externos, lo que aumenta la transparencia y la integridad en los procesos de adopción de decisiones públicas.

Para asegurarse de que los empleados comprendan sus responsabilidades en el marco de las medidas relativas a los conflictos de intereses, los gobiernos podrían hacer participar a los empleados y sus representantes en el examen de las políticas vigentes en materia de conflictos de intereses, consultando con los funcionarios públicos sobre las futuras medidas de prevención y proporcionándoles el desarrollo de capacidades para que adquieran conocimientos y habilidades para hacer frente a los conflictos de intereses. Las organizaciones públicas también pueden publicar la política de conflicto de intereses, proporcionar recordatorios periódicos y garantizar que las normas y los procedimientos estén disponibles y sean accesibles. Además, como la prevención y la gestión de los conflictos de intereses son responsabilidades compartidas con el sector privado, las organizaciones públicas pueden concientizar sobre las normas de conducta vigentes para evitar y atenuar los conflictos de intereses de los funcionarios públicos (para obtener más información, véase el capítulo 4).

Además, las organizaciones públicas deben asegurarse de que existan medidas específicas para abordar los cargos de riesgo, como las contrataciones públicas, la recaudación de ingresos o la concesión de licencias, así como las situaciones de riesgo, como ser el empleo previo y posterior a la función pública, el empleo adicional o los nombramientos externos. Las medidas pueden incluir la privación (temporal o permanente); la recusación o restricción; el traslado o reubicación, y la renuncia (para obtener más información, véase el capítulo 4).

Además, la asignación de responsabilidades claras para la política de conflicto de intereses es fundamental para garantizar su implementación (para obtener más información, véase el capítulo 2). Algunos gobiernos asignan la responsabilidad a un organismo centralizado, mientras que otros tienen un organismo centralizado con puntos de contacto dentro de cada ministerio u organismo. Por ejemplo, en el poder ejecutivo de los Estados Unidos, la oficina central de supervisión de ética es la Oficina de Ética Gubernamental, que cuenta con el apoyo de puntos de contacto en cada órgano ejecutivo —conocidos como «funcionarios de ética designados de los organismos»—. La consideración clave es garantizar la responsabilidad política identificando una función responsable de desarrollar y mantener la política y los procedimientos de conflicto de intereses.

Por último, para permitir una rendición de cuentas eficaz en la gestión y prevención de situaciones de conflicto de intereses, las organizaciones públicas pueden aplicar procedimientos claros para identificar un delito de conflicto de intereses y consecuencias proporcionales por el incumplimiento de la política de conflicto de intereses (incluidas las sanciones disciplinarias). Las organizaciones públicas también pueden desarrollar mecanismos de supervisión para detectar violaciones de la política, las cuales podrían incluir, por ejemplo, mecanismos de denuncia para tratar las acusaciones de incumplimiento.

Existen medidas para gestionar las declaraciones patrimoniales y de intereses

Las declaraciones patrimoniales y de intereses están muy extendidas entre los gobiernos de la OCDE (OECD, 2016[16]). Al promover la transparencia, la declaración contribuye a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y las salvaguardias contra la influencia indebida en los encargados de formular políticas y los procesos de formulación de políticas. Además, la implementación de mecanismos para la declaración patrimonial y de intereses ayuda a detectar y evitar conductas poco éticas y el abuso de poder en la administración pública, así como los riesgos de blanqueo de capitales y corrupción (Rossi, Pop and Berger, 2017[17]). Al abordar los intereses y el patrimonio, los gobiernos han elegido adoptar una declaración única, como en México, o dos formularios separados, como en Francia, Lituania y Portugal. Las disposiciones relativas a la declaración de información abarcan los bienes e intereses financieros y no financieros que poseen los funcionarios públicos, entre los que se incluyen:

- financieros: bienes inmuebles y propiedades personales (casas, campos, barcos, joyas, obras de arte, etc.), activos financieros e inversiones, valores y acciones, fideicomisos, ingresos, activos intangibles (licencias, permisos, derechos de propiedad intelectual), pasivos, membresías remuneradas, cargos y actividades externas, así como contratos gubernamentales;
- no financieros: membresías no remuneradas, cargos y actividades externas, funciones del cónyuge o pareja, etc.

En ocasiones, los gobiernos han solicitado a los funcionarios públicos que declaren información adicional, como la propiedad o el control efectivo de empresas, regalos y viajes patrocinados, gastos y transacciones durante el desempeño de sus funciones, trabajos y actividades de empleo anteriores a la titularidad, funciones y actividades de niños y otros familiares, etc.

Para garantizar su implementación efectiva es esencial que se definan claramente los objetivos que persiguen los procesos de declaración y verificación patrimonial y de intereses. Algunos mecanismos de declaración tienen por objeto detectar el enriquecimiento ilícito, otros evitar los conflictos de intereses y otros, ambos. Como tales, estos mecanismos fomentan la rendición de cuentas de los funcionarios públicos ante las instituciones de supervisión y el público. Son fundamentales para detectar los intereses financieros y no financieros que pueden afectar sus decisiones. Sin embargo, para que la implementación sea efectiva, es necesario verificar el cumplimiento de los requisitos de declaración, así como comprobar la exactitud e integridad del contenido. Estos procesos pueden entrañar la dedicación de recursos humanos con las habilidades técnicas necesarias y pueden incluir la comprobación de la información con otras fuentes de datos de acceso público (bienes raíces, registros públicos de empresas, etc.) y bases de datos administrativas (administración tributaria, entidades de lucha contra el blanqueo de capitales, bases de datos sobre contrataciones, etc.). La realización de procedimientos de verificación con el fin de evitar o detectar conflictos de intereses incluye:

- el cumplimiento de las restricciones para fortalecer la integridad pública, en particular sobre las actividades externas prohibidas (normas sobre incompatibilidad), desinversión de intereses financieros, restricciones posteriores al empleo, etc. El incumplimiento de estas restricciones y requisitos puede conllevar sanciones.
- la detección de intereses o actividades específicos que puedan dar lugar a situaciones de conflictos de intereses potenciales, reales o aparentes con las funciones y el cargo de un funcionario público.

Además, los objetivos claros y los procesos de verificación correspondientes contribuyen a garantizar la regularidad de la declaración y verificación. A menudo, se prevé la declaración antes o después del acceso a funciones públicas y de la salida de estas. Estos procesos son fundamentales para detectar posibles conflictos de intereses en las funciones públicas o en el empleo posterior a ellas. Entre tanto, los gobiernos pueden optar por una declaración adicional periódica (anual o cada dos años) o cuando se produzcan cambios en las obligaciones públicas o en los bienes e intereses de los funcionarios públicos, para detectar cualquier cuestión que pueda surgir de esos cambios. Cuando el alcance de los requisitos de declaración es grande o la frecuencia es mayor, es necesario adoptar un enfoque basado en el riesgo para priorizar los controles.

El marco jurídico y reglamentario también puede prever mecanismos de transparencia proporcionales a las funciones desempeñadas y a los riesgos de integridad, a fin de fomentar no solo la gestión sino también la prevención de conflictos de intereses en el sector público. Se utilizan diversos métodos para lograr que la información sea pública y accesible. Entre ellas figuran la publicación de declaraciones de interés, como en Francia, Letonia y México; el suministro de resúmenes de declaraciones, como en Canadá, o la publicación de resúmenes de declaraciones de bienes en el Boletín Oficial del Estado y de declaraciones de actividades previas a la solicitud, como en España. Hacer público un interés o un posible conflicto de intereses también puede depender de la divulgación pública *ad hoc* —por ejemplo, en el curso de un debate en una comisión parlamentaria o en una sesión plenaria, como en la Cámara de los Comunes del Reino Unido— (House of Commons, 2009[18]).

La difusión de información también ayuda a informar al público sobre los intereses de los funcionarios públicos, los vínculos y las posibles parcialidades en la formulación de políticas, proporcionando así un mecanismo adicional de rendición de cuentas y escrutinio. La información que se hace pública puede reutilizarse por periodistas y otras jurisdicciones, círculos académicos y *think-tanks* para fines de investigación, o por parte de organizaciones de la sociedad civil por razones de promoción. Esto permite responsabilizar a los funcionarios públicos y verificar si efectivamente realizaron arreglos especiales para gestionar sus conflictos de intereses.

Existen medidas para promover la transparencia e integridad en las actividades de cabildeo

El cabildeo es «la comunicación oral o escrita con un funcionario público con el objetivo de influir en la legislación, las políticas o decisiones administrativas» (OCDE, 2010[19]). Proporciona valiosas ideas e información a los encargados de la toma de decisiones y puede facilitar el acceso de las partes interesadas a la elaboración e implementación de políticas. Sin embargo, a menudo se percibe como un obstáculo para el acceso equitativo e impedimento para la formulación de políticas justas, imparciales y eficaces, dado que podría ser un mecanismo utilizado por grupos poderosos o intereses específicos para influir en las leyes y reglamentos a expensas del interés público. De hecho, las prácticas para influir en las políticas públicas van más allá del cabildeo y pueden incluir una miríada de otras acciones, como el patrocinio, la financiación de investigaciones y educación, el financiamiento de organizaciones, la filantropía y el apoyo a las redes de promoción y defensa (*advocacy*). También se puede ejercer influencia indebida sin la participación directa o el conocimiento de los encargados de tomar decisiones públicas, manipulando la información que se les proporciona o estableciendo estrechos vínculos sociales o emocionales con ellos (OCDE, 2018[13]).

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Principios para la Transparencia e Integridad en el Cabildeo establece las siguientes medidas para garantizar que el cabildeo sea una herramienta útil para la formulación de políticas:

- establecer definiciones claras de «cabilderos/lobistas» y «cabildeo»;
- aumentar la transparencia en las actividades de cabildeo;
- fomentar una cultura de integridad en las interacciones entre los cabilderos y los funcionarios públicos;
- garantizar la implementación, el cumplimiento y revisión efectivos (OCDE, 2010[19]).

Los gobiernos pueden garantizar una definición clara de «cabildeo» y «cabilderos» determinando los actores a los que se aplican las normas y las regulaciones de cabildeo. Algunos países, como el Reino Unido, optan por un alcance restringido que incluye solo a los consultores o a los cabilderos internos, mientras que otros cubren categorías más amplias como las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y otros, como ocurre tanto en Francia como en Irlanda (recuadro 13.1). De hecho, la inclusión de una amplia gama de actores en la definición de «cabildeo», como los cabilderos internos o consultores, las asociaciones comerciales y empresariales, los sindicatos, los *think-tanks* o las organizaciones de la sociedad civil (OSC), puede ayudar a garantizar claridad en cuanto a quién ha influenciado el proceso de formulación de políticas. Junto con esto, los gobiernos pueden definir qué tipos de comunicación con los funcionarios públicos se consideran o no como cabildeo, como en el caso de la Ley de Regulación del Cabildeo de Irlanda (recuadro 13.1).

Para aumentar la transparencia de las actividades de cabildeo, los gobiernos pueden exigir que los cabilderos declaren su nombre; datos de contacto; el nombre del empleador y los nombres de los clientes, y si ha sido funcionario público, recibe alguna financiación del gobierno o contribuye a alguna campaña política. Los gobiernos también pueden permitir el escrutinio de las actividades de cabildeo publicitando los reportes de dichas actividades de manera oportuna, fiable, accesible e inteligible. Además, crear registros abiertos y de fácil utilización puede facilitar el acceso del público a los datos sobre las actividades de cabildeo. Esto puede lograrse por ejemplo, mediante el establecimiento de un registro en línea abierto (como ocurre en Canadá, Francia e Irlanda, entre otros países). Para garantizar una alta tasa de cumplimiento y que los cabilderos declaren la información relevante oportunamente debería ser fácil registrarse o presentar declaraciones. Ello puede suponer proporcionar listas de menú genéricas para la información básica que se debe declarar u orientación contextual para responder a las preguntas más frecuentes, así como apoyar a los cabilderos en todos los procesos, y permitirles acceder, actualizar y modificar los registros, informes y declaraciones anteriores cuando proceda. El desarrollo de estos

instrumentos requiere la asignación de recursos financieros y humanos, así como capacidades y habilidades para apoyar tanto el desarrollo como la implementación de estas herramientas.

El fomento de una cultura de integridad en las interacciones entre los funcionarios públicos y los lobistas requiere normas de conducta y directrices claras para los funcionarios públicos. Esto incluye principios, estándares y procedimientos que proporcionen a los funcionarios públicos una clara orientación sobre cómo comunicarse con los cabilderos (OCDE, 2014[20]). Por ejemplo, en Irlanda se redactó un código de conducta tras una consulta pública a gran escala (recuadro 13.1). El proceso consultivo ayuda a involucrar a las partes interesadas en el proceso; a comprender sus limitaciones, posibles malentendidos y exigencias, y a garantizar una mayor aceptabilidad e implementación de las normas.

Recuadro 13.1. Regulación del cabildeo y Código de Conducta para las personas que realizan actividades de cabildeo en Irlanda

La reglamentación irlandesa sobre el cabildeo se basó en un amplio proceso de consultas en el que se recabaron opiniones sobre su diseño, estructura e implementación, según la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Principios para la Transparencia e Integridad en el Cabildeo.

La Ley de Regulación del Cabildeo de 2015 es simple y exhaustiva: cualquier persona, empresa u OSC que trate de influir directa o indirectamente en los funcionarios sobre una cuestión de política debe inscribirse en un registro público y declarar cualquier actividad de cabildeo. Las normas abarcan cualquier reunión con funcionarios públicos de alto nivel, así como cartas, correos electrónicos o tuits destinados a influir en la política.

De acuerdo con el reglamento, «cabildero» refiere a cualquier persona que emplee a más de 10 personas, trabaje para un organismo de promoción (*advocacy*), sea un profesional pago por un cliente para comunicarse en nombre de otra persona o esté comunicando sobre el desarrollo territorial. Todas las personas y entidades comprendidas en esta definición deben registrar y declarar las actividades de cabildeo que llevan a cabo y cumplir un código de conducta establecido.

El 28 de noviembre de 2018, la Comisión de Normas en la Función Pública lanzó su Código de Conducta para las personas dedicadas a actividades de cabildeo. Dicho código entró en vigor el 1 de enero de 2019, y se revisará cada tres años. La definición de este código también se basó en un amplio proceso de consultas en el que participaron actores locales, nacionales e internacionales. Todas las aportaciones a la consulta se pusieron a disposición del público en el sitio web de la Comisión junto con el código.

El código establece los ocho principios que rigen las actividades de cabildeo:

- Demostrar respeto por los organismos públicos
- Actuar con honestidad e integridad
- Garantizar la exactitud de la información
- Declarar la identidad y el propósito de las actividades de cabildeo
- Preservar la confidencialidad
- Evitar la influencia impropia
- Observar las disposiciones de la Ley de Regulación del Cabildeo
- Tener en cuenta el Código de Conducta.

Fuente: (Parliament of Ireland, 2015[21]; Standards in Public Office Commission, 2018[22]; Standards in Public Office Commission, 2015[23]).

Además, los propios cabilderos pueden garantizar la integridad en la forma en que se relacionan con los funcionarios públicos mediante mecanismos de autorregulación, como un código de conducta y un sistema de monitoreo y aplicación. Se han adoptado varias medidas para promover la adhesión a normas de conducta estrictas en el ámbito del cabildeo, entre ellas el Código de Venecia, el Código de Atenas, el Código de Lisboa, la Carta de Estocolmo y el Código de Bruselas, así como códigos y cartas regionales de las organizaciones profesionales (para un panorama conciso de estos códigos y normas, así como de otras medidas de autorregulación, véase (Transparency International Ireland, 2015[24]; OCDE, 2012[25])

Garantizar la integridad en el cabildeo también implica establecer normas para que los funcionarios públicos que dejan el cargo eviten el conflicto de intereses cuando buscan un nuevo puesto, inhiban el uso indebido de la «información confidencial» y eviten el «cambio de bando» posterior a la función pública en procesos específicos en los que los hayan estado sustancialmente involucrados (recuadro 13.2) (OCDE, 2014[20]). Los límites de tiempo o períodos de incompatibilidad son una herramienta útil para restringir el cabildeo posterior al empleo público, el «cambio de bando» y el uso de información privilegiada.

Recuadro 13.2. Períodos de incompatibilidad en los países miembros de la OCDE: ejemplos seleccionados

Existe una variación sustancial entre y en los países que utilizan períodos de incompatibilidad según los cargos en lo que respecta a los límites de tiempo adoptados. Por ejemplo:

- En Australia, el artículo 7 del Código de Conducta del Cabildeo establece un período de incompatibilidad de 18 meses para los ministros y secretarios parlamentarios, y de 12 meses para el personal ministerial. Durante ese tiempo, los primeros tienen prohibido realizar actividades de cabildeo relacionadas con cualquier asunto en el que hayan trabajado en los últimos 18 meses de empleo, y los segundos, en los últimos 12 meses.
- En Canadá, la Ley de Cabildeo prohíbe a los «ex titulares de cargos públicos designados» llevar a cabo la mayoría de las actividades de cabildeo durante un período de cinco años.
- En Italia, las disposiciones legales nacionales específicas (d. lgs. 165/2001, art. 53, c. 16-ter, modificado por la Ley Anticorrupción N.º 190/2012) impiden que los funcionarios públicos que hayan ocupado cargos directivos y de negociación en los tres años anteriores desempeñen funciones conexas en una entidad del sector privado.
- En el Reino Unido, el Código Ministerial no permite a los ministros que ejerzan acciones de cabildeo sobre el gobierno durante dos años después de dejar el cargo. Además, los ministros y altos funcionarios de la Corona del Reino Unido deben solicitar la autorización del Comité Consultivo de Nombramientos Comerciales antes de asumir cualquier nuevo nombramiento remunerado o no remunerado dentro de los dos años siguientes al cese del cargo ministerial o del servicio de la Corona.
- En los Estados Unidos, se prohíbe a los funcionarios de contrataciones públicas que acepten una indemnización de un contratista durante el año siguiente a su empleo en el gobierno si han desempeñado determinadas funciones de decisión con respecto a un contrato adjudicado a ese contratista. También se les exige que declaren cualquier contacto relativo a un empleo no federal por parte de un oferente en una contratación activa, y que rechacen tales ofertas de empleo o se descalifiquen para seguir participando en la contratación.

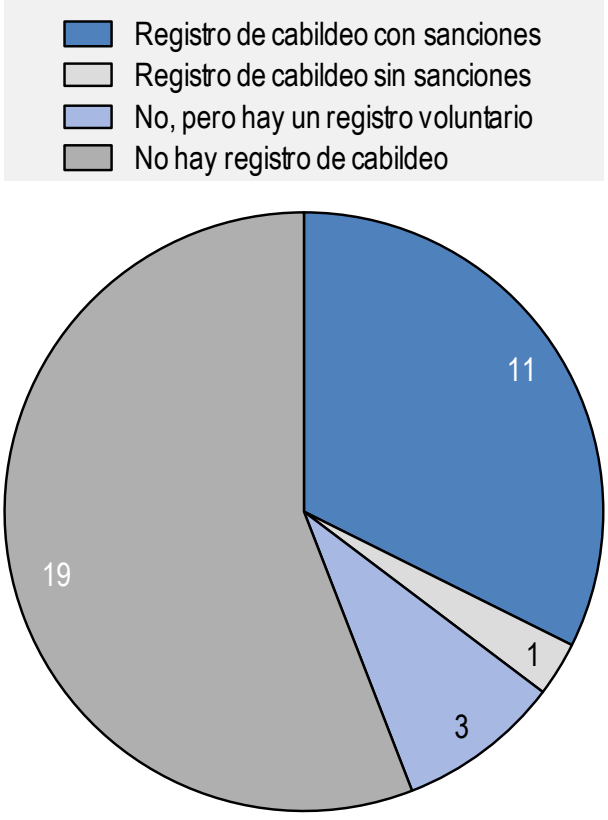
Al considerar la duración de los períodos de incompatibilidad, los factores básicos que deben tenerse en cuenta son si la duración de los períodos es justa, proporcionada y razonable teniendo en cuenta la gravedad del posible delito. También es necesario adaptar la duración de las restricciones en función del tipo de área problemática y el nivel de antigüedad. Por ejemplo, la prohibición del cabildeo puede

ser apropiada durante un período determinado, pero las restricciones en cuanto al uso de información privilegiada deben ser de por vida o hasta que la información sensible sea pública.

Fuente: (OCDE, 2010[26]); Banco Mundial, OCDE y G20 (de próxima aparición), Preventing and Managing Conflicts of Interest: Good Practices Guide.

La implementación efectiva de las medidas de cabildeo requiere el cumplimiento del marco regulatorio, así como su revisión. Los gobiernos pueden apoyar la implementación estableciendo funciones de monitoreo con las capacidades necesarias para detectar el incumplimiento de los requisitos de registro y declaración, y los errores en la información notificada. Además, los gobiernos pueden establecer sanciones claras y convincentes por el incumplimiento de las normas o el código de conducta (OCDE, 2014[20]) aunque, como se muestra en la figura 13.3, tan solo un puñado de países cuentan con un registro de cabildeo facultado con sanciones. En Francia, por ejemplo, tras la detección de una violación de las normas éticas y tras la notificación formal a la persona o entidad, cualquier nuevo incumplimiento de las normas durante los tres años siguientes puede conllevar una sentencia de un año de prisión y una multa de 15 000 EUR (HATVP, 2018[27]).

Figura 13.3. Registros de cabildeo en los países de la OCDE



Fuente: Base de datos de la OCDE sobre el PMR en 2018, http://oe.cd/pmr.

Existen medidas para garantizar la transparencia e integridad en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales

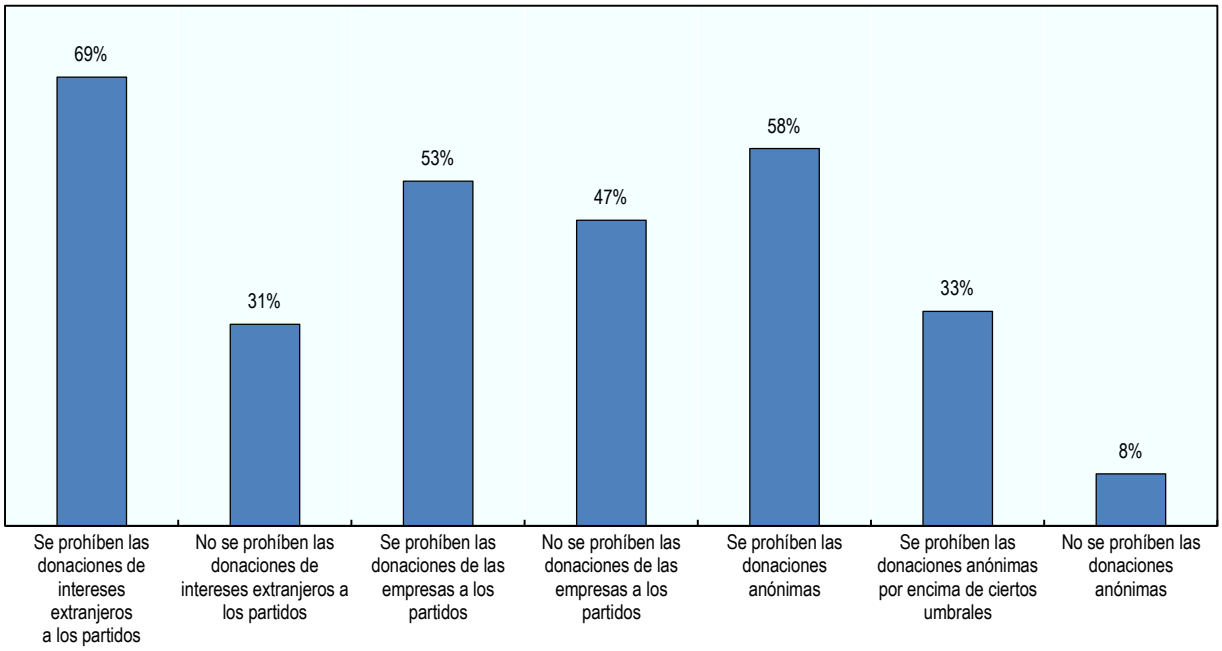
Garantizar la transparencia y la integridad en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales es crucial para la elaboración de políticas. Las contribuciones financieras permiten a las personas y entidades canalizar su apoyo a los candidatos, los partidos políticos y las cuestiones particulares que les interesan. Son un recurso necesario para que los candidatos y los partidos se presenten a elecciones y difundan ideas y manifiestos. Sin embargo, la financiación de los partidos políticos también puede plantear importantes riesgos para la integridad de la toma de decisiones. Si no hay una regulación adecuada de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, el dinero puede convertirse en un instrumento de influencia indebida y de captura de políticas. Inculcar la transparencia en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales tiene por objeto hacer frente a los riesgos de captura de políticas (OCDE, 2016[28]).

El Marco de la OCDE sobre el Financiamiento de la Democracia establece los elementos clave para un marco jurídico sólido de transparencia e integridad en la financiación de los partidos políticos y campañas electorales, entre los que se incluyen:

- promover la igualdad de condiciones;
- garantizar la transparencia y la rendición de cuentas;
- fomentar una cultura de integridad;
- garantizar el cumplimiento y el examen (OCDE, 2016[28]).

Para promover la igualdad de condiciones, se dispone de varias opciones jurídicas y de políticas. Por ejemplo, para equilibrar la financiación de fuentes públicas y privadas, los gobiernos (o las funciones pertinentes para regular los partidos políticos y la financiación de las campañas electorales) pueden proporcionar financiación directa a los partidos políticos o a los candidatos en función de criterios claros y equitativos, como la igualdad de acceso y la proporcionalidad. También pueden utilizarse otras herramientas, como la financiación indirecta —incluidas las exenciones fiscales— y el acceso subvencionado a los medios de comunicación y a las salas de reunión. Para determinar el nivel de financiación directa e indirecta, cabe destacar algunas consideraciones. Si la financiación pública es demasiado restrictiva puede impedir la creación de nuevos partidos, pero si es demasiado permisiva podría promover el establecimiento de partidos espurios. Por consiguiente, el marco legislativo podría permitir a los partidos competir y equilibrar las desigualdades mediante subvenciones monetarias o en especie, manteniendo, al mismo tiempo, el margen para las contribuciones privadas. Sin embargo, la prohibición de ciertos tipos de contribuciones privadas, incluidas las donaciones anónimas, las contribuciones de Estados o empresas extranjeras y de las empresas de propiedad pública, contribuye a garantizar el equilibrio de los intereses. La figura 13.4 ofrece un panorama general de los tipos de prohibiciones de la financiación privada en los países de la OCDE. Asimismo, los gobiernos (o las funciones pertinentes para regular los partidos políticos y la financiación de las campañas electorales) pueden prohibir el uso de fondos y recursos públicos a favor o en contra de los partidos políticos durante una campaña electoral. También pueden incorporar en el marco legislativo medidas que exijan límites de gastos de campaña para los partidos políticos, los candidatos y terceros.

Figura 13.4. Prohibiciones de la financiación privada en los países de la OCDE



Fuente: IDEA, Base de Datos de Financiamiento Político, https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database.

El segundo elemento refiere a las medidas de transparencia y rendición de cuentas. La declaración de información financiera suficiente y pertinente por parte de los partidos políticos y los candidatos ayuda a comprender los intereses privados que subyacen a las contribuciones, los mecanismos y las fuentes de financiación, así como sus posibles repercusiones en la competencia política y los procesos de toma de decisiones (OCDE, 2018[13]). Con ese fin, los gobiernos (o las funciones pertinentes para regular los partidos políticos y la financiación de las campañas electorales) pueden exigir que todas las contribuciones a los partidos políticos y los candidatos se comuniquen y registren. Al hacerlo, deben tener en cuenta el derecho de los donantes a la privacidad y la protección de datos, y exigir a los partidos políticos que hagan públicos los informes financieros, incluidas todas las contribuciones que superen un límite máximo fijo (como ocurre en los Estados Unidos; véase el recuadro 13.3). Además, los gobiernos (o las funciones pertinentes para regular los partidos políticos y la financiación de las campañas electorales) pueden exigir a los partidos políticos y a los candidatos que informen sobre sus finanzas durante la campaña electoral. Por último, también pueden aplicar normas de propiedad efectiva que exijan la revelación obligatoria de los datos de las empresas para identificar a sus propietarios, establecer un registro central y hacer que la información sea accesible al público.

Recuadro 13.3. Transparencia e información accesible en los Estados Unidos

La Ley Federal de Campañas Electorales de 1971 (*Federal Election Campaign Act* o FECA) obliga a los comités políticos a presentar informes financieros a la Comisión Federal de Elecciones *(Federal Election Commission* o FEC), que, a su vez los pone a disposición del público personalmente en las oficinas de la FEC en Washington, DC o en línea. La FEC ha elaborado formularios normalizados detallados en los que se exige, entre otras cosas, información precisa sobre las contribuciones, los donantes, los desembolsos y los receptores. Todas las contribuciones a los candidatos federales se suman por ciclo electoral, que comienza el primer día siguiente a la fecha de las elecciones generales anteriores y termina el día de las elecciones, mientras que las contribuciones a los partidos políticos y a otros comités políticos se suman por año calendario.

La intensidad del reporte puede variar. Por ejemplo, un comité nacional del partido está obligado a presentar informes mensuales tanto en los años electorales como en los no electorales; un comité principal de campaña de un candidato al Congreso debe presentar un informe financiero 12 días antes y otro 30 días después de las elecciones, además de informes trimestrales cada año. La FECA prescribe que los informes financieros se hagan públicos en un plazo de 48 horas; sin embargo, en la mayoría de los casos, la FEC consigue que los informes estén disponibles en línea en un plazo de 24 horas.

Fuente: (Federal Election Commission, 2019[29]).

La regulación de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales no puede ser eficaz si al mismo tiempo no se fomenta una cultura de integridad. Por sí solos, los controles al financiamiento de los partidos y las elecciones podrían simplemente conducir a la reorientación del dinero gastado para obtener influencia política a través del cabildeo y la financiación de terceros. Por consiguiente, algunos elementos del sistema de integridad son especialmente pertinentes para fomentar una cultura de integridad entre quienes reciben financiamiento político y electoral. Entre ellos figuran el establecimiento de normas de integridad y políticas sobre conflictos de intereses, la garantía de la integridad en la gestión de los recursos humanos, el fomento de la formación y la orientación, y la implementación de políticas de denuncia de irregularidades, así como de mecanismos de control y auditoría (para obtener más información, véanse los capítulos 4, 7-10 y 12).

Por último, para garantizar la transparencia y la integridad en la financiación de los partidos políticos y de las campañas se necesitan mecanismos de cumplimiento y revisión. En particular, un órgano independiente que tiene la atribución de supervisar la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales garantiza la supervisión de todo el sistema. El órgano de supervisión debe poseer facultades, atribuciones y recursos financieros y humanos adecuados y claramente definidos. A este órgano se le puede asignar la atribución de examinar los informes financieros de los candidatos y los partidos políticos, realizar investigaciones y remitir los casos para su enjuiciamiento. Muchas instituciones que se encargan de examinar los informes financieros o de investigar las violaciones de las normas de financiación política también pueden imponer sanciones. Este es el caso de España, Estonia, Letonia y Lituania, por ejemplo. En otros casos, una vez investigadas y comprobadas las violaciones, los casos se remiten a las autoridades judiciales o a los órganos con facultades de sanción, como por ejemplo en Francia, Grecia, Eslovenia, Irlanda y los Estados Unidos. Las sanciones deben ser eficaces, proporcionales a las violaciones y los daños causados, y disuasivas. En todos los gobiernos de la OCDE, las sanciones pueden incluir desde medidas administrativas hasta el decomiso, medidas correctivas obligatorias, pérdida de financiación pública, baja en el registro o castigo penal.

13.2.4. Los entornos jurídico, político y público apoyan un espacio cívico eficaz y por tanto, a una sociedad civil robusta

Las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y los medios de comunicación independientes (en adelante «sociedad civil») pueden desempeñar el rol de guardianas en el monitoreo del gobierno. Una sociedad civil activa y comprometida puede someter la acción del gobierno al escrutinio público respecto con el cumplimiento de los deberes, el uso de las facultades y la asignación y gasto de los fondos públicos. Sin embargo, la participación eficaz de la sociedad civil depende de varios factores clave. En primer lugar, es fundamental la existencia de un marco jurídico propicio que permita a la sociedad civil participar en todos los aspectos sociales sin restricciones políticas o jurídicas (incluida la financiación). En segundo lugar, la voluntad del Estado de participar constructivamente en los asuntos de la sociedad civil. Como se ha expuesto en la sección 13.2.2, el fortalecimiento de la relación entre el gobierno y las personas mejora la calidad de las políticas mediante la integración de diferentes puntos de vista y el aumento de la confianza del público en el gobierno y sus acciones. En tercer lugar, los actores de la sociedad civil también deben demostrar un fuerte compromiso con la integridad dentro de sus propias organizaciones (para obtener más información, véase el capítulo 5). En el resto de esta sección se analizan los elementos que deberían existir para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil e instituciones de medios en el cumplimiento de su función de vigía.

Existen medidas para que las organizaciones de la sociedad civil desempeñen su función de vigía

Las medidas fundamentales para garantizar que las organizaciones de la sociedad civil puedan desempeñar sus funciones de vigía incluyen la libertad de opinión y expresión, la libertad de asociación, la reunión pacífica y el derecho a participar en los asuntos públicos. Estos principios están consagrados en la legislación internacional de derechos humanos y se transponen en todos los marcos jurídicos nacionales. Si bien los países pueden diferir en la forma en que se realiza cada una de estas libertades, las siguientes medidas son cruciales:

- promover la libertad de opinión y expresión, lo que incluye una prensa u otros medios de comunicación libres, sin censura u obstáculos;
- garantizar la libertad de asociación[4] mediante disposiciones jurídicas y administrativas mínimas que favorezcan la simple notificación a un organismo neutral y que estén a disposición de todos a un costo reducido o nulo, sin necesidad de registro obligatorio para las operaciones básicas;
- apoyar la libertad de reunión pacífica[5] mediante la presunción establecida en la ley de que las reuniones serán pacíficas, así como leyes que especifiquen que toda persona tiene derecho a organizar y participar en reuniones y manifestaciones sin permiso o autorización previa o, cuando proceda, criterios de registro claramente definidos y racionales basados en la cantidad de participantes;
- alentar el derecho a participar en los asuntos públicos mediante la inclusión de disposiciones jurídicas que desarrollen la igualdad de derechos y oportunidades para que todos los géneros y comunidades participen en las instituciones estatales y los órganos políticos, así como disposiciones que permitan la participación de las partes interesadas y la supervisión de las medidas gubernamentales (UN High Commissioner for Human Rights, 2016[30]).

Los países deben asegurarse de que existan legislación e instituciones vigentes para proteger la vida, la libertad, la integridad física y la privacidad de los actores de la sociedad civil de la injerencia arbitraria del Estado. Además de garantizar que esas libertades se consagren en el texto jurídico, los países también pueden apoyar un entorno propicio mediante el acceso a los mecanismos de justicia. Esto incluye el acceso a un poder judicial independiente y eficaz, a instituciones nacionales de derechos humanos y a mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos (UN High Commissioner for Human Rights, 2016[30]).

Para que sea eficaz, el marco jurídico debe complementarse con un entorno político y público que reconozca y defienda el valor de una sociedad civil independiente, comprometida y activa. Los gobiernos disponen de una serie de herramientas para mostrar su apoyo a la sociedad civil. Entre ellas figuran el apoyo a los programas de educación cívica que promueven la participación de los estudiantes en la sociedad civil; los mecanismos para involucrar a los actores de la sociedad civil en la elaboración de políticas (como se expone en la sección 13.2.2) y la utilización de premios y honores para poner de relieve las contribuciones de la sociedad civil al panorama político y público (UN High Commissioner for Human Rights, 2016[30]). Asimismo, como se examina en la sección 13.2.1, el acceso a la información y los datos abiertos son también componentes críticos de un entorno propicio para la sociedad civil.

Existen medidas para que los medios de comunicación cumplan su función de vigía

Los medios de comunicación independientes son una herramienta fundamental para la lucha contra la corrupción, ya que pueden sacar a la luz casos de fraude y abuso de poder que de otro modo podrían permanecer ocultos. Sin embargo, investigar la corrupción puede ser una tarea muy peligrosa. En todo el mundo, los periodistas de investigación se enfrentan a amenazas a su seguridad, como la muerte, las lesiones, el acoso o la detención ilegal. Por lo tanto, es imperativo que existan medidas legislativas para proteger a los periodistas, así como la garantía de una intervención adecuada cuando los periodistas reciban amenazas (Council of Europe, 2016[31]).

La eficacia de los medios de comunicación independientes en la lucha contra la corrupción puede verse aún más socavada si no se protege suficientemente a los periodistas y a sus fuentes de posibles represalias.[6] Puede ser peligroso para los miembros del público proporcionar información a los periodistas, especialmente si esa información se refiere a conductas indebidas graves o concierne a la corrupción. Por lo tanto, el marco jurídico debe proteger las fuentes de los periodistas (Council of Europe, 2016[31]). Es muy importante especificar claramente esas restricciones, de modo que los periodistas puedan informar de manera fiable a sus posibles fuentes sobre los riesgos que entraña la revelación de información.

Si bien las leyes sobre difamación pueden desempeñar un papel en la prevención de la calumnia de personas inocentes, las excepciones a la libertad de expresión deben definirse de manera estricta a fin de proteger la privacidad de los demás. Las excepciones no pueden utilizarse en combinación con penas severas (incluido el encarcelamiento) que tengan por objeto disuadir a los medios de comunicación de informar sobre los casos de corrupción. Incluso las leyes de difamación no penales pueden conducir a la autocensura de los medios de comunicación y, por lo tanto, deben diseñarse con el mayor cuidado y claridad posibles.

La pluralidad de propietarios de medios de comunicación también contribuye a crear un entorno «vigía» más eficaz al reducir el riesgo de que la opinión pública esté dominada por un solo agente. Confiar únicamente en los medios de comunicación de propiedad pública hace difícil evaluar la imparcialidad de la información. Del mismo modo, depender únicamente de los medios de comunicación de propiedad privada puede dar lugar a que los «magnates» de los medios de comunicación utilicen su posición para ejercer una influencia indebida en el contenido de las noticias. Por lo tanto, optar por una combinación de medios de comunicación públicos y privados y promoverla puede ayudar a garantizar un equilibrio (Stapenhurst, 2000[32]). Del mismo modo, la transparencia en la propiedad de los medios de comunicación es también un componente crucial. Para que el público evalúe la objetividad de los medios de comunicación específicos y para que el gobierno evalúe la diversidad de los medios de comunicación, los intereses comerciales de los propietarios de los medios de comunicación deben ser transparentes y accesibles para todos. Si el propietario del medio de comunicación hace negocios con el gobierno, la transparencia es aún más relevante para evitar cualquier forma de influencia política indebida. Los gobiernos podrían considerar la posibilidad de instituir medidas para exigir la declaración de los intereses comerciales a un organismo de regulación independiente o directamente al público en forma de un registro

de acceso público, o ambas cosas. Los gobiernos también podrían considerar la posibilidad de establecer medidas de transparencia para identificar a los propietarios beneficiarios de los medios de comunicación, especialmente en el sector de la transmisión.

13.3. Desafíos

Aunque pueden variar en función de los contextos nacionales, entre los desafíos a la participación figuran los siguientes:

- fortalecer la capacidad administrativa para garantizar una participación significativa;
- implementar regulaciones relativas =al efecto «puertas giratorias».

13.3.1. Fortalecer la capacidad administrativa para garantizar una participación significativa

Aunque fortalecer la apertura, el aumento de la transparencia y la garantía de procesos de toma de decisiones inclusivos contribuye a promover la integridad en la adopción de decisiones, la implementación sigue siendo un desafío compartido por la mayoría de los países. Esto se debe, en gran medida, al reto que supone la escasa capacidad administrativa, incluidas las atribuciones, la planificación o los incentivos débiles, o una cultura administrativa no favorable.

Para garantizar que la participación de las partes interesadas se haga realidad, es necesario un cambio cultural en las actividades de la administración pública. Como se ha examinado anteriormente, las partes interesadas deberían ser involucradas a lo largo de todo el ciclo de formulación de las políticas públicas, desde el establecimiento de la agenda hasta la evaluación; y no únicamente al final del proceso. Una política de gobierno que establezca los requisitos y objetivos de la participación de las partes interesadas puede ser un primer paso eficaz y se puede respaldar con el compromiso de la alta dirección de hacer participar a las personas en la elaboración de las políticas públicas. También es fundamental garantizar que los funcionarios públicos dispongan de capacidad en términos de capacitación en métodos eficaces, así como los recursos (de tiempo y financieros) para involucrar de manera significativa a las partes interesadas. De hecho, el éxito de la participación de las partes interesadas depende de una planificación suficiente y estratégica que garantice la existencia de los recursos y la capacidad necesarios para asegurar la representación, la moderación, el análisis y el arbitraje en toda la comunidad.

Por último, como se ha examinado anteriormente, para evitar la captura del proceso de participación de las partes interesadas es necesario orientar a los funcionarios públicos sobre la forma de garantizar la transparencia y la equidad del proceso. Si bien no se exige a los gobiernos que acepten sistemáticamente todos los aportes recibidos durante el proceso, los encargados de la formulación de políticas deben exponer abierta y transparentemente las razones por las que rechazan los insumos y mantener la rendición de cuentas en cuanto a su decisión.

13.3.2. Implementar regulaciones relativas al efecto «puertas giratorias»

El movimiento entre posiciones en los sectores público y privado puede dar lugar a la emergencia de conflictos de intereses y presentarse el riesgo de captura de políticas. Cuando las nuevas funciones corresponden a esferas muy cercanas o que estaban directamente controladas por el ex funcionario público, el fenómeno denominado «puerta giratoria» puede percibirse como la concesión de una ventaja injusta en términos de información, relaciones o cualquier otro tipo de ventaja obtenida en las anteriores

funciones públicas. En algunos casos, los funcionarios públicos pueden sentirse tentados a tomar decisiones, o puede percibirse que las han tomado, no en el interés público, sino en el interés de un empleador anterior o futuro. Teniendo en cuenta la creciente movilidad de las personas entre los sectores público y privado y la pericia que adquieren las personas en esos sectores, es probable que el fenómeno aumente y que surjan problemas de «puertas giratorias» en situaciones como las siguientes:

- al buscar un futuro empleo fuera de la administración pública;
- al ejercer acciones de cabildeo sobre los antiguos empleadores públicos;
- al usar «información privilegiada»;
- al ser empleado por la administración pública para realizar las mismas tareas que se realizaban en las antiguas funciones del sector privado;
- al ser contratado nuevamente por la administración pública, por ejemplo, como consultor, para realizar tareas similares a las que se llevaban a cabo en las antiguas funciones públicas.

Uno de los principales desafíos de la implementación de las regulaciones relativas al efecto «puertas giratorias» es encontrar un equilibrio adecuado y codificar las normas y restricciones para salvaguardar la integridad pública sin afectar indebidamente las carreras de las personas ni la eficiencia de los servicios públicos. Al establecer restricciones y prohibiciones específicas y proporcionadas a los funcionarios públicos, según las funciones que ocupan y las tareas que desempeñan, los gobiernos han tratado de hacer frente a estos riesgos de posibles conflictos de intereses (como es el caso de Francia, véase el recuadro 13.4). Sin embargo, como se ha señalado, la implementación de estas disposiciones respecto al efecto «puerta giratoria» puede ser difícil. Según el alcance de las funciones comprendidas en las disposiciones y el tiempo de incompatibilidad elegido, las funciones encargadas de hacer cumplir estas disposiciones pueden carecer de recursos para comprobar todas las notificaciones de futuros empleos o actividades remuneradas y decidir de manera informada si aprobarlas, con reservas si es necesario, o u desaprobarlas.

Recuadro 13.4. Implementación y monitoreo de las disposiciones sobre el efecto «puertas giratorias» en Francia

En Francia, desde 2013 la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública (*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique* o HATVP) se encarga de monitorear la implementación de las disposiciones relativas al efecto «puertas giratorias» para los miembros del gobierno, los miembros de las juntas de los organismos administrativos independientes y los principales funcionarios electos a nivel local. Durante los tres años siguientes al cese de sus funciones, estos funcionarios deben solicitar autorización antes de emprender cualquier nueva actividad privada remunerada. El no hacerlo o el no acatar la decisión de la institución es un delito penal. Las decisiones tomadas por la HATVP se comunican tanto a la administración anterior como al futuro empleador. Una vez comunicadas al antiguo funcionario público, estas decisiones emitidas para los antiguos miembros del gobierno y los principales funcionarios locales electos se publican en línea, lo que aumenta el escrutinio y la supervisión públicos.

A partir de febrero de 2020, al fusionarse con la Comisión de Ética de la Administración Pública, el alcance de la autoridad se extenderá al monitoreo de las regulaciones relativas al efecto «puertas giratorias» para todos los funcionarios públicos. Todo funcionario público que deje de ejercer funciones para comenzar a hacerlo en el sector privado se remitirá a sus superiores inmediatos y, de ser necesario, a los funcionarios de ética de las administraciones. Si no se resuelve la duda en esos dos primeros niveles, la HATVP intervendrá como último recurso en los casos en que los actores se encuentren en funciones de riesgo y el nivel jerárquico o la naturaleza de las funciones así lo requieran.

Fuente: (HATVP, n.d.[33]).

Además, si no reciben la aprobación los altos funcionarios públicos especializados en un campo o actividad determinados que están sujetos a un período de incompatibilidad corren el riesgo de pasar un tiempo de inactividad más prolongado. Algunos gobiernos han abordado estas situaciones concediendo un subsidio que comprende la totalidad o parte del salario anterior a los funcionarios públicos de alto rango a los que se aplican esas disposiciones. En Francia, los miembros del gobierno que hayan presentado su declaración de bienes de fin de función ante la autoridad pertinente reciben un subsidio durante tres meses después del cese de sus funciones públicas; dicho subsidio equivale a su salario mensual anterior. Sin embargo, estas disposiciones no suelen abarcar todo el período de incompatibilidad, ni se aplican a todo el ámbito de funciones que abarca la regulación respecto al efecto «puertas giratorias». Pueden plantearse desafíos adicionales en caso que los funcionarios públicos estén obligados por ley a notificar sus nuevos cargos privados y no lo hayan hecho y en situaciones que el marco jurídico no abarque (por ejemplo, los ex funcionarios públicos ya no se encuentran dentro de los plazos legales cubiertos por este requisito, pero siguen disponiendo de «información privilegiada» útil).

Para hacer frente a las tensiones entre el derecho de las personas a perseguir una carrera en su campo de especialidad, la integridad de las decisiones públicas y los recursos limitados para supervisar todos los movimientos —incluidos los de quienes no han notificado nuevas funciones privadas— los gobiernos pueden considerar la posibilidad de:

- establecer o fortalecer el marco jurídico y reglamentario para abarcar, como mínimo, las principales esferas de riesgo (por ejemplo, los sectores regulados, los ámbitos y las tareas que corresponden al ámbito de las antiguas funciones públicas) y las funciones (por ejemplo, los dirigentes políticos y de gestión de alto nivel, los organismos de regulación) para los conflictos de intereses posteriores al empleo público;
- establecer normas proporcionadas, restricciones (por ejemplo, plazos, funciones, disposiciones que puedan aplicarse en situaciones potencialmente problemáticas), medidas de supervisión y rendición de cuentas y sanciones en caso de violación;
- comunicar estas normas con regularidad y proporcionar orientación y apoyo para abordar las cuestiones y las nuevas preocupaciones a través de diferentes canales y herramientas (por ej., mediante los procesos de gestión de los recursos humanos, la capacitación y la orientación ética en el servicio) con respecto a las opciones de carrera, las posibles restricciones y los arreglos caso por caso que se adopten en las actividades en curso o futuras;
- establecer herramientas digitales para monitorear los movimientos y sistemas de alerta para los órganos de supervisión, basados, por ejemplo, en la información abierta disponible (por ej., los informes de los medios de comunicación, la sociedad civil y los vigías, las declaraciones patrimoniales y de intereses, los registros comerciales);
- ajustar las normas, la orientación y los mecanismos de rendición de cuentas periódicamente para que se adapten a la evolución del contexto social, económico y político.

Referencias

Access Info (n.d.), *Access Info Europe – The Right to Ask … The Right to Know*, https://www.access-info.org/ (accessed on 17 October 2019). [34]

Council of Europe (2016), *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*, Council of Europe, Strasbourg, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1 (accessed on 24 January 2020). [31]

Federal Election Commission (2019), *Federal Election Commission*, https://www.fec.gov/ (accessed on 8 August 2019). [29]

HATVP (2018), *Ethical Rules*, https://www.hatvp.fr/en/high-authority/regulation-of-lobbying/list/#ethical-rules-ri (accessed on 24 January 2020). [27]

HATVP (n.d.), *Le contrôle de la mobilité public/privé*, https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-deontologie-des-responsables-publics/controle-mobilite/ (accessed on 26 February 2020). [33]

House of Commons (2009), *The Code of Conduct*, House of Commons, London, https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf. [18]

OCDE (2019), *Institutions Guaranteeing Access to Information: OECD and MENA Region*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/e6d58b52-en. [35]

OCDE (2018), *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306769-es. [13]

OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306745-es. [2]

OCDE (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en. [11]

OCDE (2018), *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305847-en. [7]

OCDE (2018), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, París/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, https://dx.doi.org/10.1787/9789264304543-es. [12]

OCDE (2017), *Compendium of Good Practices on the Use of Open Data for Anti-corruption: Towards Data-driven Public Sector Integrity and Civic Auditing*, OCDE, París, https://www.oecd.org/corruption/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm (accessed on 28 November 2019). [10]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (accessed on 24 January 2020). [1]

OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, http://www.oecd.org/fr/gov/open-government.htm. [3]

OCDE (2017), "Recommendation of the Council on Open Government", *OECD Legal Instruments. OECD/LEGAL/0438*, pp. 1-10. [4]

OCDE (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en. [28]

OCDE (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en. [6]

OCDE (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en. [20]

OCDE (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en. [25]

OCDE (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en. [26]

OCDE (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (OECD/LEGAL/0379)*, OCDE, París, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379 (accessed on 24 January 2020). [19]

OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en. [14]

OCDE (2004), "OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service", in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-2-en. [15]

OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en. [5]

OECD (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, https://dx.doi.org/10.1787/9789264262072-es. [16]

Open Data Charter (2015), *Principles - International Open Data Charter*, https://opendatacharter.net/principles/ (accessed on 12 September 2019). [8]

Parliament of Ireland (2015), *Regulation of Lobbying Act 2015*, https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2015/5/eng/enacted/a515.pdf (accessed on 8 August 2019). [21]

Rossi, I., L. Pop and T. Berger (2017), *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure*, World Bank, Washington DC, http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8. [17]

Standards in Public Office Commission (2018), *2018 Code of Conduct for Persons Carrying on Lobbying Activities*, https://hea.ie/assets/uploads/2017/04/2018_Code_of_Conduct.pdf (accessed on 22 January 2020). [22]

Standards in Public Office Commission (2015), *Lobbying.ie*, https://www.lobbying.ie/ (accessed on 24 January 2020). [23]

Stapenhurst, R. (2000), *The Media Role in Reporting Corruption*, World Bank, Washington, D.C., https://www.researchgate.net/publication/265232533_The_Media_Role_in_Curbing_Corruption (accessed on 24 January 2020). [32]

Transparency International Ireland (2015), "Responsible lobbying in Europe: A short guide to ethical lobbying and public policy engagement for professionals, executives and activists", https://www.transparency.ie/resources/lobbying/responsible-lobbying (accessed on 17 October 2019). [24]

Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en. [9]

UN High Commissioner for Human Rights (2016), *Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned : report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN, Geneva, https://digitallibrary.un.org/record/841791#record-files-collapse-header (accessed on 4 September 2019). [30]

Notas

[1] Para obtener más información sobre la implementación de medidas de acceso a la información y la orientación y las herramientas conexas, véase por ejemplo, (Access Info, n.d.[34]).

[2] Para obtener más información sobre las instituciones que apoyan el régimen de acceso a la información, véase (OCDE, 2019[35]).

[3] Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Lituania, México, Reino Unido, República Checa y República de Corea.

[4] El derecho a la libertad de asociación protege el derecho a formar asociaciones y unirse a ellas para perseguir objetivos comunes.

[5] El derecho de reunión pacífica protege el derecho de las personas y grupos a reunirse y a participar en protestas pacíficas.

[6] Para obtener más información sobre la garantía y la habilitación de un entorno seguro para los medios de comunicación, véase la labor del Consejo de Europa www.coe.int/en/web/freedom-expression/safety-of-journalists (consultado el 20 de febrero de 2020).

Manual de la OCDE sobre Integridad Pública

El *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública* ofrece orientación a los gobiernos, las empresas y la sociedad civil para la implementación de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública. El Manual explicita que significan en la práctica los trece principios de la Recomendación e identifica los desafíos que implica su implementación. Proporciona orientación para mejorar la cooperación intergubernamental, así como entre los diferentes niveles de gobierno nacional y subnacionales. A su vez, el Manual detalla los elementos básicos de un sistema de gestión de recursos humanos basado en el mérito y los componentes clave de las culturas organizativas abiertas, teniendo como objetivo la creación de una cultura de integridad en el gobierno y la sociedad. También detalla el rol del gobierno de proporcionar orientación a las empresas, la sociedad civil y los ciudadanos sobre la defensa de los valores de integridad pública. Asimismo, el Manual expone cómo utilizar el proceso de gestión de riesgos para evaluar y gestionar los riesgos de integridad, y destaca cómo utilizar el sistema de sanción y aplicación de la ley para garantizar una verdadera rendición de cuentas respecto a las violaciones de la integridad.

PRINT ISBN 978-92-64-52578-8
PDF ISBN 978-92-64-97887-4