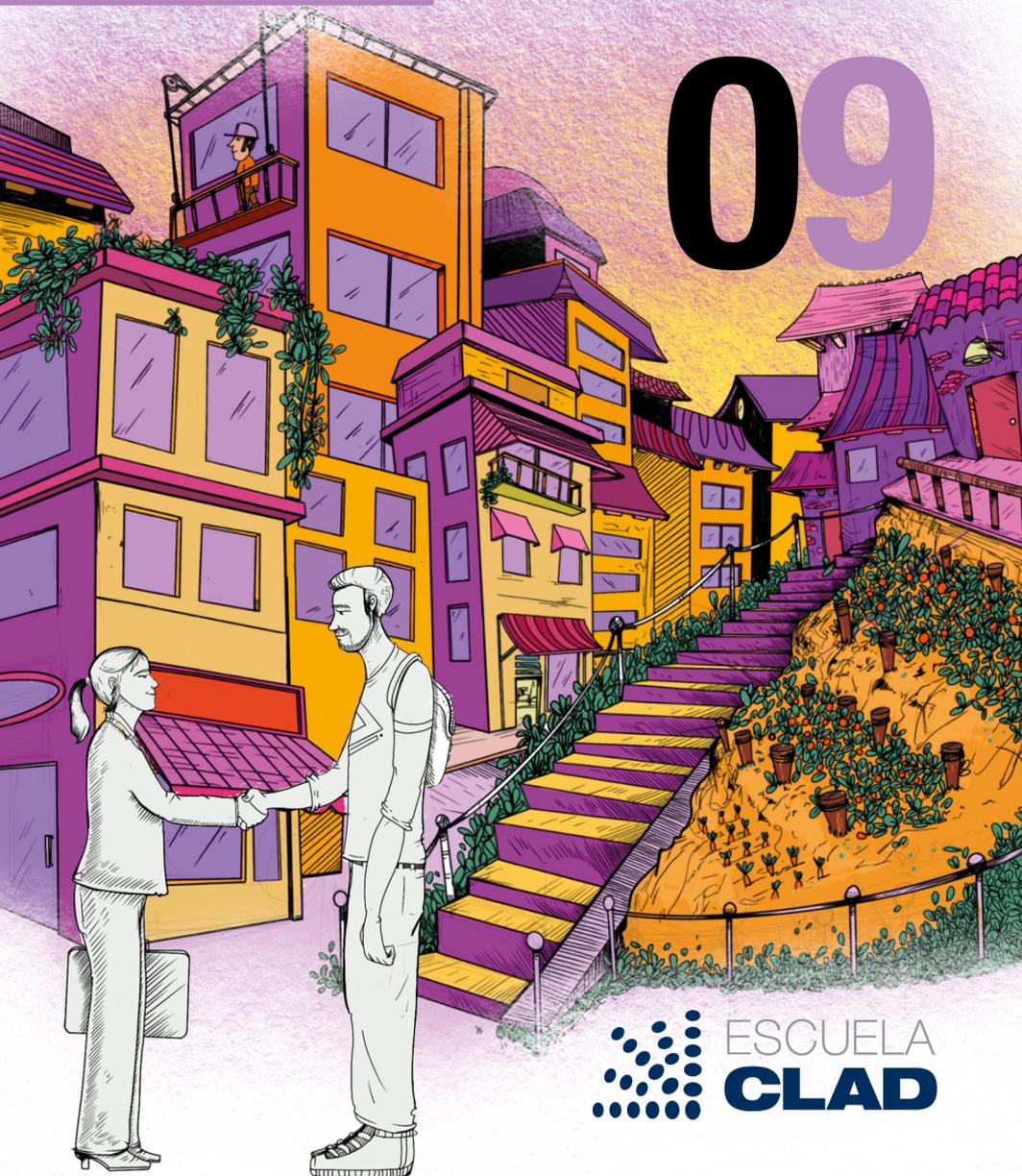


año 2021

CLAD

Ética y buen gobierno en tiempos de pandemia

09



ESCUELA
CLAD

año 2021

CLAD

**Ética y buen gobierno
en tiempos de pandemia**

**CLAD**CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLOESCUELA
CLAD**ÍNDICE****Colección Experiencias Escuela CLAD**

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
 Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros
 - Caracas 1071 Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A Venezuela

Correo electrónico: eiapp@clad.org
 Twitter, Instagram y LinkedIn: @clad_org
 Facebook: clad.fb

Secretario General del CLAD: Francisco Javier Velázquez López
Coordinación académica: Nelson De Freitas

Coordinación editorial: Daniela Pettinari
Corrección de estilo: José Daniel Cuevas
Corrección ortotipográfica: María Ron
Diseño de colección: Aarón Lares
Diagramación: Gioberty Monserrat
Ilustración de portada: Gabriel Mesa

ISBN: 978-980-7925-17-4
 Depósito legal: DC2021001463

Las opiniones expresadas en los artículos del libro son de exclusiva responsabilidad de sus autores y su publicación no refleja necesariamente los puntos de vista del CLAD

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2021

PRÓLOGO	7
/ por <i>Francisco Javier Velázquez López</i>	
CAPÍTULO 1	13
Sobre el buen gobierno: reflexiones y propuestas para la investigación y gestión	
/ por <i>Manuel Villoria (España) y César Cruz-Rubio (México)</i>	
CAPÍTULO 2	89
Conflictos de intereses y procesos de captura de la decisión pública: propuesta metodológica para su identificación, análisis y evaluación	
/ por <i>Julia Natalia Gentile y Juan Ignacio Morelli (Argentina)</i>	
CAPÍTULO 3	115
Acceso a la información y riesgos de corrupción en torno a la emergencia de covid-19: análisis de algunos ejemplos en Colombia	
/ por <i>Fernando Segura Restrepo (Colombia)</i>	
CAPÍTULO 4	135
Los mejores casos prácticos presentados	
4.1 Programa de gestión de riesgos de integridad en sectores administrativos de un Tribunal de Cuentas Estatal de Brasil	
/ por <i>Rodrigo De Bona (Brasil)</i>	
	137

PRÓLOGO

- 4.2 Propuesta de consolidación del sistema de integridad para contrataciones públicas
/ por *Sigri Laura Paniagua y Pricis De la Cruz*
(*República Dominicana*) 161
- 4.3 Proyecto piloto de sistema de integridad para la Subsecretaría del Ministerio de Política Territorial de España
/ por *José María Marcos Espinosa* (*España*) 195

El desarrollo de la pandemia de covid-19 ha provocado una crisis de salud pública, sanitaria, económica y social, cuyos efectos a largo plazo parecen evidentes. La pandemia nos ha hecho más conscientes de la fragilidad de un mundo que puede ser golpeado por fenómenos naturales que, no por ser improbables, dejan de ser posibles. En todo caso, la mayor parte de los riesgos a los que tiene que hacer frente la humanidad los genera la propia sociedad, como consecuencia de un desarrollo muchas veces incontrolado.

Por una parte, observamos el continuo deterioro del medioambiente y sus efectos, como el calentamiento global, derivado de un concepto de crecimiento económico cortoplacista e insolidario con las generaciones futuras. Por otra, el avance de la inteligencia artificial y la biotecnología, con su capacidad de transformación disruptiva, fruto de nuestra fe en la ciencia y en un modelo de progreso lineal. Las sociedades del riesgo, de las que hablaba Ulrich Beck, se han empezado a desplegar incontroladamente en este siglo XXI. Este riesgo no puede ser confrontado por la sociedad civil en sí misma, y tampoco el mercado puede protegernos. De ahí, el nuevo papel del Estado como estrategia y tractor de la recuperación y la generación de instituciones que frenen las dificultades y fortalezcan la necesaria resiliencia.

En suma, ante las consecuencias presentes y futuras de las diferentes crisis y su interrelación, la acción del Estado se ha convertido en el factor insustituible para minimizar las amenazas, ya que aporta orden y seguridad en momentos como los actuales. La correcta actuación de los gobiernos, unida a la conciencia cívica, es la única balsa de salvación que tenemos las sociedades democráticas frente a las tensiones presentes y las que se anticipan. Unos gobiernos que tienen, por ende, unos poderes renovados y una legitimación extra que no deben dilapidar. Poderes que, como hemos visto, les permiten la declaración de emergencia y la suspensión de derechos civiles, la captura de información completa



sobre nuestras vidas o la reducción de sus deberes de transparencia y *accountability*. Todo ello hace pivotar, en gran medida —y esperemos que solo por un tiempo—, en la profesionalidad, responsabilidad y ética de nuestros funcionarios y gobernantes, el buen funcionamiento de nuestra gobernanza. No olvidemos que, más allá de los momentos de grave crisis, las tendencias de fondo nos arrastran a conflictos axiológicos profundos y a la necesidad de encontrar espacios de deliberación que faciliten consensos y eviten daños irreversibles a nuestras comunidades.

Precisamente, conviene recordar de nuevo, cómo el CLAD reitera la necesidad de profesionalización de los servidores públicos. ¿Cómo vamos a luchar eficazmente contra la corrupción en el ámbito público si nuestros empleados solo están temporalmente en la institución pública correspondiente y después deben esperar hasta la siguiente ocasión? Cualquier análisis objetivo destacará que, al menos en su etapa final en el desempeño del cargo, se preocuparán más por establecer relaciones profesionales, incluyendo favores, que por administrar diligentemente los asuntos públicos. En consecuencia, para todos aquellos gobiernos que han hecho del combate a la corrupción una bandera —a veces solo mediática— pero no generar sistemas de profesionales de función pública es un error evidente. Max Weber lo señalaba ya hace cien años, cuando destacaba que a los funcionarios no les resultaba económicamente rentable la corrupción, pues podían perder su posición social y sus privilegios como miembros de la clase media.

El Curso Internacional con Sello CLAD «Construyendo un futuro de integridad y justicia: ética pública para los países y las organizaciones», llevado a cabo del 31 de mayo al 11 de julio de 2021 en el campus virtual de la Escuela del CLAD, realizó un repaso por los temas más relevantes relacionados con la ética del político y del empleado público y la construcción de infraestructura ética. Entendida esta como mecanismo de prevención de la corrupción, pero sobre todo como instrumento de desarrollo de la integridad colectiva.

Para alcanzar sus objetivos, en el curso se analizaron diferentes concepciones de la ética pública y se reflexionó sobre cómo aplicar estas teorías generales a los casos concretos. Se comprobó la dificultad de la definición del bien en la acción de gobierno y se analizó la respuesta minimalista, consistente en evitar el mal.

El presente libro, el número 9 de la colección Escuela del CLAD, consecuencia directa del Curso Internacional, muestra una de las recomendaciones más importantes de la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (2018):

«El aprendizaje e intercambio permanente de buenas prácticas entre los países firmantes de la misma, no solo para prevenir y luchar contra la corrupción, sino para ir más allá y consolidar un sistema de integridad sólido que fortalezca lo que creemos que es la práctica común en nuestras administraciones: el comportamiento honesto de nuestros servidores públicos». (p. 11)

Treinta y tres participantes de 14 países de Iberoamérica: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, intercambiaron experiencias y aprendizajes en esta primera edición del Curso Internacional, cuyo objetivo general fue el de convertirse en agentes de desarrollo moral en sus organizaciones, reforzando sus actitudes prosociales, y mejorando sus conocimientos y capacidades estratégicas, así como la comprensión y uso de las herramientas operativas a su disposición.

Los docentes del curso fueron el doctor Manuel Villoria Mendieta, catedrático de ciencia política en la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid, dirigente también del Observatorio en Buena Gobernanza y director del máster de Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset; el doctor César Nicandro Cruz Rubio, profesor asociado en la Universidad Carlos III, de Madrid, investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (Gigapp), y miembro del panel internacional de expertos de la IRM-OGP¹

¹ *Independent Reporting Mechanism—Open Government Partnership*, por sus siglas en inglés.



Alianza para el Gobierno Abierto, desde el año 2016 hasta el presente, en Washington DC, EE.UU.

El libro presenta cuatro capítulos, siendo el primero el artículo inédito que los docentes redactaron especialmente para esta publicación. Los capítulos dos y tres son una selección de los mejores *papers* presentados en el área de ética en el Congreso Internacional del CLAD 2021. El último capítulo contiene los resúmenes de los tres mejores trabajos finales entregados por los alumnos. Se trata de propuestas prácticas de implantación de modelos de ética e integridad en sus propios contextos institucionales.

Capítulo 1. «Sobre el buen gobierno: reflexiones y propuestas para la investigación y gestión», por los docentes Manuel Villoria y César Cruz.

Capítulo 2. «Conflictos de intereses y procesos de *captura de la decisión pública*. Propuesta metodológica para su identificación, análisis y evaluación», por Julia Natalia Gentile y Juan Ignacio Morelli, de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de Argentina.

Capítulo 3. «Acceso a la información y riesgos de corrupción en torno a la emergencia de covid-19», por Fernando Segura Restrepo, profesor de la Universidad del Rosario y del Externado de Colombia.

El **capítulo 4** comprende los resúmenes de los tres mejores proyectos presentados por los alumnos durante el Curso Internacional y que presentamos hoy como aportes concretos para fortalecer la institucionalidad pública:

- «Diseño e implementación de un programa de gestión de riesgos de integridad en sectores administrativos de un Tribunal de Cuentas Estatal del Brasil», por Rodrigo De Bona, de la Contraloría General de la Unión, Brasil.

- «Propuesta de consolidación del sistema de integridad de la Dirección General de Contrataciones Públicas», por Laura Paniagua y Pricis De la Cruz, de la dirección general de Contrataciones Pública de la República Dominicana.
- «Proyecto piloto de sistema de integridad para la Subsecretaría del Ministerio de Política Territorial de España», por José María Marcos Espinosa, del Ministerio de Política Territorial, España.

Este libro es producto de la búsqueda del CLAD por realizar cambios en las organizaciones de Iberoamérica a través del principal actor de cualquier administración pública: el servidor público, cuya actuación debe tener en los principios éticos la base de su proceder para servir adecuadamente a los intereses ciudadanos y contribuir a la recuperación de la confianza en los poderes públicos.

Francisco Javier Velázquez López
Secretario General del CLAD
Ciudad de Caracas, octubre de 2021



CAPÍTULO 1

**Sobre el buen gobierno:
reflexiones y propuestas
para la investigación
y gestión**

Sobre el buen gobierno: reflexiones y propuestas para la investigación y gestión

Manuel Villoria

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. España

César Cruz-Rubio

*Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas. México*

La corrupción se ha convertido en uno de los retos más relevantes del mundo actual. En una encuesta de Gallup del año 2013, hecha a 70 000 personas en sesenta y nueve países, y que confirma hallazgos previos de 2010 y 2011, la corrupción se consideraba el problema mundial número uno (Holmes, 2015). Esta situación, ahora considerada parte de la normalidad, era impensable hace solo treinta años, cuando la palabra corrupción apenas aparecía en los medios de comunicación o en la investigación social.

Ha habido razones políticas e ideológicas para ese cambio, y es probable que ambas estén interconectadas. El papel de las ideas es esencial para entender el cambio político y normativo. Por ejemplo, desde mediados de la década de 1980, la prevalencia de los enfoques neoinstitucionalistas en economía (véase North, 1990; Knack y Keefer, 1995; Williamson, 2000; Rodrik et al., 2004; Acemoglou y Robinson, 2013) y en ciencias políticas (véase March y Olsen, 1984; Ostrom, 1990; Rothstein y Teorell, 2008; Anderson y Tverdova, 2003; Fukuyama, 2015) ha producido un aumento de la investigación sobre la calidad de las instituciones, que ahora se consideran la variable crítica para entender el éxito o el fracaso de una nación. Estas ideas, a su vez, les ha permitido a las organizaciones internacionales entender mejor las causas de la mayoría de sus fracasos en la promoción del desarrollo y han llevado a modificar sus estrategias contra la corrupción, desarrollando así una nueva agenda global para construir



una buena gobernanza. Desde el punto de vista político, el fin de la Guerra Fría y el triunfo del capitalismo han reducido la necesidad de apoyar a los regímenes corruptos que favorecían a uno de los dos bloques, lo que, entre otras cosas, ha favorecido a nivel mundial un mayor financiamiento para investigar este problema y ha permitido a los periodistas reorientar el foco de atención e informar sobre los escándalos de corrupción.

Todos estos cambios han provocado que la corrupción se convierta en uno de los temas de investigación más destacados de las ciencias sociales en los últimos años, con 19 462 artículos publicados en 2020 en revistas con revisión por pares. Algunos de estos artículos incluyen el propio concepto de corrupción (Heidenheimer y Johnston, 2002; Rothstein y Varraich, 2017), su medición (Sequeira, 2012; Sampford et al., 2017; Weber Abramo, 2007; Lambsdorff, 2006a y 2006b; Andersson y Heywood, 2009), sus causas (Klitgaard, 1988; Mungiu-Pippidi, 2015; Persson et al., 2013), y sus consecuencias económicas y sociales, por ejemplo sobre el PIB per cápita (Mauro, 1996; Tanzi y Davoodi, 2000); Abed y Davoodi, 2000), el crecimiento económico y la inversión extranjera (Méon y Sekkat, 2005), la desigualdad y la pobreza (Gupta et al., 2000), el desarrollo humano (Akçay, 2006; Holmberg et al., 2009); o la felicidad y el bienestar subjetivo (Frey y Stutzer, 2000).

Pero al tiempo que se ha producido este cambio de prioridades en los temas de estudio de las ciencias sociales, otro cambio más reciente, y que es foco de nuestra atención en este documento, empieza a ser claramente destacable. Surge de preguntarse, de nuevo, qué es lo contrario a la corrupción. Si existe corrupción es porque hay algo que se ha podrido, algo puro que ha sido mancillado o se ha descompuesto. Qué es lo que sería lo puro, aunque nunca se haya dado en la realidad social y política y quede como un referente normativo, es de lo que trataremos en este espacio.

En definitiva, hablaremos del buen gobierno, para luego pasar a analizar cómo construir ese referente de calidad que la corrupción deteriora. Para ello procederemos a hacer una revisión

de la literatura más importante y actual sobre este tema, además de referir a algunas experiencias internacionales que nos aporten ejemplos.

I. Clarificando los conceptos asociados al buen gobierno

La ciencia política en su vertiente más filosófica se ha ocupado largamente de problemas como la legitimidad del poder –desde Aristóteles a Pierre Rosanvallon, pasando por cientos y cientos de pensadores clásicos y modernos–, o la justicia del sistema –desde Platón a Amartya Sen, pasando también por Rawls, Barry y cientos de pensadores. Pero es cierto que se ha ocupado bastante menos de cómo se debe gobernar, de cómo se deben prestar servicios a la ciudadanía, en definitiva (Kirby y Wolf, 2021). Dicho de otra forma, y desde una perspectiva más empírica, siguiendo la célebre terminología de Easton (1965), ha habido mucha investigación sobre el *input* de la política (las elecciones, los partidos, la cultura política), pero menos sobre el *output*, las políticas públicas y la caja negra del sistema (cómo opera la maquinaria gubernamental y genera sus productos). En términos de Rosanvallon (2015), mucha preocupación por la democracia de autorización, donde la clave son las elecciones y la legitimación para gobernar, y menos por la democracia de ejercicio, en donde la clave es la relación de confianza entre gobernantes y gobernados, fundada en la confianza democrática.

Sin embargo, al final del día lo que realmente afecta al bienestar y felicidad de las personas es que puedan alimentarse de forma sana, educar bien a sus hijos, prevenir y curar sus enfermedades o ir seguras por la calle. Todo ello no lo asegura que existan elecciones libres, ni siquiera que exista una Constitución muy avanzada en el reconocimiento de derechos. Todo ello lo asegura que exista un gobierno que funcione, un gobierno que tenga lo que algunos autores denominan calidad gubernamental (Bågenholm et al., 2021).



Esto nos lleva a la primera distinción, que es la que existe entre democracia y calidad del gobierno (Fukuyama, 2016). Lo normal es que pensemos que para que un gobierno sea de calidad debe ser democrático. Por desgracia, tenemos demasiados ejemplos de gobiernos democráticos, elegidos por la ciudadanía en elecciones libres y justas, cuyos niveles de corrupción, despilfarro, clientelismo e ineficiencia son alarmantes. Se podrá argüir que esos ejemplos son de países con baja calidad democrática. Algunos afirman que si midiéramos la calidad de las democracias, siguiendo el famoso modelo de Diamond y Morlino (2006), seguro que la calidad del gobierno correlacionaría con la calidad de la democracia. Una democracia de calidad no solo tiene elecciones libres y justas, sino también *accountability*¹ horizontal, competencia política, estado de derecho, participación cívica, libertades garantizadas, igualdad política y responsividad (*responsiveness*), o capacidad de dar respuesta a las demandas ciudadanas. En consecuencia, todo sumado garantiza un gobierno de calidad, aunque incorpore más condiciones que las propias y exclusivas del gobierno. Pero, aun siendo cierta la afirmación previa, el problema es que también tenemos gobiernos autoritarios bastante eficaces. Amartya Sen (2011) comparó los gobiernos de la democrática India y de la totalitaria China, y los resultados fueron bastante deprimentes para la India.

En suma, puede haber calidad del gobierno sin democracia, y puede haber democracia sin calidad del gobierno, aunque una democracia de alta calidad (en los pocos sitios donde existe) seguro que también atesora calidad del gobierno como un componente más. Luchar por una democracia de alta calidad es un noble fin digno de apoyo, pero es un objetivo demasiado exigente para que lo alcance un único gobierno, sobre todo si se parte de debilidades

¹ No existe una traducción formal al español para el término *accountability*. Pero se relaciona directamente con la responsabilidad y la actitud que se percibe de un individuo dentro de un ambiente laboral, representando su capacidad de ubicarse de manera activa en cuanto a los problemas. Es como la «forma óptima» de trabajar dentro de una organización.

institucionales previas, caminos de dependencia que anclan en la pobreza y prácticas sociales insolidarias (Acemoglu y Robinson, 2013). Por ello, si hay que priorizar, tal vez se deba empezar por buscar un buen tractor que impulse el resto de reformas institucionales precisas, y ello nos lleva, probablemente, a empezar mejorando la calidad del gobierno (Rothstein, 2021). La historia nos demuestra que las democracias que funcionan mejor tenían, previamente a su consolidación democrática, calidad gubernamental, con una burocracia meritocrática y eficaz. En suma, partían de un Estado que ya funcionaba desde hacía siglos. Por ello, si buscamos construir una democracia de calidad, debemos empezar preocupándonos por la calidad del gobierno (Bågenholm et al., 2021).

Otro concepto que debemos separar del de calidad del gobierno o buen gobierno (que es como preferiríamos llamarlo) es el de buena gobernanza. Dejemos aparte los múltiples significados de gobernanza y sus diferentes escuelas, y vayamos directamente al concepto de buena gobernanza. Si entendemos por buena gobernanza el proceso de definir colectivamente el conjunto de instituciones formales e informales que Estado, sociedad civil y mercado han de respetar para conseguir el bien común (Kaufmann et al., 2004), entonces veremos que este concepto se extiende en exceso y habla de muchas más cosas de las que nosotros desearíamos hablar en este momento.

En su esfuerzo por medir la buena gobernanza, los indicadores que generó el Banco Mundial incluyen seis dimensiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, eficacia del gobierno, calidad de la regulación, Estado de derecho y control de la corrupción. De estas dimensiones nos interesan, a nuestros efectos, el control de la corrupción, la eficacia del gobierno y, parcialmente, el Estado de derecho y la calidad de la regulación. Parcialmente porque en la construcción del Estado de derecho y la calidad regulatoria intervienen más actores que el gobierno, como el Parlamento, por ejemplo. Además, el concepto no solo abarcaría las instituciones estatales, sino que también sería importante tener en cuenta para la buena



gobernanza el papel del mercado y de la sociedad civil. De acuerdo con Rothstein (2021), este concepto de buena gobernanza es tan amplio que prácticamente abarca toda relación social, excepto las puramente comerciales y familiares, lo que hace que sea difícil de operacionalizar y medir, aunque el Banco Mundial lo haya intentado. Además, incluye en su concepto los propios efectos de la buena gobernanza, como la estabilidad o la eficacia, generando una tautología que dificulta más aún la medición.

La clave, ante ello, es preguntarnos: de todo lo que mide el concepto ¿qué sería lo esencial para el bienestar humano? Parece, por los datos empíricos generados en diversas investigaciones, que lo que realmente correlaciona con bienestar subjetivo (felicidad) es un gobierno que actúe honestamente, sin corrupción; esencialmente, que actúe de forma imparcial en la implementación de las políticas públicas (Helliwell, 2014; Helliwell et al., 2021). Ello, según las encuestas, es más importante para la gente que aspectos como la limpieza electoral o el sistema de partidos. Por otra parte, un gobierno imparcial y no corrupto genera confianza social (Dinesen y Sønderskov, 2021), una confianza que permite superar problemas de acción colectiva, facilita el desarrollo económico y se asocia a una mayor propensión a pagar impuestos, lo que auxilia a generar políticas sociales mejor financiadas y una mayor equidad (Svallfors, 2013). En suma, atendiendo a los datos expuestos, de todo el entramado de variables que incluye la buena gobernanza, aquellas relativas a buen gobierno serían las esenciales.

Con estas distinciones en mente, procedamos ahora a entrar más en el fondo de qué es realmente el buen gobierno, para lo cual se adelantan estas siete propuestas de ideas clave para su adecuado abordaje.

- En primer lugar, tenemos que reconocer que es un concepto normativo, que expresa un deber ser. Por ello requiere una reflexión desde la filosofía política que sea mínimamente sólida.

- Metodológicamente hablando, es un concepto en el que lo ideal es que permita su operacionalización y su medición, para poder comprobar niveles diferentes entre países o regiones, y estudiar así evoluciones.
- En cuanto al sujeto que constituye este concepto, nos debemos referir solo a la rama ejecutiva del gobierno, y más en concreto a la Administración, aunque en ella también participe el Gobierno en su faceta de cabeza de la Administración. No nos interesa la labor del Gobierno/Presidente como actor político, su política de comunicación, sus intervenciones parlamentarias, su convocatoria de elecciones, etc. Pero sí creemos que es importante que en la Administración incluyamos todo ese conjunto de disposiciones generales y planes que el Gobierno realiza sometido al derecho y controlables por los tribunales. Esto nos lleva a algo que muchos estudios no aclaran, y es la importancia que hay que otorgar a los directivos públicos en la dirección de la Administración, y al análisis de su trabajo.
- Evitar una definición tan amplia que no diferencie lo esencial de lo accesorio, o que incluya en la definición las consecuencias del buen gobierno. La clave, como indica Rothstein (2021), es que la variable dependiente es el bienestar humano, en torno a ello debemos concretar sus variables independientes.
- El buen gobierno no puede definirse en términos de qué hace, sino de cómo lo hace (Villoria, 2011). Esto implica que, por ejemplo, no puede establecerse que el buen gobierno sea el que gaste más de un x% en sanidad, otro x% en seguridad, o que tenga más o menos presupuesto en cultura. Lo que nos importa, bajo el prisma del buen gobierno, es si es imparcial en la toma de decisiones, respeta la legalidad, rinde cuentas, etc.
- Este concepto debería superar retos relativistas y, sin pretender defender ninguna superioridad etnocéntrica, ser



aplicable universalmente como método para conocer la calidad gubernamental en países muy diferentes.

- Finalmente, la calidad del gobierno no puede estar solo en los *outputs*, es decir, en la implementación imparcial de las decisiones tomadas políticamente. La calidad del gobierno tiene también un componente muy importante en cómo se toman las decisiones por esta rama del poder, en cómo se desarrollan sus labores cuasilegislativas y cuasijudiciales.

A partir de este conjunto de ideas propuestas, pasaremos ahora a su análisis y adecuada justificación de opciones.

II. Los debates filosóficos sobre el buen gobierno y nuestra opción

El buen gobierno desde la perspectiva del *input*

Ceñidos al programa previo, empezaremos con una reflexión inicial desde la filosofía política. La preocupación por el buen gobierno se hunde en los orígenes de las sociedades humanas. Esencialmente, está conectado a la idea de bien común. El buen gobierno trabaja por el bien común y no por el bien de sus miembros o de sus partidarios exclusivamente. Cuando actúa guiado por su propio interés no se diferencia en nada de los delincuentes. Lo que lo legitima es su búsqueda de la justicia para la comunidad, como nos indica San Agustín en *La ciudad de Dios*. Estas ideas ya se encuentran, además, en la noción de Mandato Celestial china o en el Rajadharma indio, con más de dos mil años de antigüedad. En Occidente, desde hace miles de años también, se encuentran normas contra la corrupción de los magistrados públicos, y la sofisticación de algunos de los sistemas antiguos para evitar la corrupción son ciertamente sorprendentes. Pero para nuestro texto, creemos esenciales dos elementos más de toda esta construcción intelectual de la antigüedad sobre el buen gobierno y su contrario, la corrupción del régimen. Ambos están ya en Aristóteles y otros pensadores clásicos, como

Cicerón, y son los siguientes. Primero, la importancia de la estabilidad política, la cual entra en riesgo cuando los responsables del régimen son dominados por el ansia de poder y riqueza, generando un poder arbitrario. De ahí la importancia de los regímenes mixtos, donde los diferentes componentes se controlan mutuamente. El segundo, el riesgo de la desigualdad. Para muchos pensadores clásicos, las desigualdades económicas, sociales y jurídicas eran contrarias a la libertad y las repúblicas estables. Platón criticó el culto sin sentido a la riqueza material, argumentando que conduciría al abuso, la corrupción y el eventual derrocamiento del Estado por parte de los pobres indigentes. Aristóteles afirmó que los mejores Estados estaban dominados por una gran clase media. Esta clase media reducía la rivalidad entre clases y, por tanto, fomentaba el orden y la libertad. Por el contrario, un Estado caracterizado por la polarización de la riqueza estaba plagado de conflicto y era propenso a la tiranía. Las discrepancias de riqueza restringían la libertad y suprimían la virtud, porque los ricos se preocupaban por atesorar más y más dinero, mientras que los pobres carecían de los medios para defender su propia libertad o la de la república (Buchan y Hill, 2014: 25 y ss.).

Siguiendo esta tradición, si nos centramos en cómo debe decidir un gobierno sobre las políticas públicas y sobre la generación de normas generales —el *input* de la acción pública²—, podemos decir que, tras todo este conjunto de reflexiones, la clave está en que el buen gobierno no puede ser partidista ni estar guiado por la obsesión de acumular más y más poder y de servir solamente a los intereses de los suyos; el buen gobierno debe ser autónomo en sus decisiones, de los intereses privados, pues se caracteriza por la búsqueda del bien común (Mungiu-Pippidi, 2021). Ahora bien, asumiendo estos límites,

² Es muy importante clarificar que aquí no hablamos del *input* en sentido cibernético eastoniano, sino que nos referimos en exclusiva a la toma de decisiones gubernamental (no del Legislativo) y, de ella, la que el gobierno toma como cabeza de la Administración, no como órgano político.



en la definición y generación del bien común existen dos paradigmas que se contradicen. Por una parte, el denominado modelo platónico-leninista, en el que los líderes conocen lo que es justo y bueno para la comunidad y la dirigen hacia ese fin, con sangre y fuego si es preciso. Un modelo del que la historia ha demostrado sus deficiencias y horrores, además de su inutilidad cuando las sociedades acceden a niveles de educación y conocimiento mínimamente desarrollados; un modelo, más aún, que exige unos niveles de virtud y sabiduría en los gobernantes que son prácticamente irrealizables (Dahl, 1989). Prácticas tecnocráticas puras, alejadas del escrutinio público, podrían entrar en este paradigma. Por otra parte el modelo democrático, tanto en versiones republicanas como liberales, en el que el gobierno sigue la voluntad del pueblo, y por ello el bien común es fruto de procedimientos participativos diversos y sistemas de control de la arbitrariedad complejos y coordinados. Nosotros entendemos que el buen gobierno se debe situar en este segundo paradigma o tradición democrática, cuando hablamos de la generación del *input* de sus políticas, normas y programas. No existe un programa cerrado de gobierno, ajeno a la voluntad popular; lo que existe son principios y procedimientos obligatorios si se quiere actuar como buen gobierno. En suma, el gobierno de calidad debe someterse a dos posibles principios, ambos de tradición humanista, y hasta cierto punto intercambiables: el principio de igualdad y el universalismo ético.

El buen gobierno se debe regir, en la generación de las normas generales y en su diseño de políticas, por el principio de igualdad (Dahl, 1989). Es decir, todos los miembros de la comunidad deben ser tratados, bajo las normas, como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones. Todos, en principio, tienen igual derecho a participar en la solución de los problemas del país, de ahí la necesaria búsqueda de mecanismos de participación y comunicación eficaces. Pero si, por razones diversas la participación directa o a través de asociaciones de forma equitativa no fuera posible, como ocurre

a menudo en la vida real, los intereses de todos deben tratar de articularse equilibradamente por los representantes, mediante una escucha e investigación imparcial antes de la decisión sobre las políticas y normas. Además, el buen gobierno debería tratar de igualar el acceso a los recursos políticos, de forma tal que las desigualdades en riqueza, estatus o poder coercitivo no hagan que la igualdad quede convertida en letra muerta (Mungiu-Pippidi, 2021). El buen gobierno promociona que las reglas del juego sean justas y que los actores implicados aporten sus razones con igualdad. Al final, el gobierno tiene que formular políticas y generar normas (proyectos de ley, reglamentos, etc.), y en su actividad preparatoria debe ser imparcial, creando las condiciones para que todos participen razonablemente.

Sin embargo, al final, en su decisión, no podrá ser imparcial, pues siempre habrá algunos que reciban más que otros o que no reciban lo suficiente. Siempre habrá valores que poner por encima de otros y optar. Probablemente, en esta fase también debe ser importante considerar el programa electoral y sus compromisos. Aún así, en todo caso, tiene una obligación: favorecer que todo se logre desde la mayor igualdad posible, la razonabilidad (Barry, 1995) y el respeto a los principios previos que se hayan obtenido por consenso superpuesto, y que constituyen las bases constitucionales del sistema de gobernanza (Rawls, 2005). El punto débil de este modelo está en que la razonabilidad exige que las personas quieran buscar acuerdos razonables. Si este prerrequisito no se da, entonces será muy difícil debatir con razones y argumentos sobre las políticas (véase también Majone, 1997). Pero si se da, como suele ser el caso en democracias asentadas, la ciudadanía podrá evaluar las políticas y normas y defender razonablemente sus argumentos:

evaluar una política es pasar por un proceso de razonamiento con el objeto de decidir si es una política deseable o no... si se tienen razones, se debe poder dar esas razones. Por lo tanto, evaluar una política es simplemente tomar las



medidas necesarias para poder justificar o argumentar a favor de la decisión o sobre la conveniencia o no de esa política. (Barry, 1990, p. 2)³.

Por su parte, Jürgen Habermas, en el marco de la tradición kantiana, afirma que «solo pueden existir aquellas normas jurídicas que pueden encontrar el asentimiento de todos los miembros de la comunidad jurídica, en un proceso discursivo de creación del derecho que, a la vez, ha sido constituido legalmente» (1996: 132). En consecuencia, si tenemos una regulación jurídica que brote de la comunicación entre sujetos libres en un ámbito libre de coacciones, dotados de información y guiados por las argumentaciones más adecuadas (principios del discurso), tenemos un derecho legitimado, un derecho que se puede imponer coactivamente y ser moral, al tiempo. Con ello, hemos conectado la esfera pública con el poder. En última instancia, hemos conectado derechos humanos con soberanía. «La legitimidad de la ley depende entonces, en último término, de un acuerdo comunicativo: como participantes en discursos más o menos racionales, en negociaciones más o menos justas, los asociados bajo la ley deben ser capaces de examinar si una norma propugnada obtiene, o puede obtener, el acuerdo de todos los posibles afectados. La conexión interna entre la soberanía popular y los derechos humanos consiste en el hecho de que los derechos humanos establecen con precisión las condiciones bajo las que las diversas formas de comunicación necesarias para la elaboración de la ley políticamente autónoma pueden institucionalizarse legalmente» (Habermas, 2018: 279).

Estas ideas nos llevan a concluir que el buen gobierno debe generar las condiciones para que exista una esfera pública donde se debata en condiciones de libertad e igualdad, debe propiciar la deliberación entre seres libres e iguales sobre los asuntos públicos más relevantes y sobre los lineamientos estratégicos básicos del

³Traducción libre de Villoria.

país, y debe ser extremadamente respetuoso con las leyes que surgen de ese acuerdo comunicativo.

Esta opción por la igualdad puede plantearse también de otra forma más abierta. El universalismo ético, según Alan Gewirth (1988), implica que todas las personas deben ser tratadas, en relación con sus respectivos bienes e intereses, con consideración igual e imparcial. Por el contrario, el particularismo establece que se debe dar consideración preferencial a los intereses de algunas personas frente a otras, incluido no solo uno mismo, sino también aquellas personas con las que tenemos relaciones especiales, tales como nuestros familiares o amigos, o incluso los miembros de nuestra comunidad, nación, raza u otros grupos restringidos. El buen gobierno rechaza el particularismo y promueve reglas y prácticas que eviten que la toma de decisiones sea sesgada *ab initio* o *ex post*, procurando con sus acciones que el interés privado no prime sobre el general. Las bases de este universalismo están en el respeto a la equidad (tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales), el altruismo recíproco (la conciencia de que nos interesa ayudarnos mutuamente) y la imparcialidad (consideración equitativa de los intereses) (Mungiu Pippidi, 2021).

Éticamente hablando, este principio es defendible tanto desde una opción deontológica como desde una opción utilitarista. En el utilitarismo, según Stuart Mill, el principio de la mayor felicidad sostiene que las acciones correctas o justas son «las que tienden a promover la felicidad y las incorrectas o injustas a producir lo contrario a la felicidad (...). Por felicidad se entiende el placer y la ausencia de dolor; por infelicidad el dolor y la privación de placer» (1864: 9).

Sin embargo, advierte Mill, el criterio por el que se juzgan las acciones no es la felicidad del propio agente, sino la mayor cantidad de felicidad en conjunto. La dimensión moral en una sociedad se hace posible por la igual consideración de todos sus miembros. En expresión de Jeremy Bentham: «todo el mundo cuenta por uno, nadie por más de uno» (2000: 65). Mill, a propósito de esta idea, observa que el principio de utilidad solo tiene sentido si



la felicidad de una persona cuenta exactamente lo mismo que la de otra persona. Partiendo de la idea de que la norma de la ética utilitarista no se reduce a la felicidad individual del agente, sino que debe tener en cuenta la de todos los individuos implicados en las consecuencias de las acciones, Mill considera la situación o la perspectiva en que la moral sitúa al individuo cuando actúa moralmente. Ser uno entre muchos, ser uno más: «el utilitarismo exige a cada uno que entre su propia felicidad y la del resto sea un espectador tan estrictamente imparcial como desinteresado» (Mill, 1864: 24). Aplicado esto a la esfera gubernamental, implicaría los siguientes pasos:

- En primer lugar, clarificar qué es el bienestar o felicidad para los seres humanos, sin que nadie cuente más que nadie. La investigación social a través de las encuestas y la neurociencia, con el monitoreo del cerebro, nos permiten hoy medir la felicidad con bastante validez y fiabilidad. Los estudios empíricos llevados a cabo parecen indicar que los siete grandes factores que más afectan al bienestar subjetivo son (Layard, 2005): relaciones familiares sólidas, situación financiera que asegure ingresos suficientes, trabajo, comunidad y amigos que nos hagan sentir parte de la comunidad, salud física y mental, sentido de libertad personal y poseer valores personales y un sentido de la vida.
- Segundo, si se define lo que es para la inmensa mayoría tal bienestar, identificar las políticas que podrían acercar la felicidad a la gente.
- Una vez identificadas las políticas, procurar diseñarlas considerando los costes y beneficios para todos los afectados por cada decisión; eligiendo, lógicamente, lo que genera más beneficios y menores costes para la mayoría. En esta labor, la apertura de canales de participación para que cada uno defienda sus intereses es plenamente coherente con los fines, pues con ello se abren espacios

para la inteligencia colectiva en la atención a problemas complejos, dado que los gobiernos tienen limitaciones cognitivas evidentes, además de otras limitaciones temporales y de procesamiento de información (Jones y Baumgartner, 2005). En consecuencia, si la mejor sociedad fuese aquella en la que las personas fueran más felices y sufrieran menos, la consecuencia para la política sería: el mejor gobierno es aquel que a través de sus políticas públicas consigue la mayor felicidad para el mayor número (*The Greatest Happiness Principle*).

Dicho todo esto, podemos decir que hemos resumido teorías esenciales sobre lo que es un buen gobierno desde la perspectiva del *input*. Resumiéndolas, creemos que podría haber cierto grado de acuerdo en las ideas siguientes: existe calidad del gobierno en la elaboración de proyectos de ley, en las reglamentaciones y en el diseño de las políticas cuando: 1) Se generan las bases para que exista igualdad en el acceso al poder, evitando asimetrías de poder que fomenten accesos privilegiados y silencien a los más débiles; 2) se crean espacios públicos de deliberación, sometidos a la ética del discurso y a la razonabilidad, impulsando que la energía cívica acceda a las sedes gubernamentales; 3) se escucha la voz de todas las personas/grupos implicadas y se toma la decisión sin que criterios externos a la calidad de los argumentos, los análisis de costes y beneficios rigurosamente generados y los compromisos electorales asumidos influyan en la decisión tomada.

En conjunto, son todos criterios procedimentales que no determinan el resultado final, el contenido concreto de las políticas. También es cierto que expresan unos máximos que, en la vida real, difícilmente se darán casi nunca. Por ello, podríamos acabar esta parte indicando que el punto tres sería el prioritario, aquel en que el consenso superpuesto podría alcanzarse más fácilmente y donde los desacuerdos razonables (Scanlon, 1998) serían más difícilmente producibles.



Ahora bien, todavía no hemos dicho nada sobre el *output* del gobierno. Una vez tomada la decisión, ¿qué debe hacer la administración correspondiente?

III. El buen gobierno desde la perspectiva del *output*, y sus detractores

Lo que nos preocupa ahora es cómo se deben prestar servicios a la ciudadanía y qué es lo que más deberíamos desear de la Administración (Kirby y Wolff, 2021). En este ámbito, la teoría más sólida y conocida internacionalmente nos la ofrecen Rothstein y Teorell (2008). Para ellos, la imparcialidad es la clave de la calidad gubernamental. Entendiendo por tal, en primer lugar, que los servidores públicos cuando implementan la ley y las políticas, no consideran a las personas implicadas nada que no esté previamente estipulado en la política o en la ley. También se refiere a una forma de actuación que no es alterada por cierto tipo de consideraciones, como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales. En suma, es tratar igual a la gente, con independencia de las relaciones especiales y de las preferencias y simpatías personales (Rothstein y Teorell, 2008). Precisamente para proteger este tipo de actuación, surge el servicio civil de carrera, que otorga al funcionario, seleccionado meritocráticamente, unas garantías, estructuradas de forma diversa en múltiples Estados. Cuando un servicio civil reúne una serie de requisitos que le incentivan a actuar imparcialmente, promueve el crecimiento económico, el respeto a derechos humanos esenciales, limita la polarización política y reduce la corrupción (Rauch y Evans, 1999; Charron et al., 2019; Dahlström, et al., 2012; Linde y Dahlberg, 2021).

Esta posición de Rothstein y Teorell ha sido criticada por diferentes razones. En primer lugar, porque considera que la calidad del gobierno que importa y que es la demandada por la ciudadanía es la del *output*. Ello implica no considerar la calidad en la toma de decisiones sobre políticas o disposiciones generales. De esta forma, un gobierno que tomara decisiones sectarias, capturadas

por grupos de interés, o incluso contrarias a derechos humanos, sería validado como buen gobierno si las citadas decisiones fueran aplicadas imparcialmente (Agnafors, 2013). Frente a esta crítica, se ha argumentado que no puede haber consenso sobre qué políticas expresan calidad gubernamental, y que solo puede haber acuerdos sólidos en el procedimiento de implantación, siendo la imparcialidad el valor clave en este ámbito (Rothstein y Varreigh, 2017). También ha sido criticada por su carácter claramente eurocéntrico y no considerar las variables culturales. Frente a ello, Rothstein (2021) ha defendido que no se puede ser relativista ni en el análisis de la corrupción ni en su contrario: la calidad del gobierno, máxime cuando múltiples encuestas muestran el apoyo global de la ciudadanía a la imparcialidad y su rechazo a la corrupción. Finalmente, se le ha criticado muy recientemente porque no considera que la discrecionalidad con la que opera la administración exige una guía más completa que la que aportan las leyes, e incluso las guías profesionales. Las normas no son siempre claras, ciertas y carentes de contradicciones. Las normas y guías no abarcan todos los problemas existentes, y al final el servidor público tendrá que optar por una interpretación u otra, por una prioridad u otra. En estos casos, no basta la imparcialidad (Kirby y Wolff, 2021).

IV. Otros componentes del debate sobre el buen gobierno

¿Quién es el gobierno?

Un aspecto importante que hay que tratar cuando hablamos de la calidad del gobierno es el de *quién es gobierno*. Los problemas de traducción entre inglés y español nos llevan, a menudo, a confundir Estado con Administración. Cuando se habla de la calidad del gobierno, normalmente se está hablando de la calidad de la Administración. En nuestro análisis consideramos que el sujeto de la acción, quien debe aportar calidad, es la Administración. Pero en la Administración hay que incluir también al gobierno cuando actúa como cabeza de esta, y por ello está sometido al



derecho administrativo y al control judicial contencioso. La Administración no son solo los empleados de ventanilla, los maestros, sanitarios o policías (*street-level bureaucrats*). La Administración es también el ministro cuando aprueba una orden ministerial que regula procedimientos internos de gestión; el director general que mantiene reuniones con grupos de interés previamente a la elaboración de un decreto; o la subsecretaría cuando aprueba una modificación presupuestaria. En estas decisiones los actores ejercen una amplia discrecionalidad, pero están sometidos a una serie de normas procedimentales y deben asumir principios de universalismo ético e igualdad. Pongamos un ejemplo para clarificar estas aseveraciones. Imaginemos la agencia o unidad que regula el tráfico de vehículos en el país correspondiente. El director de esta unidad puede ser nombrado con criterios políticos, pero ello no impide que sus decisiones deban someterse a los principios citados. Sería incongruente pensar que el buen gobierno solo es consecuencia de la labor de los policías de tráfico o de los gestores de las multas y permisos de conducir. Por supuesto que estos deben ser imparciales en su gestión, pero el director de la agencia no puede actuar de forma arbitraria y sectaria sin que su labor no influya en la calificación de la agencia como mal gobierno. Si el director promueve una norma que regule las escuelas de conducir, y para elaborarla solo se reúne con las más poderosas porque estas financian su partido, entonces está atentando contra el principio de igualdad y está dañando la calidad del gobierno; si promueve una modificación presupuestaria para incrementar sus gastos sociales, sacando los fondos de la investigación de accidentes, está actuando de forma contraria al universalismo ético y, por ello, dañando la calidad del gobierno; si en el nombramiento de un puesto de subdirección vacante, promueve a una persona por ser de su partido, aunque desconozca la materia, y deja sin nombrar a una persona competente que lleva trabajando muy bien en este ámbito por años, está atentando contra la calidad en el gobierno. Todo ello podría estar dentro de sus competencias y de la discrecionalidad en el ejercicio del cargo. Todo podría justificarse por

razones políticas, pero sería contrario a la igualdad y al universalismo ético, y por ello rechazable.

Esta reflexión nos permite conectar el análisis del sujeto responsable con el dilema de si la calidad del gobierno solo debe centrarse en el *output*. Creemos haber demostrado que la calidad debe incluir tanto el *input* de las decisiones de la Administración como su *output*, y que la Administración incorpora en su seno a los puestos políticos cuando actúan como cabeza de las unidades administrativas y responsables del cumplimiento de su misión. Esto es más obvio aún cuando existe una dirección pública profesional en la que el ingreso y carrera son meritocráticos, pero no deja de ser defendible cuando la Administración no dispone de ese servicio directivo profesionalizado. Cuando hablamos del *input* de la Administración no estamos haciendo referencia al qué debe aprobar la Administración, sino al cómo debe hacerlo. Y debe hacerlo con igualdad, desde luego. Cuando hablamos del *output* de la Administración, hablamos de actuaciones que implementan normas de *hard* o *soft law*, o que aplican guías y procedimientos más o menos estandarizados. En estos supuestos, deben actuar con imparcialidad, sin tomar en cuenta criterios que no estén previamente establecidos y sin consideraciones personales que les desvíen de la aplicación de la norma.

Pero también hablamos de actuaciones que pueden incluirse dentro de lo que calificaríamos como pura discrecionalidad.

Los servidores públicos, sobre todo en niveles superiores, en ocasiones tienen que sustituir a los políticos en la toma de decisiones. Es el llamado *role reversal*, situaciones en las que los políticos dejan en manos de los profesionales decisiones sobre políticas y programas que tienen un componente esencialmente político. Esto se da a menudo en los niveles locales de gobierno, sobre todo en municipios pequeños, donde los políticos no tienen formación suficiente para hacer frente a decisiones técnicamente complejas. En otras ocasiones, las instrucciones son contradictorias, debiendo los servidores decidir sobre el fondo, sin que puedan aplicar maquinalmente la norma o seguir claramente procedimientos. A veces, los funcionarios tienen que emitir informes preceptivos que pueden



influir profundamente en el camino de las políticas. En estos casos, de nuevo, los funcionarios no pueden ser meros aplicadores de la norma, pues tienen que considerar diversos aspectos, no solo la imparcialidad, también lo que sería más eficiente o más equitativo. Todo esto nos lleva a la siguiente cuestión: ¿cómo podemos medir la calidad del gobierno?

¿Cómo medir la calidad del gobierno?

Existe una amplia literatura que ha tratado de medir la calidad con la que los gobiernos gestionan los bienes públicos. Los bienes públicos deben gestionarse de forma diferente a los privados, y cuando no es así estamos ante la corrupción y el mal gobierno. Pero cómo deben gestionarse, y a partir de ahí, ¿cómo medir la buena gestión?

Max Weber defendió que la Administración debería servir al sistema de dominación racional-legal mediante una gestión apegada a la ley, impersonal, profesional, racional y jerárquica. Lo contrario de esta gestión, propia de las sociedades modernas, era el patrimonialismo y la arbitrariedad. Otra forma de definir un buen gobierno está en torno a la variable de los órdenes de acceso abierto frente a los de acceso limitado. Los *órdenes de acceso limitado* se caracterizan por el control de la élite de los sistemas políticos y económicos para extraer rentas; los *órdenes de acceso abierto* permiten a cualquiera que cumpla con ciertos criterios impersonales formar organizaciones políticas y económicas. El buen gobierno promueve accesos abiertos donde la competencia económica y política es la clave del desarrollo (North, Wallis y Weingast, 2006).

En esta línea, Acemoglu y Robinson (2013) establecen la distinción entre instituciones extractivas e instituciones inclusivas. Las inclusivas son aquellas que permiten y animan la entrada y participación de gran número de personas, favorecen el desarrollo de los talentos y habilidades de la gente, aseguran una aplicación imparcial de la ley, de la propiedad privada y un campo de juego imparcial para la provisión de servicios. Estas instituciones

distribuyen ampliamente el poder, favoreciendo los controles y chequeos mutuos y el pluralismo. El buen gobierno promueve instituciones inclusivas.

Fukuyama defiende que la clave para el buen gobierno es la impersonalidad (2016). Con ello retorna, en parte, a Weber y a la idea de una Administración que aplica las leyes desde la impersonalidad, *sine ira et studio*, y que trabaja de forma objetiva en la promoción del bien común. La forma de medirla sería a través de la autonomía de la burocracia con respecto a la política y su capacidad. Con excepción de los estudios de Weber y Fukuyama, el resto trata de actores que van más allá del gobierno, por lo que no entraremos a analizarlos. En relación con la multicitada teoría de Weber, es cierto que los datos nos muestran que la Administración profesional e impersonal correlaciona con más desarrollo, pero también que su concepción, como el propio Weber anticipó, nos lleva a una jaula de hierro, a una sociedad que podría acercarse al mundo de *El proceso*, de Kafka. En cierto modo, la tesis de Fukuyama deja esa misma sensación de una Administración sin alma, eficaz pero insensible a la realidad humana y sus circunstancias. Por ello, veamos las dos teorías que más nos atraen.

Si seguimos el criterio de Rothstein (2021), parece obvio que una sola variable (la imparcialidad), y aplicada al *output* de la Administración, a la implementación de normas y guías, sería lo mejor desde una perspectiva técnica y metodológica. Su defensa de la parsimonia ontológica frente a la obesidad conceptual es bastante sólida, pero entendemos que su opción es excesivamente radical. Para empezar, creemos que esa opción nos lleva a mediciones que tienen un sesgo autoritario. Con ellas, países no democráticos pueden recibir una legitimación que les ancle en un sistema sin libertades. Por otra parte, países con democracias complejas, con múltiples razas, diversidades étnicas, desigualdades y pobreza, difícilmente van a poder avanzar en la escala, y la respuesta podría ser el establecimiento autoritario de administraciones meritocráticas, al tiempo que se suspenden libertades. La historia nos demuestra que la calidad del gobierno ha sido



fruto, en Europa y en China, más de reformadores despóticos que del desarrollo normal de la democracia (Mungiu Pippidi, 2021). En consecuencia, tal vez la respuesta para construir administraciones con calidad sea el autoritarismo. Estimamos muy peligrosa esa conclusión, que obviamente Rothstein no busca, y por ello proponemos una visión de la calidad en la que, tanto los *inputs* como los *outputs*, se consideren, además de incorporar otros valores o factores, además de la imparcialidad, para calificar una Administración como *buena*.

La medición de la calidad del gobierno se ha realizado de formas muy diversas. Esencialmente, la forma habitual ha sido medir la corrupción de formas diferentes. No obstante, hoy en día existe una gran cantidad de métodos que puede consultarse (ver Charron, 2021). Siguiendo el modelo de Rothstein, esta medición debe evitar que se incluyan políticas o resultados en el análisis. Pues si así se hiciera, se incurriría en tautología, midiendo efectos al medir el propio concepto. Además, debe medir una sola dimensión, la más importante. El mejor ejemplo de esta opción es el de Dahlström *et al.* (2015). Se trata de una encuesta a expertos en las que se busca al menos tres expertos por país. En la encuesta se incluyen preguntas sobre reclutamiento meritocrático, promoción interna, estabilidad de la carrera, salarios, imparcialidad, reformas de New Public Management, eficacia y eficiencia, corrupción y malversación, transparencia y control, mujeres en el sector público, despido y sustitución de empleados del sector público, y representatividad de la burocracia. En la versión agregada de la encuesta se incluyen tres índices: Imparcialidad, Profesionalidad y Cierre del sistema. Cada uno basado en un grupo de preguntas de la encuesta. También existe una variante de este estudio basada en encuestas de percepción ciudadana y con ámbito regional para Europa (Charron, *et al.* 2019). Las preguntas sobre la calidad del gobierno pretenden captar las percepciones y experiencias de los ciudadanos medios con la corrupción, así como la medida en que consideran que los servicios públicos son imparciales y de buena calidad. Como se puede ver

al analizar estas encuestas, tanto un estudio como el otro incluyen algunas preguntas sobre la eficacia del gobierno, no centrándose solo en la imparcialidad y ausencia de corrupción, lo que contradice, en parte, la idea de no incluir resultados en la medición.

Para Mungiu-Pippidi, como señalamos previamente, una de las causas fundamentales de corrupción sería el desarrollo de una ética particularista en la sociedad y su traslación a la formulación y ejecución de las políticas públicas. El particularismo correlaciona con el bajo nivel de desarrollo moral, los bajos niveles de civismo, y reduce los costes psicológicos de embarcarse en actividades corruptas (Rotondi y Stanca, 2015). Por ello, la tendencia general es a considerar que el universalismo y la consecuente imparcialidad representan un nivel mayor de desarrollo moral que el particularismo, y que las lealtades particularistas deben ser respetadas siempre que contribuyan a un mayor bien universal o sean expresión de los derechos humanos, y consecuentemente los hagan reales con su concreción. En esta línea, Alesina y Giuliano (2010) han mostrado empíricamente también que, cuanto más confía la gente en la familia como proveedor de servicios o asegurador de recursos, menor es su implicación cívica y participación política. Siguiendo a Talcott Parsons y Edward Shils (1951), las orientaciones de las personas hacia otras personas pueden ser universalistas o particularistas. Son las primeras cuando los estándares usados son independientes de las relaciones que tengan entre sí esas personas. Son las segundas cuando los estándares utilizados son dependientes de las relaciones personales. Si debemos seleccionar un candidato para dirigir el área de recursos humanos de un ayuntamiento, actuaremos universalistamente cuando definamos bien las competencias requeridas en el puesto y establezcamos y apliquemos criterios objetivos para determinar quién de los candidatos tiene las mayores competencias para el puesto. Actuaremos de forma particularista cuando establezcamos procedimientos que nos permitan nombrar a la persona que por cercanía personal, partidista o familiar nos aporte más lealtad, sin considerar sus competencias para el puesto.



En suma, de acuerdo con Blau (1961), el criterio específico de diferenciación entre una y otra orientación sería el siguiente: si los estándares reflejados en las orientaciones hacia los otros (por ejemplo, el mérito) son independientes de las relaciones de estatus o de conocimiento que existen entre los miembros del grupo, entonces esos estándares expresan unas orientaciones universalistas. Si, por el contrario, los estándares con los que juzgamos al otro se basan en la pertenencia de ese otro a nuestro grupo (familiar, político o de amistad), entonces estaremos particularísticamente orientados. Podría ser que la persona que tiene más mérito sea parte de nuestro grupo, pero si es elegida por ser de los nuestros entonces actuaremos de forma particularista, dado que el estándar elegido no lo podemos aplicar al conjunto de los candidatos. Desde la sociología económica, Hampden-Turner y Trompenaars (1993) consideran que uno de los dilemas esenciales para explicarse la cultura de las diferentes sociedades es el del universalismo versus particularismo, entendiendo que las sociedades universalistas dan preferencia a las normas y códigos sobre las relaciones personales cuando se trata de tomar decisiones, en tanto que las sociedades particularistas prefieren guiarse por las relaciones personales que por las leyes abstractas cuando hay que decidir. La consecuencia económica, en la línea ya marcada por Adam Smith, es que las sociedades universalistas se desarrollan y modernizan más y generan un sistema capitalista que crea riqueza, mientras las particularistas no generan riqueza y se anclan a un mundo rural y agrario.

La medición del particularismo/universalismo es bastante compleja. Al respecto, Rotondi y Stanca (2015), usando datos de la *European Social Survey*, miden el particularismo por:

- El nivel de rechazo del soborno a cambio de la recepción de servicios públicos.

- La diferencia entre cuán importante es ser leal a los amigos o la gente cercana, y cuán importante es respetar las leyes.
- La mayor o menor apertura a la inmigración.⁴

Además, se han usado como *proxies*, y a efectos de controlar la endogeneidad, otras preguntas:

- Nivel de honestidad individual.
- La deseabilidad social —medida a través de la importancia de ser aceptado o admirado.
- Facilidad de colusión en el soborno, para lo cual se mide la variable del número de amigos que apoyarían al respondiente en caso de que actuara ilegalmente.
- Cuán importante es para los respondientes el respeto a la naturaleza y al medio ambiente.
- Si la Unión Europea debe reforzarse o ha ido demasiado lejos.⁵

Los autores, finalmente, utilizan como variables de control la evaluación subjetiva de interés en la política, confianza, religión e ingresos familiares.

Recientemente, Jiménez y Villoria han desarrollado un modelo para medir el particularismo en dos regiones de España que se caracterizan por tener resultados muy distintos en la calidad del gobierno, de acuerdo con el modelo de Rothstein. Siguiendo a

⁴ Algunas de las preguntas son estas: 1) *How wrong is that a public official asks someone for a favor or bribe in return for their services?*; 3) *To what extent do you think that your country should allow people of (1) the same or (2) different race or ethnic group as the majority to live in the country?*

⁵ Las preguntas son 1) *How much do you agree or disagree with this statement: If you want to make money, you cannot always act honestly*; 2) *Now I will describe some people. Please listen to each description and tell me how much each person is or is not like you. It's important to her/him to show her/his abilities. She/he wants people to admire what she/he does*; 3) *Suppose you planned to get benefits or services you were not entitled to. How many of your friends or relatives do you think you could ask for support?*



Simona Piattoni (2001), han distinguido entre los lados de la oferta y la demanda del particularismo. Su modelo puede resumirse en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Dimensiones para evaluar la extensión de las actitudes particularistas

Lado de la oferta	Lado de la demanda	
*Politización de las administraciones públicas	Recursos para la movilización	*Educación
		*Organización
		*Medios financieros
		*Fuentes de información política
		*Membresía en asociaciones cívicas
*Inclinación de los líderes a construir sus apoyos mediante la distribución de beneficios divisibles	Condiciones para disolver la disonancia cognitiva	*Confianza generalizada e institucional
		*Percepción de corrupción
		*Expectativas compartidas
		*Valores particularistas

Fuente: Jiménez y Villoria, en prensa.

Visiones multidimensionales del buen gobierno y la variable cultural

Finalmente, hay algunas concepciones multidimensionales del buen gobierno. Por ejemplo, Agnafors (2013) establece seis componentes de la calidad del gobierno. Así, una moralidad mínima (derechos humanos respetados) y un ethos público, un cumplimiento de las normas formales de la toma de decisiones (como la coherencia y la obligación de justificar las decisiones con razones), el principio de beneficencia, legalidad e imparcialidad y estabilidad institucional. Refiriéndose en exclusiva a los *street-level bureaucrats*, Zacka (2017) establece cuatro valores que deben guiar la discrecionalidad de los funcionarios: eficiencia, imparcialidad, respeto y responsividad. Heath (citado por

Kirby y Wolff, 2021) incluye tres componentes, que son la legalidad, la eficiencia paretiana y la igualdad entre ciudadanos. Finalmente, Rosanvallon considera que el buen gobierno requiere de comprensibilidad (*lisibilité*), responsabilidad (rendición de cuentas) de los gobernantes y reactividad ciudadana, gracias a los nuevos medios de expresión. El problema con la multidimensionalidad, cuando es excesiva, es que dificulta la medición y hace difícil a su vez entender resultados. Sobre todo cuando las variables dan diferencias importantes en los datos recolectados. En síntesis, podemos concluir, siguiendo a Holmberg *et al.* (2009: 157), que lo realmente importante para entender la calidad del gobierno no es tanto el conjunto de instituciones concretas que puedan coincidir en un mismo país, sino los fundamentos normativos a los que obedezcan tales instituciones. Y en esos fundamentos hay un cierto espacio de coincidencia entre la literatura que ha trabajado este tema.

El último aspecto a tratar, antes de pasar al cómo configurar este buen gobierno, es el de la variable cultural. En general, como se puede comprobar con el texto previo, los criterios definitorios del buen gobierno pretenden ser universales. Esto ha llevado a críticas tendentes a considerar todos estos estudios como eurocéntricos y faltos de sensibilidad hacia la diversidad de culturas en el mundo. Klitgaard indica que, de sus estudios antropológicos, concluye que una definición de cultura consensuada es casi imposible de alcanzar, que las culturas cambian, que dentro de cada cultura hay subculturas, que las políticas y sistemas económicos se adaptan a las culturas y las culturas a ellos, o que las culturas merecen un respeto en su diversidad (2021: 18-19). En todo caso, con respecto a la tensión cultura-corrupción, es necesario evitar el relativismo, pues sabemos que la corrupción daña el desarrollo. También sabemos que las personas rechazan la corrupción en todo el mundo, y que hay culturas que favorecen más la corrupción que otras. Pero para entender la relación entre cultura y corrupción la clave no es condenar o exonerar a las diferentes culturas, sino tratar de ver

las tensiones entre normas y valores en cada cultura. En cada una hay normas que favorecen la corrupción y otras que la evitan, la clave es buscar la forma de que las normas que favorecen la corrupción ocupen cada vez menos espacio, y las que lo evitan, más (Klitgaard, 2021: 130 y ss). Esto nos permite concluir que los principios de buen gobierno están universalmente expandidos, aunque conviven con prácticas y valores diversos. Por ello, la implementación de principios de buen gobierno debe hacerse en el contexto de cada cultura y trabajando con los incentivos y desincentivos que en ella funcionen.

V. Implicaciones institucionales de la construcción de buen gobierno en los *inputs*

Como indicamos previamente, el buen gobierno, en la fase de generación de políticas y disposiciones generales, requiere respetar el principio de igualdad y lo que Barry denomina razonabilidad. Rosanvallon nos indica que la democracia actual se funda también en una legitimidad de reflexividad (2010). Es decir, en toma de decisiones que se basan en análisis técnicos suficientemente sólidos como para superar argumentalmente una deliberación compleja. Para alcanzar niveles altos de calidad gubernamental, en esta fase, se requerirían medidas muy diversas y coordinadas que, llevadas a su extremo, podrían generar también riesgos importantes. La igualdad tiene grados diferentes y puede llevar a toma de decisiones autoritarias que no superen la prueba del consenso superpuesto. Por esta razón, nuestra opción deja de lado medidas de predistribución o de democracia fuerte (Barber, 2004), y se centra en los elementos esenciales del buen gobierno cuando toma decisiones generales. Esta opción nos lleva a desarrollar cuatro tipos de instituciones: las que controlan los conflictos de interés, las que regulan los grupos de interés, las que fomentan una buena regulación y las que

incentivan la participación en condiciones de igualdad y de rendición de cuentas social.

La gestión de los conflictos de interés de los altos cargos del gobierno

Empleamos como referencia conceptual la definición genérica de la OCDE sobre conflictos de interés. «El conflicto de intereses de los responsables públicos⁶ es un conflicto entre obligaciones públicas e interés privado que puede indebidamente influir en el cumplimiento imparcial e independiente de sus obligaciones y responsabilidades» (OCDE, 2004). Los conflictos de interés son una de las fuentes de riesgo para la igualdad más importantes. De ahí que la regulación y gestión de conflictos de interés se convierta en uno de los componentes esenciales de toda política de buen gobierno.

De esta definición surge como consecuencia el reconocimiento de que se incluyen en la misma no solo las situaciones en las que, *de hecho*, existe un inaceptable conflicto entre los intereses como persona privada de un responsable público y sus obligaciones como tal, sino también aquellas situaciones en las que existe un *aparente* conflicto de interés o un *potencial* conflicto de interés. En suma, a efectos de la OCDE, el conflicto puede ser aparente: pueden darse, pero no se dan los conflictos. O puede ser potencial: podría haber conflicto en el futuro si el funcionario o funcionaria asumiera ciertas responsabilidades. Pero ambos tipos de conflicto, aun cuando no sean reales y actuales, se incluyen en la definición y se regulan. Esencialmente, por los efectos que ambos pueden tener sobre la percepción de la integridad de las organizaciones públicas. Si un ciudadano corriente entiende que la situación es conflictiva y que el interés general está en peligro, la Administración debe evitar que tal percepción se produzca.

⁶ Responsable público se refiere a todo tipo de cargo público, sea electo o de nombramiento, sea en el gobierno central o en gobiernos subnacionales.



La regulación y gestión de los conflictos debe insertarse en todo el sistema de buen gobierno. No podemos obviar que debe basarse no solo en normas sino también en actitudes. Un buen sistema debe garantizar no solo la definición legal sino también la implantación. Y esta gestión no puede ser solo preventiva, debe ser también represiva en caso de incumplimiento. Entre las medidas que se vinculan a la prevención y regulación de los conflictos de interés, tras un análisis comparativo, se destacarían las siguientes (Villoria e Izquierdo, 2020):

- Restricciones en el ejercicio de empleos adicionales al principal empleo público. Sobre todo cuando se trata de altos cargos o de jueces, lo normal es la prohibición absoluta de cualquier otro empleo público o privado.
- Declaración de ingresos personales. Con esta medida, aplicable sobre todo a altos cargos y funcionarios en puestos de responsabilidad, se pretende conocer la procedencia de los ingresos, de manera que se controlen posibles fuentes de influencia indebida en su conducta. De cara a la lucha contra la corrupción, la declaración de ingresos permite también conocer los ingresos extraordinarios y descubrir enriquecimientos súbitos que necesitan explicación.
- Declaración de ingresos familiares. Esta medida es muy similar en sus fines a la anterior, pero amplía la esfera subjetiva de control, de manera que se conozcan posibles conflictos derivados de las fuentes de ingresos de familiares muy cercanos.
- Declaración de patrimonio personal. Para los supuestos en que el análisis de las cuentas bancarias y los ingresos no permitan justificar los incrementos patrimoniales, la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aporta el tipo delictivo de «enriquecimiento ilícito» como instrumento de lucha contra la corrupción. Los altos cargos pueden, en general, tener acciones en empresas y su interés en que la empresa reporte

beneficios, si ocupa un cargo público, puede condicionar su toma de decisiones en el sector público, de ahí la conveniencia de conocer sus activos financieros o participaciones en sociedades.

- Declaración de patrimonio familiar. Aquí, como en el caso de los ingresos, el conocimiento del patrimonio del cónyuge o de los ascendientes y descendientes es importante para conocer fuentes de conflicto y para facilitar la lucha contra la corrupción.
- Declaración y prohibición de regalos. En el ejercicio del cargo, y como consecuencia del mismo, pueden recibirse regalos oficiales (de gobiernos extranjeros, por ejemplo) y privados. Estos últimos podrían comprometer la imparcialidad y por ello ser fuente de conflictos de interés. De ahí que, a partir de un determinado valor económico, se prohíba en algunos países la aceptación de regalos. En relación a los oficiales, cuando por razones de cortesía y de respeto institucional sea conveniente aceptarlos, la normativa a menudo establece que es necesario declararlos e incorporarlos al patrimonio estatal.
- Declaración de intereses privados relevantes para la gestión de contratos o toma de decisiones. Algunas normativas obligan a declarar las actividades previas al puesto público realizadas en los últimos años, y a abstenerse de decidir en caso de afectar a empresas u organizaciones con las que se trabajó. También hay países que obligan a declarar cuál será la previsión de empleo una vez se cese en el cargo.
- Declaración de intereses privados relevantes para quienes participan en la toma de decisiones como consejeros o informantes. En estos casos, la obligación afecta a personas que no toman decisiones, pero que influyen con sus consejos e informes en la toma final de la decisión.
- Seguridad y control en el acceso a información privilegiada. Ciertas personas trabajan en áreas en las que se



maneja información muy relevante para la economía nacional o para su seguridad; de ahí que convenga clarificar a quién y cómo podrían beneficiar estas personas si se decidieran a revelar tal información, y posteriormente tomar medidas para evitar esa posibilidad.

- Restricciones y control de actividades privadas con posterioridad al cese. Una forma de capturar políticas y decisiones por parte de empresas, ONG's y grupos de interés, es la de ofrecer altos cargos en dichas organizaciones a los responsables públicos para cuando abandonen el gobierno. Para evitar este tipo de situaciones, con toda su carga de conflicto de interés y también de soborno diferido, en las legislaciones de muchos países se establece una prohibición temporal (dos años, por ejemplo) de aceptar empleo en el sector privado, una vez abandonado el servicio público, cuando las organizaciones que ofrecen el empleo dependieron del funcionario correspondiente en decisiones o resoluciones de cualquier tipo. Este tipo de prohibiciones son muy importantes en las agencias reguladoras donde las decisiones pueden tener efectos muy importantes sobre la cuenta de resultados de las empresas. Incluso, se puede prohibir al exresponsable público, durante un período temporal, celebrar como empresario contratos con la administración pública. En este caso, para evitar cierto tráfico de influencias.
- Restricciones y control de nombramientos concurrentes fuera del gobierno. Un alto cargo o responsable público puede, al tiempo que desarrolla su labor en la Administración, estar involucrado en puestos de responsabilidad en un partido político o en una asociación legal de cualquier tipo como un ciudadano corriente. Obviamente, en estos casos, no se desarrolla normalmente la labor por razones lucrativas, sino por razones ideológicas, o por preocupaciones sociales, culturales o medioambientales. Sin embargo, la militancia política y/o social puede

provocar conflictos de interés. De ahí que, para determinados puestos, se pueda exigir información relativa a este tipo de actividades cívicas, y que en ocasiones se pueda prohibir la ocupación de puestos de responsabilidad en este tipo de organizaciones, o incluso la mera militancia.

- Publicidad de las declaraciones de ingresos y patrimonio. De cara a facilitar el control social de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción, en determinadas legislaciones se establece la obligación de que, salvados los datos confidenciales, se publiciten, incluso en internet, las declaraciones de bienes y patrimonio de los altos cargos del gobierno y funcionarios relevantes.
- La regulación detallada de la obligación de abstención en la toma de decisiones o de la participación en reuniones de comités, cuando la participación o presencia del responsable público en dichos actos pudiera comprometer la necesaria imparcialidad del acto, dado el conflicto de intereses, directo o indirecto (por afectar a familiares o amigos cercanos, o por enemistad manifiesta), que el funcionario tiene en el mismo.
- Restricciones en la propiedad de acciones y de empresas privadas. Cuando un alto cargo o un funcionario con responsabilidades, o sus familiares cercanos, posean acciones o sean propietarios de empresas que tengan relación con la administración pública, el conflicto de intereses puede ser real; o, en todo caso, es aparente. Para evitar tales conflictos, en muchos países se establece la prohibición de tener tales propiedades (al menos un porcentaje superior al 10%) mientras se detenta el cargo, por lo que es obligatorio o renunciar al cargo, o vender las acciones o empresas. Si se trata de miembros del gobierno o responsables de agencias reguladoras, también se les puede exigir que si tienen acciones de cualquier tipo en empresas no contratistas con el sector público, durante su mandato procedan a contratar con una entidad financiera registrada la gestión



de dichos valores, sin que puedan darles instrucciones de inversión durante tal período.

Para la detección y denuncia de incumplimientos es importante tener organizaciones independientes que monitoreen el cumplimiento. En Francia hay un órgano independiente, la Alta Autoridad para la transparencia de la vida pública, encargada de ello, y la Agencia Francesa Anticorrupción, que controla si se conecta con posible corrupción. En Portugal es el Tribunal Constitucional quien realiza tal labor. También son cada vez más importantes los buzones de denuncias, anónimas o con garantía de confidencialidad. Ello suele ir vinculado a la necesidad de proteger al alertador. En Europa, solo Luxemburgo, Eslovenia, Rumania o el Reino Unido tenían hasta hace poco sistema avanzado de protección al denunciante. Recientemente, han incorporado sistemas de protección y denuncia Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Hungría, Italia, Malta, Finlandia, Grecia, Irlanda, Holanda y Eslovaquia. España tiene ya un proyecto de ley en marcha. Por directiva de la Unión, toda Europa deberá tener un sistema de protección en 2022. Es importante destacar que en muchos países de Europa el incumplimiento de estas medidas puede conllevar una responsabilidad criminal. En Letonia el delito por violar las normas de conflicto de interés se castiga con penas de hasta cinco años de cárcel si hay daño al interés público. En Polonia se castiga con hasta tres años la falsa declaración de intereses. En Francia hay un delito especial: «Búsqueda ilícita de interés». La sanción es de hasta cinco años en prisión y 75 000 euros de multa. También es delito quebrar la cuarentena posempleo, sancionada con hasta dos años de prisión y 30 000 euros de multa. Incumplir órdenes de la Agencia de Transparencia puede llevar a un año de prisión y 15 000 euros de multa. No presentar o falsear datos, hasta tres años de prisión. El programa Prevent, de Rumania, es un sistema integrado de tecnología de la información destinado a prevenir el conflicto de intereses en la contratación pública. Este sistema ha permitido a la Agencia Nacional de Integridad (A.N.I.)

identificar los conflictos *ex ante* y prevenir la adjudicación de contratos donde existe tal conflicto.

La regulación de los grupos de interés

Entendemos por grupos de interés a organizaciones que defienden un interés específico (aunque tenga múltiples ramificaciones), y que para defenderlo ejercen labores de influencia sobre los poderes públicos, pero que no tienen voluntad de acceder al gobierno o al poder político (Molins *et al.*, 2016). Por su parte, la actividad de influencia o de lobby podría definirse como «cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos, con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado» (Villoria, 2014). Los grupos de interés son parte ineludible de la democracia y del sistema pluralista de organización social. En última instancia, su labor es protegida constitucionalmente en todas las democracias (libertad de expresión, de reunión, de participación, etc.). Por ello es importante evitar la conexión automática entre corrupción y grupos de interés.

Como práctica, el lobby no es malo en sí mismo. Lo puede ser si opera en un contexto de opacidad en donde no es posible ejercer controles democráticos. A tal efecto, es necesario regular equilibradamente el sistema de influencia y negociación de normas entre gobierno y representantes del mercado o de la sociedad civil, fomentar la transparencia y la equidad en este ámbito y mejorar los controles en los sistemas de integridad y conflictos de interés en el sector público. La regulación de los grupos de interés se inserta en la defensa del principio de igualdad y lo refuerza institucionalmente. Por ello es importante conectar la regulación de los grupos de interés con la defensa de este principio esencial en la democracia, y evitar que este régimen político pase a ser una oligarquía o una plutocracia, un gobierno de unos pocos grupos poderosos que, gracias a su poder económico, deciden lo esencial del sistema y refuerzan, además, su patrimonio



con decisiones opacas y dañinas para el interés de la inmensa mayoría. La dejación en este ámbito tiene efectos muy negativos sobre el bienestar de la ciudadanía. Un análisis de 300 estudios académicos demostró que el abuso en las actividades de influencia ha conducido, por ejemplo, a resultados sanitarios negativos, a la inacción en materia de políticas climáticas, a una regulación excesiva para proteger a los titulares de derechos urbanísticos o a una regulación insuficiente para corregir los fallos o distorsiones del mercado. Además, el abuso de las prácticas de los grupos de presión socava la confianza de los ciudadanos en los procesos democráticos (OCDE, 2021).

Los riesgos de corrupción o malas prácticas relacionados con el lobby se encuentran en todas las fases del proceso de elaboración de las políticas públicas, desde la formulación a la toma de decisión y la implantación de la política. Algunos ejemplos de prácticas y actividades que pueden suponer riesgos para el buen gobierno, según Villoria (2014), son:

- Financiación de partidos políticos para obtener regulaciones beneficiosas una vez que los partidos financiados accedan al gobierno.
- Puertas giratorias.⁷
- Captura regulatoria y técnica (por ejemplo, mediante el control de los grupos de expertos, la financiación de investigación sesgada, o la financiación de congresos y reuniones profesionales a cambio de apoyo difuso a los intereses de los financiadores).

⁷ Las puertas giratorias se refieren a la capacidad de ciertas empresas de ofrecer puestos muy bien retribuidos a políticos o altos funcionarios, una vez cesan en su mandato, en compensación por su apoyo a la empresa durante el ejercicio de su cargo. Algunos lo ven como un soborno en diferido. En ocasiones, las propias empresas son capaces de introducir, en puestos importantes de regulación o control de la competencia, a personas a su servicio, para que desde dentro del sistema les aporten información y protección a sus intereses. Tras un tiempo dentro, estas personas vuelven a las empresas, que les recompensan cumplidamente por su trabajo de influencia dentro del gobierno.

- Adopción de normas que generan voluntariamente lagunas o *loopholes* para evitar los verdaderos controles sobre grupos de interés (*diluting regulation*).
- Adopción de normas que debilitan las restricciones hasta convertir ciertas leyes en un verdadero ejemplo de fachada, o *window dressing* (*debilitating restrictions*).
- Debilitamiento de los controles y de la aplicación de las leyes en la fase regulatoria (*weakened enforcement*).
- Entorpecimiento de la aplicación de sanciones a los grupos de interés a través de presiones a los decisores (*weakened penalties*).
- En procesos de compra o contratación pública, redacción fraudulenta de términos de referencia en un contrato público para asegurar que lo obtenga un sujeto privilegiado, etc.

En todos estos casos, el regulador o el responsable de la implementación de la política abusa de su poder para favorecer intereses privados específicos, dañando al interés general o, cuando menos, desconsiderándolo. De un análisis comparado, nos surgen todo un conjunto de instrumentos que una regulación del lobby debería incluir. Estos instrumentos se estructuran en tres grandes apartados, los relativos a transparencia, los vinculados a integridad y los propios de igualdad de acceso (Mulcahy, 2015) como se aprecia en el Cuadro 2.



Cuadro 2: Las dimensiones de un sistema integral de regulación del lobby

Dimensiones		
Transparencia	Integridad	Igualdad de acceso
1. Acceso a la información pública a través de los regímenes de libertad de información. 2. Sistemas de registro de lobistas. 3. Monitoreo del sistema de registro y sanciones para la falta de cumplimiento. 4. Divulgación proactiva por funcionarios, incluida la huella legislativa.	5. Restricciones previas y posteriores al empleo para reducir los riesgos asociados con la puerta giratoria entre el sector público y el privado. 6. Códigos de conducta para empleados del sector público. 7. Códigos de ética para lobistas. 8. Autorregulación por las asociaciones de lobistas.	9. Mecanismos de consulta y participación pública. 10. Composición de grupos de peritos / consultores en políticas e informes.

Fuente: Mulhany (2015).

Las recomendaciones que se pueden hacer en este ámbito, centradas en el ejecutivo (existe una amplia literatura sobre el lobby en el ámbito parlamentario que no tratamos en este texto), se pueden condensar en diez.

1. Todo representante público debe informar de manera clara de los contactos que mantiene en relación con cada medida o política pública, y publicar su agenda de trabajo. Al tiempo, todo lobista registrado debería informar periódica y públicamente de sus actividades, sin perjuicio de la información que deben dar los responsables públicos con los que se reúnen, estableciendo claramente los nombres de los agentes públicos implicados, sus categorías y unidades donde trabajan, el tema sobre el que se realizó la labor de influencia, las cantidades recibidas para la labor

o, si se trata de una empresa que influye para sí misma, el presupuesto implicado, etc.

2. Debe aprobarse un código ético para la actividad de lobby de forma consensuada y formar en el mismo a quienes realizan la labor de lobby y a los actores públicos involucrados en la relación con lobistas.
3. Debe existir una agencia u órgano independiente que gestione el sistema, monitoree y sancione los incumplimientos tanto del sector privado como del público.
4. Debe conectarse con la normativa de conflictos de interés de funcionarios y de altos cargos, de parlamentarios y cargos electos, de jueces y fiscales para asegurar que las puertas giratorias, en sus diversas variantes, no dañen al interés general. Aunque se han establecido leyes, políticas y directrices sobre la integridad pública, normalmente no se han adaptado a los riesgos específicos de los grupos de presión y otras prácticas de influencia. Mientras que las normas sobre regalos, invitaciones y hospitalidad son sólidas, pocos países tienen normas, orientaciones y formación que aborden específicamente las actividades de los grupos de presión y otras prácticas de influencia. La «puerta giratoria» entre los cargos privados y públicos sigue siendo una gran preocupación, a pesar de las estrictas normas para gestionar los conflictos de intereses (OCDE, 2021).
5. Debe interaccionar y relacionarse con las normas de financiación de partidos para reducir riesgos de influencia indebida.
6. Es necesario modificar la regulación del proceso de elaboración de proyectos de leyes y de reglamentos para tratar de asegurar un campo de juego equilibrado entre los intereses en juego en cada materia regulada (Ponce, 2015).
7. Se necesita más transparencia sobre quién financia la investigación, los grupos de reflexión y las organizaciones de base, así como sobre el uso de las redes sociales como herramienta de presión. El Registro Canadiense de Grupos de



Presión y el Registro de Transparencia de la UE son los únicos marcos que exigen a los grupos de presión que revelen información sobre el uso de las redes sociales y otras campañas de relaciones públicas como herramienta de presión. La transparencia sobre la composición y el funcionamiento de los grupos de asesores y expertos sigue siendo limitada (OCDE, 2021).

8. Los grupos de presión y las empresas están sometidos a un escrutinio cada vez mayor y necesitan un marco de integridad más claro para participar en el proceso de elaboración de políticas. Es esencial mejorar las normas y las orientaciones en toda la gama de medidas disponibles para influir en las políticas públicas, a fin de ayudar a los grupos de presión y a las empresas a participar de una manera que no suscite preocupaciones sobre la integridad y la inclusión. En particular, puede ser necesario especificar la diligencia debida que deben llevar a cabo las empresas para asegurarse de que sus actividades de lobby están en consonancia con sus compromisos de sostenibilidad (*Ibidem*).
9. Los países de la OCDE han reforzado la participación de las partes interesadas en los procesos de regulación para proporcionar un terreno de juego más equilibrado entre los actores del mundo de la influencia. Pero las oportunidades de participación y la concienciación de las partes interesadas podrían aumentar. Además, las partes interesadas suelen participar demasiado tarde en el proceso o reciben muy poca información para poder influir eficazmente en las normativas o políticas. En suma, es preciso asegurar la participación equilibrada y a tiempo (*Ibidem*).
10. El desarrollo de las nuevas tecnologías y los *social media* generan nuevas posibilidades de influencia difícilmente controlables. El uso de estrategias basadas en el uso de las redes sociales para crear desinformación, abrir debates y cambiar la percepción de la gente, así como el papel de los *think tanks* y de ONG's para influir en la creación de ideas,

genera retos muy importantes y novedosos. A estos peligros se une la masiva subcontratación en áreas clave del gobierno, y la difuminación de la separación entre lo público y lo privado: 3 de cada 4 de los puestos del gobierno estadounidense están gestionados por contratistas, las reuniones gubernamentales están repletas de contratistas. Todo esto nos lleva a destacar el peligroso papel de las *shadow elites* en el retroceso de la *accountability* y la influencia desmedida de los *power brokers* en el mundo actual (Wedel, 2021). Ante ello, es necesario reconfigurar la investigación en este ámbito y analizar más en profundidad cómo operan estas élites oscuras.

La buena regulación

La calidad de la regulación, vinculada a los principios de reflexividad y razonabilidad en la toma de decisiones, es una cuestión claramente relacionada con el buen gobierno. Las normas no pueden generarse de cualquier manera, sino que deben reunir unos requisitos de calidad suficiente para que puedan cumplir con los fines que las justifican. La calidad de las decisiones normativas tiene al menos tres aspectos a considerar: el formal, el procedimental y el material (este tema está también abordado en un reciente libro coordinado por Ponce y Villoria, 2020: 29 y ss).

- Desde una perspectiva formal, la norma ha de ser correcta, siguiendo los estándares que puedan fijarse al respecto por el Poder Legislativo o la propia Administración. Por ejemplo, en garantía de que el lenguaje jurídico empleado sea inteligible para el ciudadano medio, etc.⁸ Desde esta

⁸ Hay también una evidente necesidad de articular mejoras para garantizar el uso de un lenguaje y comunicación claras por parte de la administración que, en su origen, fueron condensadas en el movimiento «*plain language movement*» de algunos países anglosajones, y que en el contexto iberoamericano ha incursionado como un complemento necesario a la transparencia pública. Véase, sobre la historia y el desarrollo de esta idea del lenguaje y comunicación clara, el libro de Montolio y Tascón (2020).



perspectiva formal, existen ya tanto desarrollos científicos como documentos jurídicos. Es el caso, por lo que a estos se refiere, de los estándares específicos provenientes de la denominada teoría de la legislación.

- Desde una perspectiva material, la norma no ha de vulnerar ninguna regla ni principio del ordenamiento jurídico y debe poder alcanzar los fines para los que fue diseñada.
- Y desde una perspectiva procedimental, el proceso de adopción de la decisión debe ser un procedimiento adecuado que, si se trata de un reglamento, ha de garantizar la buena administración. El respeto a los procedimientos incrementa las posibilidades de acierto en las normas.

Si la norma se adopta sin este proceso razonado y razonable de elaboración, entonces el ejercicio de la discrecionalidad es defectuoso, constitutivo de mala administración en el caso de los reglamentos, ordenanzas y planes, y el resultado es de baja calidad, y por ello antijurídico.

Por su parte, la Unión Europea (2001) ha establecido los siguientes principios de buena regulación:

La regulación debe ser necesaria (se debe evitar la inflación normativa de tal manera que se deje muy claro también qué normas antiguas quedan derogadas por las nuevas); proporcionada (se debe evitar imponer cargas a los afectados que puedan tener consecuencias perjudiciales); apropiada (para conseguir los objetivos que se pretenden); simple (clara y fácil de entender); accesible (los afectados la deben conocer con facilidad); y transparente (se deben conocer todos los detalles sobre su proceso de creación, y sobre todo a los agentes e intereses que han intervenido en el mismo).

Para cumplir con estos principios (ver Jiménez, 2021: 72), la *smart regulation* exige que el diseño y la puesta en marcha de las nuevas regulaciones respete dos grandes requisitos en cada una de sus etapas. Ello incluye desde la fase en la que se articula la justificación en la que se basa la necesidad de que se adopte la nueva normativa, hasta la fase final en la que se evalúa el impacto

real que ha tenido una vez que se ha estado aplicando durante un tiempo. Así como las fases intermedias en las que se fijan los objetivos que deben alcanzarse con las nuevas reglas, se consideran las alternativas posibles para diseñarlas (incluida la posibilidad de no adoptarlas), o se hace un seguimiento (monitorización) estrecho de cómo afectan a los ciudadanos y organizaciones a los que atañe. Pues bien, en todas estas fases, «una regulación inteligente exige que se tengan en cuenta análisis y evidencias, por un lado, y orientación y asesoramiento, por otro. Se trata de evitar improvisaciones y ocurrencias en la creación normativa, y de afinar al máximo en el impacto positivo que debe tener la regulación, por lo que es necesario tomar decisiones regulativas basadas en las mejores evidencias empíricas y con el mejor asesoramiento posible de expertos y de afectados, para establecer un proceso continuo de mejora regulativa que corrija los efectos perniciosos que pueda tener la nueva regulación de la manera más sólida y ágil posible».⁹

Participación y rendición de cuentas social

El buen gobierno requiere, también, de una buena sociedad civil. De ahí su responsabilidad en la construcción de una sociedad cívicamente comprometida y plural, rica en asociatividad y con amplia confianza intersubjetiva. Entendemos la sociedad civil como «una esfera de interacción entre la economía,

⁹ Mas recientemente, iniciativas vinculadas a la idea de *smart regulation*, que reconocen que la innovación pública no es potestad exclusiva de los gobiernos, toman en consideración el papel de la participación ciudadana mediante el uso de plataformas tecnológicas como medio para mejorar la calidad regulatoria, o como medio privilegiado de uso de la inteligencia colectiva en la elaboración de leyes. Acercamientos como la legislación colaborativa (*crowdlaw movement*) apuntan en esta dirección, con algunas experiencias esperanzadoras. Se define como la participación pública en línea, que emplea las nuevas tecnologías para aprovechar diversas fuentes de información, juicios y experiencia en cada etapa del ciclo de formulación de leyes y políticas, para mejorar la calidad y la legitimidad resultantes de las mismas (Alsina y Martí, 2018). Casos como la Constitución de Todos, en Chile, la Ley 3 de 3, en México, dan cuenta de esta forma de elaboración de leyes, que va más allá de los mecanismos formales de implicación de la ciudadanía.



por una parte, y el Estado, por otra, compuesta sobre todo por la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera de las asociaciones (especialmente las organizaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública» (Cohen y Arato, 1992: ix). Una idea de sociedad civil que surge fundamentalmente de la lucha contra los regímenes autoritarios, tanto en Europa del Este como en Latinoamérica (Glasius, 2011), pero que encuentra su fundamento teórico en su conexión con el ideal de la esfera pública. La esfera pública se sitúa en la sociedad civil y es el lugar donde las personas pueden debatir asuntos de interés mutuo como compañeros, y conocer los hechos, los acontecimientos, las opiniones, los intereses y las perspectivas de los demás en una atmósfera libre de coacciones y de desigualdades (Habermas, 1987). Esta participación en la esfera pública desarrolla la autonomía individual, es un proceso de aprendizaje democrático y crea una opinión pública políticamente relevante. Entonces, la esencia de la sociedad civil comprende: *«a network of associations that institutionalizes problem-solving discourses on questions of general interest inside the framework of organized public spheres»* (Habermas, 1996: 367).

Este concepto nos permite huir de la concepción apolítica de la sociedad civil propia de Putnam, pues entendemos que lo que genera compromiso cívico es la pertenencia a asociaciones que defienden la esfera pública y promueven el control sobre el poder del sistema. Al tiempo, rechaza la visión negativa de la sociedad civil, pues esta no surge para la defensa de intereses económicos ni partidistas, sino que a través de la deliberación democrática busca contribuir a solucionar problemas comunes de la comunidad y/o proteger el mundo de la vida.

Vinculada a esta visión benevolente de la sociedad civil, el concepto de rendición de cuentas social, en sus diferentes modalidades, defiende que la promoción de vías de control por parte de la sociedad civil sobre la actuación de los poderes

públicos y privados es un componente positivo de la gobernanza (Peruzzotti y Smulovitz, 2006).

O'Donnell, por su parte, considera que la ciudadanía directamente (no solo a través de los grupos de presión) puede horizontalizar su *accountability* (O'Donnell, 2007: 135 y ss.). En suma, la sociedad civil, gracias al control social, y en interacción con la *accountability* vertical y horizontal, puede contribuir a una gobernanza que se desarrolle para el bien común (O'Donnell, 2006). En la actualidad, se puede concebir como un paraguas conceptual en evolución, que incluye el seguimiento y la supervisión por parte de los ciudadanos de la actuación pública y/o privada, sistemas de acceso y difusión de información pública centrada en el usuario, sistemas de acceso y difusión de quejas y reclamaciones, así como la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos, como los presupuestos participativos (Fox, 2015: 343).

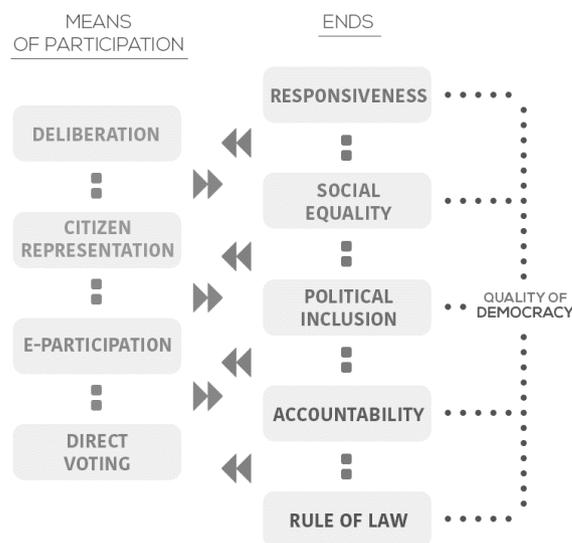
Todo ello nos lleva a la importancia de que el buen gobierno fomente una esfera pública activa, promueva el asociacionismo e inserte la educación cívica como un elemento esencial de la formación humana. Ello impulsará una participación igualitaria y activa y un control social efectivo. A partir de ahí, los instrumentos de participación pueden ser muy variados. Pero a nuestros efectos los esenciales serían aquellos en los que se garantiza la máxima igualdad y se evita la captura por los mejor organizados. Por ejemplo, los foros y encuestas deliberativas, las conferencias de consenso, los jurados ciudadanos, los presupuestos participativos y las consultas ciudadanas, cuando reúnen toda una serie de condiciones (Font y Blanco, 2001).

Proyectos de investigación más recientes (Latinno, 2017) en clave latinoamericana dan cuenta de una región vibrante, que desde varias décadas atrás ha ido experimentando con diseños innovadores en materia de participación ciudadana. Se trata de las llamadas «innovaciones democráticas». Este proyecto ha catalogado más de 3 700 tipos de diseños



institucionales (basados o no en el uso de las TIC) implementados en 18 países de América Latina, orientados a inclusión política, igualdad social, rendición de cuentas, responsividad y promoción del estado de derecho. En este marco, las tecnologías de la información y de la comunicación facilitan la participación ciudadana, pero para garantizar la igualdad se antoja imprescindible reducir la brecha digital y cognitiva.

Gráfico 1. Medios y fines vinculados con las innovaciones democráticas



Fuente: Pogrebinski, Thamy, 2016. (Recuperado de www.latinno.net).

VI. Implicaciones institucionales de la construcción de buen gobierno en los *outputs*

Como se ha destacado ya, siguiendo a Rothstein, el criterio esencial en la consideración de la calidad del gobierno en sus

outputs es la imparcialidad. Pero esta imparcialidad también tiene sus límites. La presencia de normas no evita la interpretación jurídica, ni la necesaria conexión de las normas concretas con los principios generales que guían el ordenamiento jurídico. Más aún, existen situaciones donde los servidores públicos se encuentran con que las leyes o normas generales no les sirven. En esos supuestos tienen que actuar siguiendo los códigos profesionales, donde existen, o desarrollando su juicio moral, considerando las circunstancias del momento. Por ello, la integridad de los funcionarios es un elemento que no puede obviarse cuando se construye buen gobierno. Todo ello nos lleva a considerar tres conjuntos de instituciones que son esenciales para la construcción de buen gobierno en los *outputs*: una administración meritocrática y profesional, el desarrollo de códigos éticos y los principios de buena administración.

La Administración meritocrática

El modelo weberiano de Administración, a pesar de sus críticas, ha sido un factor clave para el desarrollo humano. Ha contribuido a reducir la pobreza, a luchar contra la corrupción, y además a incrementar la confianza institucional e intersubjetiva. En esencia, el modelo neoweberiano considera que los funcionarios: 1) Deben sostener y preservar los principios constitucionales. Esta obligación ya nace del propio juramento o promesa del cargo en su toma de posesión. 2) Los funcionarios no deben permanecer pasivos en la acción de gobierno; tienen el derecho legítimo, amparado por la Constitución, de controlar el poder de los líderes políticos electos. 3) No solo ejercen labores administrativas, sino que también ejercen, de forma delegada y subordinada, poderes cuasilegislativos y cuasijudiciales. Por dicha razón, su estabilidad es fundamental para la generación y aplicación imparcial del derecho. 4) Su eficacia es indiferente al interés partidista del poder. 5) Son seleccionados de forma que se garanticen los principios de publicidad, igualdad y mérito.



Para entender la utilidad del modelo weberiano en la generación de buen gobierno y los rasgos esenciales para alcanzar tal fin, la clave es leer a Dahlström y Lapuente (2018). Su análisis pretende evaluar empíricamente qué elementos del denominado paradigma burocrático son realmente eficaces en la lucha contra la corrupción, la generación de eficacia y el amparo de reformas como la evaluación del rendimiento. Para ello, seleccionan los elementos burocráticos vinculados al empleo. En ellos consideran dos dimensiones, la primera tiene que ver con la protección del empleo (sistemas cerrados y abiertos), y la segunda con la separación de las carreras de políticos y burócratas. Estas dimensiones no se correlacionan entre sí. Puede haber sistemas cerrados en los que se mezclan las carreras, y abiertos en los que no (Dahlström y Lapuente, 2018: 32).

El modelo cerrado es aquel en que los funcionarios son seleccionados a través de exámenes competitivos muy formalizados para ingresar en la Administración, sin definir bien el puesto de destino. Una vez dentro, tienen un sistema de carrera cerrado, donde solo los funcionarios de carrera pueden acceder a puestos superiores en la Administración, y están protegidos del despido mediante un sistema muy garantista (empleo de por vida). Además de tener sus propias normas laborales, distintas del resto de los trabajadores. El modelo abierto se caracteriza por tener sistemas de selección iguales que en el sector privado, basados en currículum y entrevistas para demostrar que se tienen competencias para ocupar un puesto determinado. Una vez que ingresan, su carrera depende de ganar concursos abiertos donde pueden presentarse personas de fuera del sector público, y no tienen un régimen de personal distinto del sector privado, sino que se rigen por las normas laborales comunes y sin garantía de empleo de por vida. En cuanto a la separación de carreras de políticos y funcionarios, implica una clara separación en dos cadenas de rendición de cuentas diferenciadas –los políticos respecto al partido gobernante (y los votantes), y los funcionarios respecto a sus pares (*Ibid*: 48)–, con lo que se evita la integración de la carrera

de ambos tipos de servidores públicos. Cuando la carrera está integrada se puede dar lugar tanto a una politización de la burocracia, como a una burocratización de la política como ya indicaban empíricamente Aberbach *et al.* (1981). En todo caso, la clave de la separación es conseguir un control mutuo entre estos dos grupos, evitando con ello abusos de poder: los políticos vigilan a los burócratas, y los burócratas a los políticos.

El sofisticado análisis empírico que realizan da como resultado que la selección meritocrática correlaciona claramente con control de la corrupción, con eficacia y con eficiencia, tras introducir múltiples y diversas variables de control (Dahlström y Lapuente, 2018). Sin embargo, de forma contraria a las expectativas, ni la existencia de una carrera de por vida ni la existencia de estatutos especiales para los empleados públicos correlacionan de forma significativa con el control de la corrupción, la eficacia o la eficiencia, medida como remuneración vinculada al rendimiento. Finalmente, la separación de carreras correlaciona positivamente con las tres variables, mostrándose como un factor clave para explicar éxitos en la lucha contra la corrupción, mejoras en la eficacia gubernamental y control del gasto público.

Los códigos éticos

La vinculación a un único valor, como la imparcialidad, genera un tipo de funcionario incapacitado para actuar en situaciones complejas, donde tiene que ser creativo e innovar. Por ello, entendemos que el servidor público debe servir a diferentes valores, aunque la imparcialidad y la legalidad sean prioritarias. La identificación de los valores que deben guiar a los servidores públicos es muy importante. Pero, una vez identificados, estos valores pueden entrar en conflicto. Ante estos conflictos, la respuesta no puede ser universal y permanente. Por el contrario, es individual y contingente, y fruto, en última instancia, del ejercicio de la virtud aristotélica de la prudencia, de la capacidad de conectar los principios generales con la realidad concreta. Todo ello nos lleva



a destacar la importancia de la integridad en la configuración de la actividad de los servidores públicos.

La integridad implica buscar lo que es mejor moralmente, pero no puede asumir unos criterios morales inaceptables como guía de conducta. Esta afirmación nos lleva a delimitar unos criterios de integridad necesarios. Por ejemplo, un servidor público debe ser claro conceptualmente, consistente lógicamente, sostenidas las propuestas por evidencia empírica suficiente y, esencialmente, cuidadoso al reconocer y analizar las consideraciones morales relevantes (Halfon, 1989). La integridad podemos verla como una virtud compleja, espesa, multifacética (Cox *et al.*, 2003). Alguien con integridad debe tener un compromiso con los principios y normas relevantes. Pero, al tiempo, tiene que ser capaz de evolucionar, adaptarse a los cambios, promover la escucha y no asumir un *statu quo* de forma fanática o ciega. La integridad es enemiga de la arrogancia, del dogmatismo o del fanatismo. Por otra parte, alguien con integridad tiene que ser capaz de mostrar rasgos estables de conducta, tiene que ofrecernos responsabilidad y estabilidad emocional suficiente como para poder relacionarnos con él o ella de forma consistente y previsible. Esta consideración de la integridad desde la responsabilidad individual debe ser complementada con una política de integridad en las organizaciones públicas. Van Tankeren y Montfort (2012) afirman que la política de integridad se puede describir como el conjunto de intenciones, elecciones y acciones diseñadas para promover y proteger la integridad dentro de organizaciones. Ese conjunto puede involucrar una amplia gama de iniciativas e instrumentos, que idealmente será una combinación de «software» (cultura ética), «hardware» (reglas y procedimientos), y un «sistema operativo» (organización y coordinación de políticas de integridad). Nos centraremos, para este texto, en las reglas o códigos éticos.

En relación con los códigos éticos, el primer debate que se plantea es el de si debe existir un Código ético general, y en su caso, algunas adaptaciones concretas para organizaciones con especificidades profundas; o si deben existir tan solo códigos por

instituciones, con algún criterio general común. El otro debate es si los códigos deben ser de mínimos, expresando principios y valores fundamentales, o si deben ser códigos extensos, intentando dar respuesta a los dilemas esenciales del entorno profesional correspondiente. El tercer debate es de si se distingue un código para políticos electos y altos cargos, de un código para empleados públicos profesionales.

Con relación al primer debate, las experiencias comparadas en la materia son muy diversas, pero parece extenderse la idea de que un código colectivo es perfectamente compatible con códigos por agencia, como se hace en Australia y Nueva Zelanda. Los códigos generales tienden a incluir una declaración de valores globales y genéricos públicos, y posteriormente declaraciones de desarrollo sobre cada uno de los valores (OCDE, 1997). En América Latina, el modelo chileno, por ejemplo, se caracteriza por la generación de códigos éticos por organización sin que un código general defina el sistema. Sin embargo, el modelo colombiano actual se basa en generar un código general y, posteriormente, permitir adaptaciones. En México también existe un código ético general básico, con un sistema de instrucciones de integridad anexo muy detallado, y posteriormente sí se demanda que exista un comité de ética y prevención de los conflictos de interés en cada organización, el cual deberá elaborar un código de conducta para los miembros de la organización correspondiente. El segundo debate gira en torno al valor normativo y disciplinario del código, frente a su valor meramente orientador. Nuevamente, en un rastreo comparativo encontramos ejemplos de los dos tipos: códigos puramente orientativos y códigos cuyo incumplimiento implica sanción. En América Latina, tanto México como Colombia han optado por códigos generales y poco extensos, muy centrados en definir principios y valores. Esencialmente porque separan la fase regulatoria —con las normas disciplinarias y de responsabilidad correspondientes— del código y su carácter más valorativo y sugerente que restringente. No obstante, el modelo mexicano une al código ético todo un conjunto de reglas de integridad de gran



minuciosidad que, en su conjunto, nos acercan más a modelos regulatorios que a modelos basados en valores. Además de estas reglas, el modelo mexicano tiene una Ley de responsabilidad, con 229 artículos que prácticamente no deja casi nada fuera por su vocación de regulación omnicompreensiva. En Chile, cada organización pública define su código. Un código que tiende a ser extenso, con regulación detallada de obligaciones y con ejemplos de cómo interpretar las reglas, con definición del sistema de consultas y denuncias y de las sanciones. Finalmente, es común en Europa distinguir entre los *códigos de buen gobierno* y los *códigos éticos*. A nuestros efectos, los códigos de buen gobierno son disposiciones voluntarias de autorregulación de quienes ejercen el gobierno de las entidades, en las que se establecen los principios, valores y normas de conducta que deben regir para toda la organización, y en las que se explicitan los deberes concretos que asumen los dirigentes de esta. El mejor ejemplo en un nivel supranacional sería el Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Por su parte, el código ético está conformado por los principios, valores y normas que, en coherencia con el código de buen gobierno, todo servidor público no directivo de la entidad debe observar en el ejercicio de su función administrativa.

El primer paso para una organización, en la elaboración de un código ético, debe ser la sensibilización de todos los miembros de la organización sobre el papel esencial de la integridad para el cumplimiento de fines organizativos y para dar sentido a la vida profesional. En segundo lugar, este proyecto debe someterse a la participación de los miembros de la organización y de los representantes de los agentes externos más afectados por las actuaciones del ente público, a efectos de que incorporen sus propuestas y adecúen el código a la realidad vivida por las personas afectadas. Tercero, tras el análisis de los principios y valores definidos como marco axiológico, un comité de redacción (con ayuda de una consultoría externa, si se estima conveniente) debería desarrollar una propuesta de código ético detallada. Los códigos deben ser prácticos, realizados desde la experiencia de los problemas concretos

con los que se enfrenta un empleado público; de ser posible, con ejemplos de lo que constituye hacer bien o mal las cosas en el empleo correspondiente. Una vez elaborado el Código, deberá aprobarse formalmente. También deberá difundirse, aplicarse continuamente y evaluarse periódicamente.

Los principios de buena administración

Finalmente, entendemos que los servidores del buen gobierno no pueden obviar unos principios que guían la acción administrativa y se han denominado «de buena administración». De acuerdo con Juli Ponce (2016), la buena administración constituye «un nuevo paradigma del Derecho del siglo XXI», referido al modo de gestión administrativa, en el que está prohibida por completo la gestión negligente y, sobre todo, la corrupción. Su fortaleza normativa en Europa está vinculada a su inclusión en los artículos 41 y 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Su contenido se puede sintetizar en lo siguiente:

- «El derecho del administrado a ser oído antes de la adopción de una resolución que le resulte desfavorable.
- El derecho del administrado a acceder al expediente que le afecte.
- El derecho del administrado a la reparación del daño soportado por la actuación de las instituciones públicas.
- El derecho del administrado a utilizar cualquiera de las lenguas oficiales.
- La obligación de la Administración de tratar los asuntos de forma imparcial y equitativa.
- El deber de la Administración de resolver los procedimientos en un plazo razonable.
- La obligación de motivar las resoluciones administrativas.

Un catálogo de derechos y obligaciones que se complementa con el derecho de acceso a los documentos» (Marín Barnuevo; 2020).



Como se ha indicado antes, otra área de atención emergente vinculada a la buena administración se asocia con el uso de un *lenguaje y comunicación claras*. Bajo este enfoque, se busca reivindicar a una ciudadanía conocedora de sus derechos y responsabilidades frente a la administración pública. Materializar el llamado «derecho a entender» (Montolío y Tascón, 2020), supone no solo ser transparente en la actuación pública, o hacer más cercana la administración a las personas. Se trata fundamentalmente de garantizar el ejercicio pleno de derechos en todos los planos de la vida individual y colectiva, sin exclusiones, y con ello de avanzar en la democratización del ejercicio del poder, donde la opacidad y la corrupción no solo ocurren y se perpetúan por la ausencia de información y de transparencia. También ocurre y se perpetúa cuando no se entiende lo que hacen las administraciones.

Conclusiones

Este texto ha intentado sistematizar y analizar el debate sobre el buen gobierno y su correlato, la calidad de este. Para ello, comenzamos con una reflexión sobre cuál es el fin del buen gobierno. Asumimos con Rothstein que el fin último del buen gobierno es el bienestar humano. Aunque parezca una opción muy utilitarista, lo cierto es que cuando las personas disfrutan de buenos servicios de salud, educación, seguridad o empleo, poseen las bases para poder ser libres (Sen, 2000). En suma, que la libertad exige capacidad para su ejercicio y esa capacidad es lo que aporta el buen gobierno. Hoy en día, esta finalidad coincidiría, por ejemplo, con la agenda mundial incardinada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su logro.

Posteriormente, hemos intentado definir quién es el gobierno. En numerosos textos anglosajones se puede comprobar que la palabra gobierno correspondería a lo que en español denominamos Estado. El Estado incluye el Poder Legislativo, Judicial y los órganos constitucionales de control, además del Ejecutivo. Aquí no hablamos de *buen Estado*, y cuando los autores que citamos hablan de calidad del gobierno tampoco hablan de la

calidad del Estado. En realidad, se habla mayormente de la calidad de la Administración. En nuestro texto consideramos que ni Estado ni Administración recogen adecuadamente al sujeto de referencia del buen gobierno. Por ello, proponemos que el sujeto sea la Administración, pero incluyendo en ella al Gobierno en cuanto cabeza de la Administración. Dicho de otra forma, el sujeto sería el Gobierno, en cuanto Poder Ejecutivo, pero dejando fuera sus actividades esencialmente políticas, como la convocatoria de elecciones (en el modelo parlamentario), las comparecencias parlamentarias y sus relaciones con los partidos de la oposición, o la política comunicativa destinada a la construcción del discurso político. No es parte de la actividad del buen gobierno la dedicada a la generación, mantenimiento o expansión del poder político, sin negar que esta actividad sea ineludible en la vida pública.

La siguiente cuestión es cómo se deben prestar servicios a la ciudadanía. O, dicho de otra forma, qué es lo que más deberíamos desear de la Administración. En este punto surgen dos aspectos metodológicos que conviene aclarar. El primero es el de la multidimensionalidad. Es cierto que si decidimos que la Administración debe prestar servicios de forma transparente, legal, imparcial, objetiva, ética, eficaz, eficiente, efectiva, responsable, participativa, justa, sostenible, estamos abocándonos a una imposibilidad de medir válida y fiablemente la calidad del gobierno. Porque puede que un gobierno sea eficiente, pero no imparcial o equitativo, otro puede ser participativo pero ineficiente, alguno puede ser bastante opaco pero eficaz, etc. ¿Qué pasa en tales casos? No podemos decir que su calidad es mixta, sin más. De ahí la recomendación metodológica de reducir al máximo los principios que deben guiar la acción del Ejecutivo. En segundo lugar, si el objetivo del buen gobierno es el bienestar ciudadano, es decir, la eficacia en su acción, no podemos incluir entre sus contenidos la propia eficacia. Decir que un buen gobierno debe actuar con eficacia para poder ser eficaz es una tautología inútil. Todo ello nos lleva a nuestra propuesta, que es evitar la multidimensionalidad sin caer en la unidimensionalidad, y evitar



considerar la efectividad del gobierno como principio constitutivo del buen gobierno, pues es su fin.

A partir de aquí, hemos considerado que el buen gobierno no es solo aquel que presta servicios de forma imparcial o no particularista. El buen gobierno debe ser valorado también por cómo diseña políticas o programas y por cómo elabora normas o disposiciones de carácter general. No podemos considerar buen gobierno a aquel que aplica imparcialmente normas capturadas, que han sido predefinidas en opacidad por grupos de interés concretos; normas que, por ejemplo, surgen para favorecer claramente a los empresarios financiadores del partido en el gobierno. O a aquel que presta servicios cuyo diseño es claramente sesgado a favor de los más poderosos y que no ha considerado los intereses de la mayoría de la población. Por supuesto que esto no quiere decir que el gobierno deba seguir un determinado tipo de políticas y no otras para ser «bueno». Las políticas se definen en función de las circunstancias y de las mayorías y minorías políticas existentes. No existen políticas que estén por encima de la democracia. Pero sí existen reglas del juego básicas que están por encima de las mayorías y minorías circunstanciales. Son las reglas constitucionales y los principios básicos del régimen democrático. Y lo están porque son los únicos que se sostienen en un cierto consenso superpuesto y estable. Esto nos lleva a la conclusión siguiente: el buen gobierno, en su faceta de generador de *inputs* políticos, está sometido a dos principios esenciales de tipo procedimental: el principio de igualdad y el de razonabilidad (en lenguaje filosófico) / reflexividad (en lenguaje más politológico).

Ambos principios afectan a la fase de diseño de políticas o programas y de preparación de normas. Posteriormente, en la toma de decisión, la información recibida, pesada y analizada con criterios de igualdad y reflexividad dará lugar, a menudo, a programas o normas que favorecerán más a unos que a otros, pues el óptimo paretiano no siempre será posible.

Al principio de igualdad o al universalismo ético se puede llegar, tanto desde una reflexión ética deontológica, como de una utilitarista. La clave es que al final se escuche la voz de todas las personas

o grupos implicados y se tome la decisión sin que criterios externos a la calidad de los argumentos, los análisis de costes y beneficios rigurosamente generados, o los compromisos electorales asumidos, influyan en la decisión tomada. Un buen gobierno abre sus oídos y promueve espacios de reflexión para el debate razonado. También está obligado a generar (y compartir) datos de calidad para poder tomar decisiones. Con un contenido algo más exigente, podríamos decir que un buen gobierno favorece la creación de una esfera pública autónoma como espacio de deliberación de la sociedad civil, así como promueve una ciudadanía implicada y activa, además de proporcionar vías de participación que aporten energía cívica a la actuación sistémica propia de las organizaciones públicas, como lo defienden corrientes vinculadas con los principios de gobierno y gobernanza abierta o inteligente. (En inglés, son los conceptos de *open government* y *smart governance approach*; véase Noveck, 2017).

La consecuencia institucional del respeto a estos principios será la creación de reglas del juego que controlen los conflictos de interés y los gestionen evitando la desigualdad; el desarrollo de un sistema de normas, procedimientos y órganos que regule la actividad de los grupos de interés y evite la influencia indebida; promocionar el respeto a las reglas de *better regulation*, asegurando normas equitativas, útiles y formalmente bien elaboradas; impulsar la acción de la sociedad civil y favorecer la participación en condiciones de igualdad, así como la *accountability* social.

Por su parte, en la fase de implementación de las normas, el buen gobierno debe, como aseguran numerosos autores y autoras consultadas, ser guiado por el principio de imparcialidad. Este principio va vinculado al de legalidad en numerosas actuaciones de los servidores públicos, pero no todas las actividades públicas están sometidas a normas jurídicas, y menos aún a normas claras y que regulen todas las situaciones posibles. De ahí la importancia de la integridad. Al final, el servidor público tiene que tomar decisiones complejas y muchas veces sometidas a dilemas. Para ello, los códigos éticos y la formación en ética son esenciales. Sin ellos, las funcionarias y los funcionarios tomarían decisiones, cuando



la ley o la instrucción no basta, en un vacío moral enormemente peligroso. Todo esto nos lleva a asegurar que los principios de imparcialidad y buena administración, junto a la integridad, son la clave de arco del sistema de calidad en la fase de implementación, o de *output*. Las consecuencias institucionales de esta opción serían: el desarrollo de una función pública meritocrática, basada en la selección por mérito y capacidad, y con una carrera desvinculada de las decisiones político-partidistas; la consolidación de sistemas de integridad en las organizaciones, donde los códigos éticos tengan un papel relevante y plenamente integrado en el día a día de la organización; el respeto a los principios de buena administración. Sistematizamos todo ello en el cuadro 3.

Cuadro 3. El buen gobierno

Finalidad	El bienestar ciudadano (implementar los ODS)	
Quién	El Gobierno como Poder Ejecutivo, desvinculada su actividad puramente político-partidista.	
Fases	Diseño de políticas y disposiciones generales (<i>input</i>).	Implementación de las decisiones (<i>output</i>).
Principios	Igualdad y razonabilidad/reflexividad.	Imparcialidad/legalidad e integridad.
Instituciones promotoras	Gestión de los conflictos de intereses. Regulación de la actividad de influencia por los grupos de interés. Fomento de la <i>better regulation</i> . Promoción de la participación en condiciones de igualdad y de la rendición de cuentas social.	Instalación de un servicio civil meritocrático y profesional. Códigos éticos y sistemas de integridad. Aseguramiento de la «Buena Administración».

Con todo ello en mente, creemos que el camino hacia el buen gobierno tiene todavía un amplio recorrido. No es solo un problema de países en vías de desarrollo. El particularismo en la toma de decisiones no solo afecta a las Administraciones de países con desarrollo institucional débil. Basta para ello con analizar las diferentes formas con las que el clientelismo y la corrupción se desarrollan. Existen al menos cuatro tipos de clientelismo que se mezclan de forma diversa en cada democracia, aunque en algunas sociedades privilegiadas el porcentaje de decisiones universalistas puede ser más amplio que el de decisiones clientelares. En primer lugar está el clientelismo tradicional, que aún puede darse en países con diferencias sociales muy altas, aunque está en fase de extinción por la capacidad de organización y movilización de las clases desposeídas, lo que equilibra las negociaciones. En segundo lugar estaría el clientelismo de grupo social, en el que sectores sociales desposeídos se organizan y negocian su voto a cambio de programas sociales que les favorezcan. En tercer lugar estaría el clientelismo de «*constituency*» o de distrito electoral, en el que los votantes de un distrito exigen soluciones a sus problemas por parte de sus representantes, sin considerar externalidades o efectos *logrolling*¹⁰. En cuarto lugar, y cada vez con más expansión, está el clientelismo de los sectores más ricos y mejor organizados y financiados de la sociedad, que capturan privilegios de quienes toman decisiones, de forma que se les permita enriquecerse más, o al menos no perder su predominio; lo podríamos llamar capitalismo clientelar. Ahora, con las élites oscuras y el papel de los *power brokers* es aún más peligroso. La mezcla de tipos de clientelismo es propia de cada democracia y momento social o económico, pero lo que está claro es que no hay democracia sin

¹⁰ «Comercio de favores, como el comercio de votos por parte de los miembros legislativos para obtener la aprobación de acciones de interés para cada miembro legislativo. En el análisis organizativo, se refiere a una práctica en la que diferentes organizaciones promueven también las agendas de las demás, cada una con la expectativa de que la otra sea recíproca» (Wikipedia).



particularismo, y que el universalismo ético sigue siendo un hermoso ideal por el que merece la pena seguir luchando.

Bibliografía

- Abed, G., and Davoodi, H. (2000). «Corruption, Structural Reforms and Economic Performance in the Transition Economies». IMF Working Paper No.132. Washington: International Monetary Fund.
- Aberbach, J.O., Putnam, R.D., y Rockman, B. (1981). «Bureaucrats and Politicians in Western Democracies». Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Acemoglu, D. y J.A. Robinson (2013). «Why Nations Fail. Profile Books». LTD: London.
- Agnafors, M. (2013). «Quality of Government: Toward a More Complex Definition». *The American Political Science Review*. Vol. 107, No. 3 (August 2013), pp. 433-445.
- Akçay, S. (2006). «Corruption and human development». *Cato Journal*, 26(1): 29-48.
- Alesina, A.; Giuliano, P. (2010). «The Power of the Family». *Journal of Economic Growth*, Vol. 15 (2), 93-125.
- Anderson, C. J. and Y.V. Tverdova (2003). «Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies». *American Journal of Political Sciences*, 47(1), pp. 91-109.
- Andersson, P.S. and P. Heywood (2009). «The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption». *Political Studies*, Vol. 57, pp. 746-767.
- Barber, B. (2004). «Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age». Twentieth-Anniversary Edition, With a New Preface. Berkeley: University of California Press.
- Barry, B. (1995.) «Justice as impartiality». Oxford England, New York: Clarendon Press.
- _____ (1990). «Political Argument: A Reissue with a New Introduction». New York: Harvester Wheatsheaf.
- Bentham, J. (2000). «An introduction to the principles of morals and legislation». Batoche books, Kitchener, ON, Canada. (1879): Clarendon Press, Oxford.
- Blau, P.M. (1962). «Operationalizing a Conceptual Scheme: The Universalism-Particularism Pattern Variable». *American Sociological Review* 27: 159-169.
- Buchan, B. and Hill, L. (2014). «An Intellectual History of Political corruption». New York: Palgrave Macmillan.
- Charron, N., Lapuente, V., Rothstein, B. (2019). «Measuring the Quality of Government at the Subnational Level and Comparing Results with Previous Studies». European Commission, Bruselas.
- Charron, N. (2021). «Measuring the Unmeasurable. Taking Stock of QoG Measures». En *The Oxford Handbook of the Quality of Government*: 83-112. Edited by Andreas



- Bågenholm, Monika Bauhr, Marcia Grimes, and Bo Rothstein. Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, J., y Arato, A. (1992). «Civil society and political theory». Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Cox, Damian; La Caze, Marguerite and Levine, Michael P. (2003). «Integrity and the Fragile Self». Aldershot: Ashgate.
- Cruz Rubio, C. N. (2020). «Recension del libro: El derecho a entender: la comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (24), 147–151.
- Dahl, R. (1989). «Democracy and its critics». New Haven: Yale University Press.
- Dahlström, C., Lapuente, V. and Teorell, J. (2012). «The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption». *Political Research Quarterly*. Vol 65, Issue 3: 656–68.
- Dahlström, Carl; Teorell, Jan; Dahlberg, Stefan; Hartmann, Felix; Lindberg, Annika and Nistotskaya, Marina (2015). «The QoG Expert Survey Dataset II». University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3569570>
- Dahlström, C. y Víctor Lapuente (2018). «Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos». Bilbao: Deusto.
- Diamond, L. y Morlino, L. (2006). «Assessing the Quality of Democracy». Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Easton, D. (1965). «A Framework for Political Analysis». Englewood Cliffs: NJ: Prentice Hall.
- Font, J. y Blanco, I. (2001). «Conclusiones. En Ciudadanos y decisiones públicas». Joan Font (ed.). Barcelona: Ariel.
- Fox, J. A. (2015). «Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? ». *World Development*. Vol. 72, pp. 346–361
- Frey, B. y Stutzer, A. (2000). «Happiness, Economy and Institutions». *CEPR Working Paper Series* No. 246. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=203211>
- Fukuyama, F. (2016). «Governance: What Do We Know and How Do We Know It? ». En *Annual Review of Political Science*, vol 19. Edited by Margaret Levi y Nancy L. Rosenblum: 89–105. Palo Alto: Annual Reviews.
- _____ (2015). «Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy». New York: MacMillan.
- Glasius, M. (2012). «Dissident writings as political theory on civil society and democracy». *Review of International Studies* 38(2):343–364.
- Grindle, M.S. (2007). «Good Enough Governance Revisited». *Development Policy Review*, 2007, 25 (5): 553–574.
- Gupta, S.; Davoodi, H.; y Tiongson, E. (2000). «Corruption and the Provision of Health Care and Education Services». *IMF Working Paper* No. 116. Washington: International Monetary Fund.



- Habermas, J. (1987). «The theory of communicative action». Vol. 2: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason. Boston: Beacon Press.
- _____ (1996). «Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy». Cambridge: Polity Press.
- _____ (2018). «Conciencia moral y acción comunicativa». Madrid, Trotta, traducción de Ramón Cotarelo.
- Halfon, Mark (1989). «Integrity: A Philosophical Inquiry». Philadelphia: Temple University Press.
- Hampden-Turner, C.; Trompenaars, A. (1993). «The Seven Cultures of Capitalism». Anchor, Doubleday, New York.
- Heidenheimer, A. J. and M. Johnston (2002). «Political corruption: concepts and contexts». Transaction Publisher: New Brunswick.
- Helliwell, J. (2014). «National Well-being. What Are the Linkages? ». *OCDE Working Papers on Public Governance*, No. 25. París: OCDE.
- Helliwell, J., Huang, H. and Wang, S. (2021). «Happiness and the Quality of Government». En *The Oxford Handbook of the Quality of Government*, Oxford: Oxford University Press. Edited by Andreas Bågenholm, Monika Bauhr, Marcia Grimes, and Bo Rothstein. Oxford: Oxford University Press.
- Holmberg, S.; Rothstein, B.; y Nasiritousi, N. (2009). «Quality of Government: What You Get». *Annual Review of Political Science*, 12: 135-161.

- Holmes, L. (2015). «Corruption. A very Short Introduction». Oxford: Oxford University Press.
- Jiménez, F. (2021). «El déficit de calidad institucional y la mala regulación: la importancia de mejorar la normativa». En Ponce, J. y Villoria, M. (Dir.) (2020). *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*: 61-85. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Jiménez, F. y Villoria, M. (en prensa). «Determinantes de la calidad del gobierno: una exploración de gobiernos autonómicos españoles». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*.
- Kaufmann, Daniel; Aart, Kraay and Mastruzzi, Massimo (2004). «Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002». *World Bank Economic Review*. 18:253-287.
- Kirby, N y Wolf, J. (2021). «Quality of Government: A Philosophical Assessment». En *The Oxford Handbook of the Quality of Government*: 42-62. Edited by Andreas Bågenholm, Monika Bauhr, Marcia Grimes, and Bo Rothstein. Oxford: Oxford University Press.
- Klitgaard, R. (1988). «Controlling Corruption». Berkeley: University of California Press.
- _____ (2021). «The Culture and Development Manifesto». Oxford: Oxford University Press.
- Knack, S. and P. Keefer. (1995). «Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures». *Economic and Politics*, 7(3): pp. 207-227.



- Lambsdorff, J.G. (2006a). «Measuring Corruption – The Validity and Precision of Subjective Indicators» (CPI). In C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors and F. Galtung (eds), *Measuring Corruption*. Aldershot: Ashgate Heywood.
- _____ (2006b). «Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries? ». In Rose-Ackerman, S. (Ed.). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, pp. 3-51.
- Linde, J. y Dahlberg, S. (2021). «Quality of Government and Political Support». En *The Oxford Handbook of the Quality of Government*: 362-83. Edited by Andreas Bågenholm, Monika Bauhr, Marcia Grimes, and Bo Rothstein. Oxford: Oxford University Press.
- Majone, G. (1997). «Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas». México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1984). «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life». *The American Political Science Review*. Vol. 78, No. 3 (Sept., 1984), pp. 734-749.
- Marín-Barnuevo, D. (2020). «El principio de buena administración en materia tributaria». CIVITAS, Revista Española de Derecho Financiero, núm. 186.
- Mauro, P. (1996). «The Effects of Corruption on Investment, Growth and Government Expenditure». *IMF Working Paper* No. 98. Washington: International Monetary Fund.
- Méon, P-G. y Sekkat, K. (2005). «Does corruption grease or sand the wheels of growth? ». *Public Choice*, 122: 69-97.
- Mill, J. S. (1864). «Utilitarianism». Longman, Roberts and Green, Londres.
- Molins, J. M.; Muñoz, L.; Medina, I. (2016). «Los grupos de interés en España». Tecnos, Madrid.
- Montolío, E. y Tascón, M. (2020). «El derecho a entender: la comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía». Madrid: Prodigioso Volcán y Catarata.
- Mulcahy, S. (2015). «Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privilege Access». Transparency International, Berlín.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). «The quest for good governance». Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (2021). «The Universalization of Ethical Universalism». En *The Oxford Handbook of the Quality of Government*: 25-42. Edited by Andreas Bågenholm, Monika Bauhr, Marcia Grimes, and Bo Rothstein. Oxford: Oxford University Press.
- North, D. (1990). «Institutions, institutional change and economic performance». Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D., Wallis, J., Weingast, B. (2006). «A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History». Cambridge, MA: Natl. Bur. Econ. Res.



- Noveck, B.S. (2017). «Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente: las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar». CIDE. México.
- O'Donnel, Guillermo (2006). «Notes on Various Accountabilities and their Interrelations». En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.). *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press: 334-344.
- _____ (2007). «Disonancias: críticas democráticas a la democracia». Buenos Aires, Prometeo.
- OCDE (2004). «Managing Conflict of Interest in the Public Service: OCDE Guidelines and Country Experiences». (E-book PDF Format). OCDE, París.
- _____ (2021). «Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access». París: OCDE.
- Ostrom, E. (1990). «Governing the commons. The evolution of institutions for collective action». Cambridge: Cambridge University Press.
- Palomo, J.; C. Figueroa-Domecq y P. Laguna. (2017). «Women, peace and security state-of-art: a bibliometric analysis in social sciences based on SCOPUS database». *Scientometrics*, 113(1), 123-148.
- Persson, A., B. Rothstein and J. Teorell. (2013). «Why Anticorruption Reforms Fail. Systemic Corruption as a Collective Action Problem». *Governance* 26(3): pp. 449-471.
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (Eds.) (2006). «Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies». Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Piattoni, S. (2001). «Clientelism, Interests, and Democratic Representation». En: Piattoni, S. (Ed.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 193-212.
- Pogrebinski, T. (2016) «Comparing Deliberative Systems: An Assessment of 12 Countries in Latin America». *Encuentro Anual 2016 American Political Science Association - APSA*, Philadelphia.
- Ponce, J. (2015) «Negociación de normas y lobbies». Navarra: Thomson Reuter-Aranzadi.
- _____ (2016). «La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración». REDA 175, Enero-Marzo 2016.
- Ponce, J. y Villoria, M. (Dir.) (2020). «Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019». Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Rauch, J.E. y Evans, P.B. (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review*, 64 (5), pp. 748-765.
- Rawls, J. (2005). «Political Liberalism». Columbia University Press, Nueva York.
- Rodrik, D., A. Subramanian, and F. Trebbi. (2004). «Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and



- Integration in Economic Development». *Journal of Economic Growth*, 9(2): pp. 131-165.
- Rohr, J. A. (1986). «To Run a Constitution». Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Rosanvallon, P. (2010). «La legitimidad democrática». Paidós, Barcelona.
- _____ (2015). «Le bon gouvernement». Ed. Du Seuil, Paris.
- Rothstein, B. (2021). «Quality of Government: Theory and Conceptualization». En *The Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press: 3-24. Edited by Andreas Bågenholm, Monika Bauhr, Marcia Grimes, and Bo Rothstein. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, B.; Teorell, J. (2008). «What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, nº 2: 170.
- Rothstein, B. y Varraich, A. (2017). «Making Sense of Corruption». Cambridge: Cambridge University Press.
- Rotondi, V.; Stanca, L.: «The Effect of Particularism on Corruption: Theory and Empirical Evidence». *Journal of Economic Psychology* Volume 51, Pages 219-235.
- Sampford, Charles J.G.; Arthur Shacklock, Carmel Connors; and Fredrik Galtung (Eds.) (2017). «Measuring corruption». Routledge, Abingdon-on-Thames.

- Scanlon, T. (1998). «What We Owe to Each Other». Cambridge MA: Harvard University Press.
- Sen, A. (2000). «Development as freedom». New York: Anchor Books.
- _____ (2011). «Quality of Life: India vs. China». *New York Review of Books*, LVIII, 25: 44-7.
- Sequeira, S. (2012). «Chapter 6 Advances in Measuring Corruption in the Field». D. Serra and L. Wantchekon. (Ed.) *New Advances in Experimental Research on Corruption (Research in Experimental Economics, Vol. 15)*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 145-175. [https://doi.org/10.1108/S0193-2306\(2012\)0000015008](https://doi.org/10.1108/S0193-2306(2012)0000015008)
- Svallfors, Stefan (2013). «Government quality, egalitarianism, and attitudes to taxes and social spending: a European comparison». *European Political Science Review* 5(3): 363-80.
- Talcott P.; Shils, E.A. (1951). «Toward a General Theory of Action». Cambridge, Mass.: Harvard University Press, pp. 76-88.
- Tanzi, V. and Davoodi, H. (2000). «Corruption, Growth and Public Finances». IMF Working Paper No. 116. Washington: International Monetary Fund.
- Terry, L.D. (1995). «Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator». Thousand Oaks, C.A.: Sage.
- Unión Europea (2001). «Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report». 13 noviembre 2001. Disponible en:



http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.

Van Tankeren, M., y Van Montfort, A. (2012). «Schieten we er ook wat mee op? De effectiviteit van het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie». (Does it get us anywhere? The effectiveness of the integrity policy of the Dutch police force) Cahiers Politiestudies, Vol. 3, No. 24, pp. 131-150.

Villoria, M. (2011). «¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI». *Reforma y democracia* 51, 2011: 12-34.

_____ (2014). «Una evaluación institucional del Lobby en España: Análisis y propuestas». Transparencia Internacional ISBN: 978-84-697-1238-2.

Villoria, M. e Izquierdo, A. (2020). «*Ética pública y buen gobierno. Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre*». Madrid: Tecnos.

Weber, M. (1979). «Economía y sociedad». México: Fondo de Cultura Económica.

Weber Abramo, C. (2007). «How Much Do Perceptions of Corruption Really Tell Us? » Economics Discussion Papers 2007-19 [online]. Available at: <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers>.

Wedel, J. (2021). «Shadow Elites: Beyond Institutional Corruption Theory and Ill-conceived Anti-Corruption Regimes». Toward A New Research Agenda. En *The Oxford Handbook of the Quality of Government*, Oxford: Oxford University Press: 63-82. Edited by Andreas Bågenholm,

Monika Bauhr, Marcia Grimes, and Bo Rothstein. Oxford: Oxford University Press.

Williamson, Oliver (2000). «The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead». *Journal of Economic Literature* Vol. 38, No. 3, pp. 595-613.

Zacka, B. (2017). «When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency». Cambridge: Harvard University Press.



CAPÍTULO 2

Conflictos de intereses y
procesos de captura de
la decisión pública:
propuesta metodológica
para su identificación,
análisis y evaluación

Conflictos de intereses y procesos de *captura de la decisión pública*
Propuesta metodológica para su identificación, análisis y evaluación

Julia Natalia Gentile y Juan Ignacio Morelli¹

Secretaría de Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Argentina

Durante los años noventa del siglo pasado, muchos estados nacionales avanzaron en la sanción de normativas referidas a la prevención de la corrupción, en sintonía con la agenda de los principales organismos internacionales. El enfoque adoptado en estas primeras legislaciones giraba en torno a la vigilancia sobre el funcionariado público, con centro en la corrupción, el soborno, el beneficio estrictamente económico y el tratamiento delictivo-punitivo de los casos. Estos instrumentos incorporan las primeras herramientas de prevención, regulación y sanción de los conflictos de intereses.

La crisis financiera de 2008 puso al descubierto la vinculación entre la banca privada y el sector público en Europa y Estados Unidos, lo que motivó una nueva *oleada* de estudios acerca de los conflictos de intereses (OCDE, 2009; Transparencia Internacional, 2010; Wirsching, 2018) y la *captura de la decisión pública* (OCDE, 2018; Carpenter y Moss, 2014). Estas investigaciones tuvieron su correlato en Latinoamérica con el surgimiento de investigaciones académicas referidas a las particularidades de tales fenómenos en los países del subcontinente (Durand, 2019; Cañete Alonso, 2018; Castellani, 2018b; Cortés e Itriago, 2018; García Delgado *et al.*, 2018; Serafini Geoghegan, 2017). En este marco, en los últimos años se han ido incorporando en la literatura enfoques amplios y concepciones más complejas, de acuerdo

¹ Se agradece especialmente a José Luis Taurel y Manuel Varela por los valiosos aportes realizados para la elaboración de este trabajo; ambos quedan eximidos de toda responsabilidad por lo expresado en el presente texto.



a la evolución de los fenómenos observados. Una nueva mirada se concentró en el cuidado del bien común, las capacidades estatales y la autonomía del Estado frente al conjunto de los intereses privados.

Si bien en la Argentina la principal ley en la materia –Ley Nº 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública– no provee una definición explícita de *conflicto de intereses*, se cuenta con decretos, resoluciones, dictámenes y material académico que permite caracterizar al fenómeno (Cooper, 1982; Nattero *et al.*, 2009; Oficina Anticorrupción, 2000; Zin, 1986). En general, se entiende por *conflicto de intereses* a aquella situación objetiva de contradicción entre los deberes y obligaciones públicos de un funcionario o funcionaria y sus intereses privados o particulares. En otras palabras, se trata de la posibilidad de que los intereses personales (o de terceros vinculados) se antepongan al interés público por el que debe velar. Al respecto, el término *interés público* hace referencia al conjunto de las pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de la comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado (Nattero *et al.*, 2009) y/o a la promoción y protección del *bien común*, entendido este como la serie de condiciones y resultados que mejoran el bienestar del conjunto de la sociedad (Warwick, D. citado en Nattero *et al.*, 2009).

Consideraciones adicionales, provenientes de la doctrina jurídica y del consenso académico, han clasificado a los conflictos de intereses en *explícitos*, *potenciales* y *aparentes*². El conflicto de intereses *explícito* (o real) es la contraposición efectiva y consumada entre los intereses públicos y privados. Se produce cuando un funcionario o funcionaria tiene un interés particular y toma decisiones favorables a dicho interés, tal que ese beneficio también

². La Oficina Anticorrupción adoptó algunas concepciones provenientes de la doctrina jurídica y del consenso académico, y clasifica los conflictos de intereses en explícitos, potenciales y aparentes. (Ver en: <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/prevencion/prevencion-conflictos-intereses/que-es>).

le alcanza de manera concreta y palpable. Los conflictos de intereses *potenciales* se producen cuando un funcionario o funcionaria posee determinados intereses particulares que podrían eventualmente entrar en contradicción con su responsabilidad pública y configurar un conflicto de intereses *explícito*; es decir, se trata de una definición circunstancial. Por su naturaleza, en el abordaje de los conflictos *potenciales* son fundamentales la detección temprana, las medidas de prevención, la promoción de ambientes de integridad y el desarrollo de una cultura organizacional basada en valores y principios éticos. En los conflictos de intereses *aparentes* no se verifica una situación de conflicto de intereses (sea explícita o potencial), pero la ciudadanía percibe de forma razonable que la imparcialidad de un funcionario o funcionaria podría encontrarse afectada por sus intereses particulares. Estos casos se resuelven ofreciendo toda la información necesaria para demostrar que no hay tal conflicto de intereses, para lo cual existen recomendaciones y herramientas específicas de transparencia, control y participación ciudadana.

En la legislación argentina los conflictos de intereses se encuentran regulados en el Capítulo V «Incompatibilidades y Conflicto de intereses», de la Ley 25.188, a través del cual se brindan pautas de comportamiento, se prohíbe la configuración de determinadas situaciones y se imponen ciertos deberes para garantizar la integridad de la gestión pública (renuncia, abstención, publicidad de los intereses, según el caso). Cabe aclarar que, si bien el abordaje de los *conflictos de intereses* comparte el mismo apartado con las *incompatibilidades*, en parte porque ambos términos se vinculan con la protección del interés público, se trata de conceptos diferentes. Por *incompatibilidad* se entiende al impedimento explícito de desarrollar determinadas actividades en el ámbito privado simultáneamente a la función pública cuando estas presentan algún tipo de relación. Aunque esta conceptualización no necesariamente supone un conflicto de intereses. Se trata más bien de un método para proteger la integridad del funcionario o de la funcionaria, mantener la eficacia administrativa



de sus labores y, por supuesto, velar por el interés público en su actuación. La legislación vigente aborda fundamentalmente incompatibilidades surgidas a partir del ejercicio simultáneo de cargos públicos, de actividades privadas y de la obtención de beneficios personales (Nattero *et al.*, 2009).

La *captura de la decisión pública* (o *captura del Estado*), por su parte, remite al proceso por el cual las élites económicas cooptan el poder público y lo utilizan como un brazo para ejercer su poder o influencia en beneficio de sus intereses (Serafini Geoghegan, 2017), provocando una pérdida de la autonomía del Estado en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas (Castellani, 2018b: 56).

A lo largo de las siguientes páginas se profundizará sobre los conceptos de conflicto de intereses, *captura del Estado* y una serie de sucesos asociados, como el lobby y la puerta giratoria, presentando esquemas metodológicos útiles para identificar, evaluar y alertar sobre estos fenómenos.

Conflictos de intereses y *captura de la decisión pública*

Existe una relación difusa pero robusta entre los conflictos de intereses y la *captura de la decisión pública*. La complejidad de este vínculo radica en que, si bien no se puede reducir la *captura* a los conflictos de intereses, la configuración de estos es, a nuestro entender, condición para el despliegue de procesos de *captura de la decisión pública*. Sin embargo, este nexo no ha sido plenamente estudiado. Principalmente, debido al diferente prisma a través del cual se han analizado ambos fenómenos en los últimos tiempos.

La aproximación tradicional a los conflictos de intereses los sitúa mayormente en el plano individual de la conducta del funcionario o de la funcionaria. En cambio, la *captura de la decisión pública* no responde a una lógica individual sino colectiva, incumbe a las acciones y estrategias de sectores y élites económicas para ejercer su poder o influencia ilegítima en beneficio de sus propios intereses, y en detrimento de la capacidad del Estado para definir políticas públicas orientadas al interés general. Por tanto, lo que

se destaca es que la *captura* no necesariamente implica acciones ilegales: se mueve en zonas grises, en las «fronteras» de lo legal-ilegal y lo legítimo-ilegítimo.

De lo anterior se desprende la diferencia de enfoques para identificar los conflictos de intereses desde el punto de vista jurídico, y la *captura del Estado* desde un abordaje sociológico. En el primer caso, se trata de analizar si una conducta responde a los parámetros normativos, que incluye a los principios éticos de conducta, y a las regulaciones de distinta índole que apuntan a resguardar la imparcialidad del funcionario o de la funcionaria que interviene. Mientras que, en el segundo caso, el análisis requiere identificar y reconstruir una trama diversa de hechos —que en su mayoría no dejan testimonio—, e identificar actores sociales, sus relaciones y objetivos. La *captura* se trata de un proceso, relaciones indebidas que responden no a un criterio aislado que perdió la imparcialidad, sino a demandas concretas que tienen una historia y su explicación en la rentabilidad del sector empresarial involucrado. En otras palabras, la *captura* económica o corporativa se entiende como un proceso de influencia excesiva de las corporaciones sobre la orientación de las políticas públicas (Durand, 2019). Según la OCDE (2018: 22):

«la *captura* no se relaciona con una transacción específica, sino que usualmente se caracteriza por una relación (indebida) más estable que se ha concretado con el devenir del tiempo a través de instrumentos y canales legítimos (como el lobby y el soporte financiero a partidos políticos o candidatos electorales) e ilegítimos».

Si bien lo que se busca ante los procesos de *captura* es prevenirlos, una característica que da cuenta de la complejidad de este fenómeno es que, al tratarse de un hecho social, no es factible aplicarle ninguna norma concreta, sino solo de manera indirecta. Para prevenir la *captura* se requiere disponer de un abanico de medidas sobre distintas situaciones.

En este punto resulta oportuno profundizar el concepto de *captura*. Como se señaló anteriormente, esta se define como la



pérdida de autonomía del Estado para formular e implementar políticas públicas. Ello se manifiesta en un funcionariado que no es capaz de establecer objetivos y preferencias de manera autónoma y actuar en consecuencia por el bien común. La literatura sobre el tema reconoce dos categorías más específicas del fenómeno, que son la *captura regulatoria* y la *captura cultural* (Castellani, 2018b; Carpenter y Moss, 2014).

Una de las definiciones más extendidas sobre la *captura regulatoria* es la de Schneider (2012, citado en De Anchorena, 2018), que sostiene que el fenómeno sucede cuando un pequeño número de actores empresariales controlan o tienen poder de veto sobre partes del gobierno. Otro acercamiento muy difundido en el mundo académico, también citado por la OCDE (2018), pone el acento en el proceso de sanción y aplicación de las normativas. Aquí se interpreta al hecho en cuestión como «el resultado o proceso por el cual la regulación, en la ley o en la aplicación, se dirige consistente o repetidamente lejos del interés público y hacia los intereses de la industria regulada, por la intención y acción de la industria misma» (Carpenter y Moss, 2014: 13). En otras palabras, la *captura regulatoria* se produce cuando los sectores económicos sensibles a la regulación estatal toman el control de las instancias decisorias de gobierno y/o las agencias regulatorias, de forma directa (a través de la *puerta giratoria de entrada*) o indirecta (a través del *lobby*)³. Además, un proceso de *captura* puede manifestarse tanto en una regulación extra como en menos regulación; por ejemplo, que reduzcan los costos de cierta industria, siempre con un impacto negativo en el interés público (Carpenter y Moss, 2014).

Por su parte, la *captura cultural* es una forma más difusa y más compleja de identificar, que sucede cuando las empresas se benefician de la acción de las agencias públicas porque los funcionarios o las funcionarias comparten las creencias y visiones del sector empresario. En palabras de Carpenter y Moss (2014),

³ Más adelante se explican los conceptos de *puerta giratoria* y *lobby*.

se debe a que funcionarios o funcionarias comparten la cosmovisión sobre la economía y la sociedad de los sectores empresariales, y se encuentran honestamente convencidos de que pueden servir mejor al interés público promoviendo la agenda de estos intereses. Por lo tanto, concluyen que se trata de un fenómeno especialmente peligroso porque los intereses sectoriales socavan al interés público.

Ambos mecanismos de *captura* se vinculan con otro proceso conocido como *circulación público-privada* (Castellani, 2018b; Mailet *et al.*, 2016). Se trata de un grupo estable de individuos que desarrollan sus carreras laborales ocupando alternativamente altos cargos en el Estado y en el sector privado. Estos grupos se posicionan en la intersección entre las élites económicas y políticas, y se especializan en conectar las esferas del mundo estatal y el mundo empresarial, generando condiciones estructurales para la proliferación de conflictos de intereses y la *captura de la decisión estatal*.

En este sentido, el concepto de *circulación público-privada* introduce la variable temporal a los conflictos de intereses y permite realizar un abordaje empírico a través de la reconstrucción y monitoreo de las trayectorias socioprofesionales de los funcionarios y las funcionarias que ingresan y salen de la función pública. Este análisis permite conectar escenarios de potenciales conflictos de intereses y su impacto en procesos de *captura de la decisión pública*. Como ya se mencionó, la *captura* no se reduce a una decisión imparcial o espuria de un funcionario o una funcionaria, sino que pone en evidencia la compleja tensión existente en la relación entre lo público y lo privado (Garín y Morales, 2016).

Resulta evidente que la articulación entre un fenómeno de índole individual y otro colectivo requiere de determinadas mediaciones. Es decir, mecanismos o dispositivos que permitan conectar ambas dimensiones. En particular, profundizaremos sobre dos de ellos: la *puerta giratoria* y el *lobby*.



Mecanismos de articulación público-privada:

puerta giratoria y lobby

Si bien existe una amplia gama de prácticas que pueden generar tensiones entre los intereses públicos y privados, como la colusión, la colonización de espacios estratégicos (Canelo y Castellani, 2017; Canelo *et al.*, 2018) o los mecanismos asociados al sistema político-electoral o de creación de agenda (Cañete Alonso, 2018), destacamos dos fenómenos en particular: la *puerta giratoria* y el *lobby*. Estos revisten particular importancia porque son los únicos que permiten articular directamente a la élite económica con la élite política.

Asimismo, gran parte de los casos de conflicto de intereses derivan indistintamente de los mecanismos de *puerta giratoria* y de *lobby*. Tal es así que la experiencia internacional comparada revela que ambos fenómenos «se dan con mayor frecuencia en áreas muy sensibles a la regulación estatal: las finanzas, los seguros, el transporte, las comunicaciones, los servicios de salud y la energía, especialmente» (Castellani, 2018b: 54). Por tal motivo, ambos mecanismos son concebidos sociológicamente como dispositivos que *articulan* a las élites económicas de las grandes empresas y las corporaciones con las élites políticas, y que se conjugan en el fenómeno de la *captura de la decisión estatal*.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, resulta notorio cómo se transforman las causas y consecuencias de un mismo hecho al abordarlo desde una perspectiva distinta. Mientras que, desde un enfoque jurídico individualista, la *puerta giratoria* aparece como un fenómeno que responde a casos particulares, más allá de la extensión que pueda presentar, desde la perspectiva que incorpora la *captura de la decisión pública* no se trata solo de un funcionario o una funcionaria que eventualmente puede corporizar un cruce entre intereses privados y públicos, sino de un mecanismo para inclinar la decisión del Estado a favor de grupos específicos. Por tal motivo, el abordaje puntual de los conflictos de intereses concretos pasa a un segundo plano, y la prioridad

recae sobre la gestión de áreas del sector público y su vinculación con grupos del sector privado.

El análisis de las situaciones referidas resulta de especial importancia, y su regulación requiere la sanción de leyes y normativas actualizadas, mecanismos de control eficientes, que permitan fortalecer el rol del Estado para garantizar que las decisiones se tomen como respuesta a problemas públicos de interés común, y no como beneficio a ciertos intereses particulares. Para ello se requiere *autonomía enraizada*, concepto desarrollado por Evans (1995, citado en Gaggero, 2008) al momento de estudiar casos de industrialización tardía. Consiste en que los funcionarios y las funcionarias estatales mantienen estrechos lazos con las empresas para estar al tanto de sus necesidades y pedidos a la hora de llevar adelante sus políticas, pero son capaces de establecer objetivos y preferencias en forma autónoma y actuar en consecuencia.

Puerta giratoria. Precisiones conceptuales

El fenómeno de *puerta giratoria* consiste en un tipo particular de circulación entre el sector público y el privado. Se caracteriza por la ocupación de altos cargos en uno y otro ámbito por parte de una misma persona a lo largo de su carrera profesional o laboral. La expresión «puerta giratoria» (*revolving door*) fue acuñada en la legislación estadounidense décadas atrás y alude al pasaje de algunas personas desde altos cargos en el sector privado al sector público, y viceversa, en diversos momentos de sus trayectorias laborales (Castellani, 2018a). Este *interpasaje* entre ejecutivos del sector privado y áreas estratégicas del sector público se ha definido en la bibliografía específica como «puerta giratoria de entrada y/o de salida», y provoca situaciones de conflictos de intereses no plenamente abarcados por la legislación vigente. Aunque, en el marco de la legislación vigente no se trata necesariamente de un delito ni una falta, constituye una práctica ilegítima y una preocupación de integridad porque genera las circunstancias para que las decisiones estatales puedan beneficiar directamente a la empresa y/o sector de procedencia del funcionario o funcionaria, sin que



esto implique sobornos o dádivas de por medio. Por tal motivo, de todos aquellos mecanismos que articulan Estado y sector privado, es uno de los apuntados como más riesgoso. Tanto es así, que la preocupación en torno a este encuentra un lugar destacado en la agenda de organismos internacionales como la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como en asociaciones civiles como Transparencia Internacional (TI).

En cuanto a la *puerta giratoria de entrada*, esta se cristaliza cuando carteras ministeriales o áreas importantes de la gestión estatal quedan bajo el control de personas que ocuparon altos puestos de dirección en el sector privado. En este escenario, se eleva significativamente el riesgo de conflictos de intereses potenciales, porque las decisiones estatales pueden beneficiar directamente a la empresa de procedencia del funcionario o la funcionaria, sin que esto implique necesariamente sobornos o dádivas de por medio. Si las hubiera, se configuraría el delito de cohecho, que necesariamente involucra a las dos partes: la que recibe la dádiva o soborno (cohecho pasivo), y la que la otorga (cohecho activo). Asimismo, cuando un ministerio, agencia regulatoria u otra alta dependencia estatal encargada de formular y/o ejecutar decisiones públicas que afectan intereses sectoriales, queda a cargo de funcionarios o funcionarias provenientes del mismo sector privado al que deben comenzar a regular, es altamente probable que las demandas del *lobby* sectorial encuentren mayor recepción y se conviertan más fácilmente en políticas públicas. En otros términos, se magnifica el riesgo de que el interés corporativo sea privilegiado frente al interés general, en tanto la trayectoria previa del funcionario o la funcionaria configura preferencias sectoriales y genera mayor grado de permeabilidad al *lobby* empresarial.

Con respecto a la *puerta giratoria de salida*, esta expresa el conflicto de intereses que se produce cuando los funcionarios o las funcionarias dejan sus puestos en el sector público y pasan a ocupar cargos en el sector privado, ya sea en cargos directivos o como *lobbistas*. En ese pasaje, el flujo de contactos, información sensible

y conocimiento específico sobre el funcionamiento del Estado son apropiados por las firmas, generando no solo problemas para la calidad de la acción estatal, sino también para el resto de las firmas del sector, que no tienen acceso a esa información y quedan en condiciones desventajosas para la competencia mercantil⁴. Aquí se advierte otro potencial conflicto de intereses para quienes desempeñan cargos públicos: la existencia del llamado *soborno diferido*. Es decir, que el funcionario o la funcionaria haya beneficiado intencionalmente a un privado en el ejercicio de sus funciones públicas a la espera de una recompensa, como puede ser la ocupación, en el futuro, de un alto puesto en el sector que está regulando en el presente.

La literatura académica, los organismos internacionales y los estados nacionales abordan efectivamente el problema de las *puertas giratorias*, pero principalmente concentrados en su variante *de salida* y con el foco puesto en las ventajas y desventajas que supone el uso de información pública, contactos en el Estado y *know-how* por parte de determinadas empresas. Se trata de una óptica más preocupada por mantener condiciones igualitarias en la competencia mercantil que por cuidar los intereses y la autonomía del sector público. Un abordaje integral supondría no solamente impedir un desequilibrio entre las empresas en virtud de su capacidad diferencial de acceder a las ventajas de incorporar exfuncionarios o exfuncionarias públicas, sino fundamentalmente, en perspectivas, instrumentos y mecanismos orientados a prevenir los potenciales efectos negativos que la circulación público-privada tiene sobre las políticas públicas y las capacidades estatales.

Como mencionamos, distintos países y organismos internacionales le han dedicado especial atención al tema, como puede

⁴La OCDE (2010), en su definición, hace hincapié en el acceso y manejo de la información: «Un conflicto de intereses de empleo posterior al público surge cuando los funcionarios públicos que dejan el gobierno aprovechan indebidamente la información privilegiada que obtuvieron mientras estaban en el gobierno, para beneficiarse a sí mismos o a su nuevo empleador» (p.29).



constatarse en la proliferación de artículos y documentos publicados. Entre otros, se destaca el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE (2010), que publicó un informe titulado «El empleo pospúblico, buenas prácticas para prevenir el conflicto de interés», con el objetivo de brindar una orientación sobre distintas normativas sobre el tema y también un panorama de buenas prácticas a nivel internacional.

Oportunamente, muchos países fueron implementando un conjunto de regulaciones, tales como períodos de espera, tratamiento parlamentario de casos e instituciones específicas con capacidad de decisión, con el objetivo de mitigar posibles riesgos. Hacia el año 2015, Transparencia Internacional informó que la mayoría de los países de Europa contaban al menos con medidas básicas para lidiar con la *puerta giratoria*. Sobre la base de las consideraciones anteriores y de las intervenciones de la OCDE, el PNUD y TI, se puede mencionar que el *período de carencia o enfriamiento*, es la medida más extendida para regular la *puerta giratoria*, tanto *de entrada* como *de salida*. En la actualidad, Argentina no cuenta con impedimentos a la circulación de una persona entre el sector público y el privado dentro del mismo ámbito de actividad⁵.

Lobby. Definición y riesgos

El *lobby*, como ya se mencionó, es otro de los mecanismos o dispositivos que pueden configurar conflictos de intereses y derivar en una *captura de la decisión pública*. Esta situación se refiere a la representación de intereses particulares ante las autoridades

⁵ Sin embargo, la Ley 25.188 limita por tres años la circulación del funcionarios y funcionarias decisoras en materia de concesiones y privatizaciones, hacia entes reguladores de tales empresas (Art. 14). La formulación vigente de los artículos 14 y 15 de dicha Ley proviene del Decreto 862/2001 (Art. 1 y 2), que flexibiliza las incompatibilidades en relación a su redacción original. Adicionalmente, el Código de Ética (Decreto 41/99) establece la obligación del funcionariado de abstenerse de realizar, durante el primer año posterior a su egreso de la función pública, cualquier tipo de trámite, gestión o contratación para terceros ante la administración pública nacional, siempre que tenga vinculaciones con el cargo ejercido (Art. 46).

públicas, orientada a incidir en la toma de decisiones en provecho propio. Una definición ampliada comprende toda acción, comunicación o actividad realizada en forma sistemática, planificada, deliberada y permanente con un servidor público, en forma directa o indirecta y por cualquier canal o medio, por parte de una empresa, organización, grupo de interés o sus respectivos representantes, destinadas a influir en la legislación, las políticas públicas o las decisiones administrativas en un sentido favorable a sus intereses.

El *lobby* no es simplemente una actividad, una mera «gestión de intereses», porque durante su desenvolvimiento se transforma en un fenómeno clave de la vinculación público-privada. Y como tal, supone riesgos que pueden perjudicar la persecución del bien común, el fin último del Estado. La participación y el aporte de individuos, empresas e instituciones en la formulación de políticas públicas, no es necesariamente un fenómeno indeseable. De hecho, peticionar ante las autoridades públicas es un derecho de la ciudadanía y una práctica concebida como beneficiosa para el interés general. Sin embargo, ello supone que la actividad sea desarrollada de manera ética y transparente, en el marco de las regulaciones correspondientes y gestionada y controlada adecuadamente (Cippec, 2006; Cortés e Itriago, 2018). En ese sentido, la preocupación no debe girar en torno a la existencia o no de influencia sobre las decisiones públicas, sino en la forma de su ejercicio y en la garantía de igualdad de acceso a las autoridades por parte de la ciudadanía: particularmente en la limitación de la influencia de los grupos privilegiados o poderosos de una sociedad (Jordan Palet, 2017; García, 2008).

Al respecto, el *lobby* es probablemente el mecanismo más utilizado para introducir intereses particulares en la agenda pública, y constituye una forma de articulación entre las élites económicas y políticas, particularmente vinculada a la *captura de la decisión estatal* (Castellani, 2018b; Cortés e Itriago, 2018). Considerando que el *lobby* se da en el margen entre la formación legítima de la voluntad política y sus formas ilegítimas (Von Alemann y Eckert,



2012), la carencia de regulación lo puede convertir fácilmente en un mecanismo para que diversos intereses particulares o sectoriales capturen el Estado, lo que supone un grave riesgo para la persecución del bien común. En su extremo, puede configurarse un escenario de *gobierno invisible*, donde las decisiones públicas son tomadas por agentes privados, ubicados al margen de las instituciones, pero con constante influencia sobre sus titulares (Jordan Palet, 2017; Urzúa Valenzuela, 1986). Por tales motivos, su regulación cobra un interés fundamental para el Estado y la sociedad⁶.

Identificación de conflictos de intereses potenciales e impacto en procesos de *captura de la decisión pública*

En función del riesgo a la integridad pública que implica la *captura estatal*, resulta de interés diseñar metodologías útiles para analizar y evaluar el grado de exposición de áreas del Estado sensibles a potenciales conflictos de intereses, y su posible impacto en procesos de *captura de la decisión pública* (Gentile *et al.*, 2021). Específicamente, y como se ha mencionado en párrafos anteriores, esto puede abordarse a partir de las vinculaciones de las funcionarias o funcionarios de la administración pública con ámbitos empresariales y corporativos, en un período determinado. La información recabada podría ser de interés para alertar sobre áreas que deberían reforzar los mecanismos de integridad y transparencia, garantizando el cumplimiento de una cultura organizacional basada en los valores de la ética pública y la búsqueda del interés general.

Una propuesta posible consiste en identificar a las personas que ocupan u ocuparon cargos públicos de alta jerarquía en determinada jurisdicción (nacional, provincial o municipal) durante el período que se decida analizar, y luego reconstruir sus trayectorias

⁶ Actualmente, Argentina cuenta solo con una referencia al *lobby* en el Decreto de Acceso a la Información Pública (1172/03). Uno de sus apartados está dedicado a la «publicidad de intereses», concretamente a dar publicidad a cualquier audiencia con un representante del sector privado cuyo objetivo sea influir en las decisiones públicas.

en dos dimensiones: la ocupacional/laboral, y la participación, representación o patrocinio en asociaciones corporativas o de defensa de intereses sectoriales del mundo privado. Esta metodología puede ser utilizada tanto para el estudio de quienes ingresan a la función pública, como para el de quienes egresan, e incluso para los casos de circulación público-privada recurrente. De la dimensión ocupacional se podrían rastrear los siguientes datos: a) cantidad de cargos desempeñados; b) sector (público o privado) y tipo de cargo; c) participación en directorios de empresas privadas (cantidad de cargos, tipo de empresa y sector de actividad); d) cargo ocupado inmediatamente antes o después de asumir el cargo público (sector y tipo de cargo); e) cargo más alto desempeñado en el sector privado y rama de actividad en ambos tipos de cargos. Estas variables permiten captar la cantidad y ubicación de exgerentes o directivos en áreas del Estado, y la existencia de casos de *puerta giratoria de entrada y de salida*, y de casos de circulación recurrente (alternancia constante empresa-Estado).

Sobre la dimensión *participación en espacios sectoriales* se buscaría la información correspondiente a los cargos desempeñados en corporaciones gremiales empresarias (cantidad de cargos, tipo, nombre de la corporación o cámara); cargos desempeñados en asociaciones, fundaciones y ONG's financiadas por grandes empresas privadas, con incumbencias en la promoción de sectores productivos y/o económicos (cantidad de cargos, tipo, nombre de la asociación, ONG y/o fundación). Este relevamiento permitiría estimar la probabilidad de existencia de potenciales conflictos de intereses, así como reconocer las áreas del Estado más expuestas al *lobby* sectorial, y visualizar si existen procesos de colonización de reparticiones públicas.

Es importante aclarar que los datos deberían ser de carácter público, y en tal sentido podrían ser relevados de distintas fuentes: boletines oficiales, currículum y fichas biográficas publicados en las páginas web de sitios oficiales, eventos académicos, publicaciones oficiales, entre otros.



Reconstruidas las trayectorias de los funcionarios y las funcionarias (actuales o pasados, dependiendo del propósito del estudio), se podría avanzar con un análisis de la información relevada en función de los vínculos establecidos con el sector privado. Para cuantificar el nivel de riesgo de exposición a potenciales conflictos de intereses, se incorporan y consideran dos variables típicas del desarrollo de matrices de riesgo: *probabilidad de ocurrencia* y *potencial impacto*⁷.

La *probabilidad de ocurrencia* es un indicador que estima la probabilidad (alta, media o baja) de que –a partir de sus vínculos con el sector privado– un funcionario o una funcionaria desarrolle un conflicto de intereses que pueda impactar en los procesos de la decisión pública. Hay situaciones o hechos que incrementan esa probabilidad: la participación en altos puestos del sector privado de manera previa o posterior a la ocupación del cargo público; la participación accionaria en empresas privadas con vinculación a la función pública; la participación en asociaciones que promueven intereses sectoriales y se encuentren reguladas desde su cargo público, etc.

El *potencial impacto* es la variable que intenta medir las consecuencias que podría generar el que un funcionario o funcionaria determinada haga prevalecer intereses privados o sectoriales sobre el interés público. La relevancia del cargo público desempeñado y sus atribuciones, por ejemplo, serían los principales indicios a considerar para la medición del *potencial impacto* (alto o bajo). Así, luego de procesar analíticamente los datos, se propone desarrollar una matriz que indique el nivel de exposición al riesgo de conflictos de intereses a partir de los vínculos con empresas privadas, corporaciones empresariales y ONG's o fundaciones patrocinadas por grandes empresas. El modelo de semáforo, llamado

⁷Esta metodología está diseñada para que diferentes analistas puedan determinar con criterios claros establecidos de antemano, los niveles de riesgo de exposición a potenciales conflictos de intereses.

así por la utilización de colores que indican los niveles de alerta, muestra con facilidad los resultados absolutos y/o relativos, permitiendo enfocarse en las áreas donde se concentra la mayor cantidad de casos con alta *probabilidad de ocurrencia* y alto *impacto*.

Mediante la utilización de la matriz de riesgos para estos análisis es posible transparentar los vínculos públicos y privados, y los posibles impactos en la autonomía para la formulación e implementación de políticas públicas.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, se debe tener en cuenta que la *captura* de la decisión pública, a diferencia de los conflictos de intereses, es un fenómeno complejo y no inmediatamente identificable, debido a que excede la dimensión individual. Por lo tanto, la metodología prevista sería un primer análisis que no puede alcanzar conclusiones taxativas, pero permitiría alertar sobre áreas del sector público que tendrían mayor vulnerabilidad a ser capturadas por sectores económicos sensibles a la regulación estatal. La porosidad de las instituciones se debería contrarrestar con capacidades institucionales fortalecidas en materia de integridad y transparencia. De ahí la necesidad de analizar si las dependencias u organismos bajo estudio cuentan, por ejemplo, con programas o planes de integridad, iniciativas presentadas sobre la temática, códigos de ética o conducta, normativa específica, desarrollo de actividades formativas sobre integridad y transparencia, etc.⁸, para mitigar los riesgos de *captura* por parte de poderes fácticos. Por lo tanto, resulta de suma importancia avanzar en el fortalecimiento de las capacidades estatales para aumentar los márgenes de autonomía, para prevenir así los procesos de *captura de la decisión pública* por parte de intereses sectoriales.

En síntesis, estos análisis son posibles propuestas para dimensionar con mayor objetividad los escenarios, a través de

⁸Un aporte en este sentido puede encontrarse en la publicación de la *Encuesta Nacional de Integridad* aprobada por Resolución Conjunta N° 1/2021 del 10/06/2021 de la Sindicatura General de la Nación, la Oficina Anticorrupción y la Secretaría de Gestión y Empleo Público.



magnitudes relativas sobre el nivel de riesgo de exposición a los conflictos de intereses de quienes ocupan altos cargos públicos en determinada cartera o jurisdicción. También permiten identificar las áreas sensibles a la *captura de la decisión pública* en un momento o período determinado, y el nivel de urgencia para su abordaje. En tanto que la continuidad del trabajo permitiría poner en evidencia la evolución de ambos fenómenos a lo largo del tiempo, porque, como señala Durand (2019: 2), el proceso de *captura corporativa del Estado* no es un fenómeno homogéneo, debido a que «experimenta variaciones temporales y espaciales dependiendo de los cambios en las correlaciones de fuerza y las alteraciones en el ciclo político».

Consideraciones finales

Finalmente, es importante subrayar que los procesos de *captura de la decisión pública* no se producen de un día para el otro. Son producto de las pujas de las élites económicas para incidir en el proceso de acumulación de capital en su favor. Su propia dinámica potencia los efectos, ya que al profundizar las desigualdades sociales y económicas reduce los recursos del Estado y de los actores perjudicados, fundamentales para revertir la situación. Numerosos estudios citados en este trabajo coinciden en que este fenómeno conlleva como resultado impactos graves sobre el interés general, e incluso sobre la legitimidad misma del sistema democrático. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico advirtió, en su informe sobre el país en el año 2019, que «los procesos de formulación de políticas de Argentina son vulnerables a la captura de políticas. Los grupos o individuos poderosos no solo pueden obtener contratos públicos o subsidios; sino que también pueden impedir reformas efectivas para mantener sus beneficios o ventajas» (p. 18).

La mencionada advertencia respalda la necesidad de una actualización normativa y de la implementación de todas las herramientas posibles para prevenir los conflictos de intereses y los procesos de *captura de la decisión pública*.

El camino hacia un nivel más elevado de prevención, regulación y tratamiento de estos fenómenos está cubierto de obstáculos de orden legislativo, cultural y de gestión. Para enfrentar los procesos de *captura de la decisión pública* se requiere fortalecer las capacidades estatales y así garantizar la autonomía en la definición de políticas. Para ello es preciso identificar las articulaciones entre el sector público y el privado; poner en agenda pública el impacto de los procesos de *captura de la decisión pública*; diseñar herramientas para gestionar conflictos de intereses que exceden a la dimensión individual; fortalecer el marco regulatorio en materia de períodos de carencia previa y posterior a la ocupación de un alto cargo público; y, por último, implementar estrategias no solo de control y sanción de acciones indebidas, sino también de promoción de políticas preventivas y de construcción de cultura organizacional, basadas en la ética pública, la integridad y la transparencia.

Bibliografía

- Canelo, Paula y Castellani, Ana (2017). «Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri». El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación (Informe de Investigación N°2). Buenos Aires: *Observatorio de las élites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales*. Universidad Nacional de General San Martín. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2017/04/Informe-N2-Observatorio.pdf>
- Canelo, Paula; Castellani, Ana; Gentile, Julia (2018). «Articulación entre élites económicas y élites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)», en *Élites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*, Daniel García Delgado, Cristina



- Ruiz del Ferrier, Beatriz de Anchorena (comps.). Buenos Aires; Flacso Argentina, pp. 117-135.
- Cañete Alonso, Rosa (2018). «Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos». Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017). Clacso-Oxfam. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516035610/democracias_capturadas_full_es.pdf, 05-07-2021
- Carpenter, Daniel y Moss, David (eds.) (2014). «Introduction», en *Preventing Regulatory Capture*. Special Interest Influence and How to Limit It, Daniel Carpenter y David Moss (eds.). New York: Cambridge University Press, pp.1-22.
- Castellani, Ana (2018a). «Cambiamos S.A.». Exposición a los conflictos de interés en el gobierno nacional. Los funcionarios con participación en empresas privadas a junio de 2018. Informe de Investigación N° 5, parte 1. Buenos Aires: *Observatorio de las élites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales*. Universidad Nacional de General San Martín. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/08/Informe-N5-Observatorio.pdf>, 05-07-2021.
- _____ (2018b). «Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública», en *Revista Nueva Sociedad*, N°276, julio-agosto, pp. 48-61.
- Cippec (2006). «Bajo sospecha: el lobby empresarial en la Argentina». Cómo reducir riesgos de corrupción y convertirlo en una actividad legítima. Disponible en: <https://>

- www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2061.pdf, 15-06-2021.
- Cooper, Terry (1982). «The Responsible Administrator». New York: Kennicat Press Corporation.
- Cortés, Hernán e Itriago, Déborah (2018). «El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder». Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad, Madrid: Oxfam Intermon. Disponible en: https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/El_fenomeno_de_la_captura_desenmascarando_el_poder, 15-06-2021.
- De Anchorena, Beatriz (2018). «Poder empresario y políticas públicas. La captura de las políticas agropecuarias (2015-2018)», en *Élites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*, Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier, Beatriz de Anchorena (comps.). Buenos Aires; Flacso Argentina, pp. 183-208.
- Durand, Francisco (2019). «La captura corporativa del Estado en América Latina», en *trAndeS Working Paper Series 8*, Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin, Berlin.
- Evans, Peter (1995). «Embedded Autonomy. States and industrial transformation». New Jersey: Princeton University Press.
- Gaggero, Alejandro (2008). «Los Grupos Económicos Nacionales. Repliegue y reestructuración durante las etapas de auge, crisis y salida del régimen de convertibilidad en Argentina (1991-2003)». Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.



- García, José Francisco (2008). «Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado», en *Revista Chilena de Derecho*, 35 (1), pp.107-134.
- García Delgado, Daniel; Ruiz del Ferrier, Cristina; de Anchorena, Beatriz (comps.) (2018). «Élites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío». Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Garín, Renato y Morales, Patricio (2016). «Élites y Regulación. Conflictos de Interés, Lobby y Puerta Giratoria». Documento de trabajo del Centro de Análisis e Investigación Política; Santiago de Chile.
- Gentile, Julia; Morelli, Juan; Taurel, José y Varela, Manuel (2021). «De los Conflictos de Intereses a la Captura de la Decisión Pública: aportes para un abordaje integral» (en prensa). Dirección Nacional de Integridad y Transparencia, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina.
- Jordan Palet, María José (2017). «Análisis de la Ley 20.730: sus características y desafíos», en *Revista de Derecho Público*, Núm. 86, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile, pp. 53-78.
- Maillet, Antoine; González-Bustamante, Bastián y Olivares, Alejandro (2016). «¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)». *Serie Documentos de Trabajo PNUD-desigualdad*, Santiago de Chile.
- Nattero, Patricio; Baragli, Néstor y Bardi, Pedro (2009). «Conflictos de intereses: disyuntivas entre lo público y lo

- privado y prevención de la corrupción». Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación: PNUD, Disponible en: <http://archivo.anticorrupcion.gov.ar/documentos/ConflictoDeIntereses.pdf>, 05-06-2021.
- OCDE (2009). «Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis». Disponible en: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En), 05-07-2021.
- _____ (2018). «Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública». París: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>, 05-06-2021.
- _____ (2019). «Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina. Lograr un cambio sistémico y sostenido. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública». París: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es>, 20-06-2021.
- OECD (2010). «Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest». (Traducción Propia). París: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>, 20-06-2021.
- Oficina Anticorrupción (2000). Resolución OA/ DPPT N°38, Expte. N°125.028, 14/09/00. Disponible en: <http://archivo.anticorrupcion.gob.ar/Resol%2038%20Aguiar%20Henocho%20Domingo.pdf>, 20-06-2021.



Serafini Geoghegan, Verónica (2017). «Élites y captura del Estado. Paraguay: Un estudio exploratorio». Asunción: Oxfam. Disponible en: <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/12/ELITE-y-CAPTURA-DEL-ESTADO-FINAL-WEB.pdf>, 04-07-2021.

Transparencia Internacional (2010). «Regulating the Revolving Door». Berlín, *Working Paper* 6.

_____ (2015), «Cooling-Off Periods: Regulating The Revolving Door» (traducción propia). Disponible en: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Cooling_off_periods_regulating_the_revolving_door_2015.pdf, 05-07-2021.

Urzúa Valenzuela, Germán (1986). «Derecho político chileno». Santiago: Jurídica.

Von Alemann, Ulrich y Eckert, Florian (2012). «El lobbying: Política en las sombras», en *Lobby y grupos de interés* N°9, Fundación Konrad Adenauer, Chile.

Wirsching, Elisa (2018). «The Revolving Door for Political elites: An Empirical Analysis of the Linkages between Government Officials' Professional Background and Financial Regulation». París: OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum. Disponible en: <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Wirsching.pdf>, 15-07-2021.

Zin, Máximo (1986). «Incompatibilidades de Funcionarios y Empleados Públicos». Buenos Aires: Depalma.

CAPÍTULO 3

Acceso a la información
y riesgos de corrupción
en torno a la emergencia
de covid-19:
análisis de algunos
ejemplos en Colombia



Acceso a la información y riesgos de corrupción en torno a la emergencia de covid-19: análisis de algunos ejemplos en Colombia

Fernando Augusto Segura Restrepo
Colombia

Algo que no se podrá negar es que la pandemia de covid-19 puso a prueba al planeta entero. Retó a la humanidad en todas sus dimensiones, expuso las necesidades y las debilidades, tanto de las personas como de las economías, y desde luego de las autoridades públicas. Siendo estas últimas las que tuvieron que asumir la responsabilidad de liderar procesos de reacción casi inmediata no solo en materia de salud pública, sino también de atención en toda la línea de derechos básicos individuales, a los que impactó la pandemia. Desde el derecho a la salud, como al trabajo, a la vida digna, a la alimentación e incluso la recreación. Un fenómeno sin precedentes en la historia reciente de la humanidad. En los Estados democráticos, además de adelantar acciones para atender derechos básicos como los mencionados, las autoridades deben velar porque otros derechos también se garanticen, en especial aquellos que son *llave* para que el ciudadano acceda a la satisfacción de sus necesidades básicas. Este es el caso del derecho de acceso a la información y del derecho a participar y ejercer control a las actividades del Estado.

En este sentido, Estados donde el desarrollo democrático es aún débil, y donde persisten malos manejos por parte de las administraciones públicas, se hace aún más evidente y necesario promover acciones orientadas a permitir que la ciudadanía se informe sobre el actuar de sus autoridades y que se habiliten mecanismos para hacer seguimiento y control a las mismas; siendo este el caso de algunos países de América Latina. En especial si se tiene en cuenta que antes de la pandemia la falta de acceso a la información, los altos riesgos de corrupción y la baja participación ciudadana ya eran problemáticas existentes.



Este último caso es el de Colombia, donde los resultados de encuestas como el Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas en los últimos años ya alertaban de la corrupción como el principal problema que enfrenta el país y donde el acceso a la información, a pesar de tener normas que lo exigen, todavía enfrenta falencias.

En 2020 y 2021 a la percepción de corrupción se le sumó la crisis derivada de la pandemia de covid-19, que implicó, por parte del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales, la implementación de estrategias y la apropiación de recursos a través de la figura de urgencia manifiesta. Esto con el fin de atender las necesidades primarias que enfrentaron las poblaciones ante los aislamientos obligatorios, y las necesidades de las empresas prestadoras de salud en lo que respecta a la adquisición de insumos médicos para atender la emergencia.

Los escándalos de corrupción y los consecuentes reclamos de mayor transparencia y acceso a la información no se hicieron esperar. Comprobados hechos de celebración indebida de contratos y de escenarios de ausencia de información completa y oportuna, alertaron a la ciudadanía y a las autoridades de control sobre la importancia de poner los ojos sobre cómo se estaba atendiendo la emergencia, cómo se estaba informando y, sobre todo, cómo se estaban gastando los recursos públicos y tomando las principales decisiones.

Ante este contexto, el presente documento busca analizar los riesgos de corrupción y escenarios de falta de acceso a la información en Colombia, en el marco de las acciones tomadas por los gobiernos nacional y subnacionales para atender la emergencia pandémica, así como las decisiones para atender dichos riesgos.

En la primera parte se analizan los riesgos que, a nivel macro, se consideraron en diferentes países y por parte de expertos de organismos multilaterales. Posteriormente se analiza el caso colombiano en dos aspectos: riesgos de corrupción en los temas relacionados con contratación y compra pública a nivel subnacional, y acceso a la información pública sobre el proceso de adquisición

y distribución de vacunas a nivel nacional. Para la mitigación de escenarios de riesgo de corrupción y oportunidades de mejora de los escenarios de acceso a la información, se plantea en la última parte una serie de recomendaciones a partir de las buenas prácticas internacionales y de la experiencia del autor del presente documento.

I. Riesgos de corrupción y retos del acceso a la información pública asociados a la pandemia de covid-19

Riesgos de corrupción identificados por expertos, multilaterales y sociedad civil

Ante la importancia que reviste el tener muchos ojos que vigilen la forma en que los Estados atienden la emergencia por covid-19 y prever los posibles escenarios de riesgo que pueden llegar a presentarse durante la ejecución de los recursos públicos, diversos actores multilaterales y de la sociedad civil han elaborado recomendaciones y alertas que se deben contemplar por los gobiernos y la ciudadanía para garantizar una adecuada y transparente gestión de la emergencia. Este es el caso de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc, por sus siglas en inglés), del *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, de Transparencia Internacional y de varios de sus capítulos nacionales.

La visión de U4 Anti-Corruption Resource Centre

Para el *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, en su documento «Corrupción en tiempos de covid-19, Una doble amenaza para países de bajo ingreso», las políticas anticorrupción tradicionales son insuficientes en situaciones de respuesta a un brote, tal como lo demostró la experiencia del brote de ébola en África. De acuerdo con U4, las políticas anticorrupción deben integrarse en el diseño de la intervención sectorial. Esto aplica si tomamos en cuenta que en muchos países las respuestas al covid-19 han visto incumplimientos de los estándares anticorrupción, en especial en los procesos de adquisiciones, o casos de personas en el poder



que aprovechan la crisis para aumentar sus beneficios privados (Steingrüber, 2020).

U4 afirma que, durante un brote, es posible que se le reste importancia a la atención y financiación de otras operaciones sanitarias. Esto puede tener varias consecuencias:

- Contrataciones de emergencia que aumentan los riesgos de corrupción.
- Robo de suministros disponibles, aumento de precios y reventa en los mercados gris y negro.
- Aumento de productos de calidad subestándar y falsificados entrando al mercado.

Si bien U4 no analiza de forma particular el caso de países de América Latina, las reflexiones respecto a los estudios de caso en África frente a la atención a la crisis derivada del ébola, permite prever los posibles riesgos que pueden replicarse en los países de renta media y baja al enfrentar una pandemia como la del covid-19. Frente a estas experiencias y estudios de caso, este centro de estudios propone varias alternativas que pueden ser consideradas al momento de mitigar los riesgos de corrupción en medio de una crisis de salud.

Para U4, una de las alternativas más estructurales implica que las políticas anticorrupción deben integrarse en el diseño de la «intervención sectorial». En términos de U4, significa incluir a expertos en la lucha contra la corrupción en el debate sobre salud pública y trabajar juntos de forma constructiva. Como ejemplo, los expertos traen los casos de países como la República Democrática del Congo, Uganda y Nigeria, que han podido controlar la propagación del ébola mediante el nombramiento de expertos con fuertes habilidades de liderazgo para encabezar sus planes de respuesta a epidemias (*Ibidem*).

Otras de las recomendaciones de U4 están orientadas a canalizar la financiación, salvaguardar el sistema judicial y desalentar el fraude, aplicar enfoques basados en los derechos humanos y en

una perspectiva de género. Una de sus recomendaciones coincide con una apuesta de otros organismos y con la estrategia tradicional de lucha contra la corrupción: «apoyar las respuestas de la sociedad civil y las comunidades». Para esta organización, la sociedad civil puede desempeñar un papel crucial en los sistemas de salud pública como actores de apoyo en ese espacio, o en una función de monitoreo, rendición de cuentas e intercambio de información. Sentido en el cual, que los gobiernos den cabida a que la ciudadanía pueda monitorear los resultados de salud y revelar problemas que pudieran experimentar los usuarios finales, resulta clave en la apuesta por tener muchos ojos sobre las acciones que pueden respaldar las medidas de seguimiento del presupuesto y monitorear los sistemas de adquisiciones.

El llamado de Transparencia Internacional (TI)

Otro de los organismos que se ha pronunciado frente a los riesgos de corrupción asociados a la acción estatal en el marco de la atención de la emergencia por covid-19 ha sido Transparencia Internacional, tanto a través de su Secretaría General en Berlín, como de sus capítulos nacionales. En una carta abierta dirigida a la Organización de Estados Americanos en mayo de 2020, Delia Ferreira, presidenta de Transparencia Internacional, exhortó al secretario general Luis Almagro sobre la necesidad de que dicho ente multilateral actuase para «minimizar los riesgos de corrupción, reforzar la transparencia y ejercer razonablemente poderes de emergencia durante la crisis de covid-19» (TI, 2020). De acuerdo con el comunicado de TI, son cinco las áreas clave en las que la OEA puede adoptar medidas por sí misma, o prestar apoyo a los gobiernos, a fin de reducir al mínimo la corrupción y fortalecer las instituciones democráticas y el Estado de Derecho:

- Articular y demostrar el compromiso de la OEA y su Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres, con la lucha contra la corrupción durante la crisis de covid-19.



- Velar porque el estado de excepción y los poderes de emergencia se ejerzan de manera razonable y de conformidad con el Derecho Internacional.
- Promover la transparencia y la rendición de cuentas en las compras y contrataciones públicas.
- Auditorías por parte de los órganos de auditoría interna y de terceros.
- Acelerar la aplicación de los marcos existentes de lucha contra la corrupción y lavado de dinero.

Al igual que lo hace U4, TI menciona en su tercer punto la importancia de prestar atención a la transparencia de la compra pública. Para esta organización, la OEA debe ayudar a sus países miembros a reducir las posibilidades de competencia desigual, colusión, así como de adjudicaciones precipitadas, que dan lugar a bienes de baja calidad o defectuosos, a la especulación de precios, a la influencia indebida y al acceso limitado a la información.

En el mismo sentido de TI, el capítulo nacional Transparencia por Colombia (TpC) se ha pronunciado en diferentes momentos sobre los riesgos en la contratación pública en Colombia en el marco de la urgencia manifiesta autorizada en el marco de la pandemia. Como se desarrollará más adelante, de acuerdo a los análisis realizados por TpC, los mayores riesgos de corrupción en el país se han dado en torno a la compra pública y la discrecionalidad desmedida de las autoridades, en especial las subnacionales, y frente al acceso a la información sobre el proceso de adquisición de vacunas.

Alertas de la Unodc: riesgos en el proceso de vacunación

A principios de 2021, con ocasión del inicio del proceso masivo de producción de vacunas contra el covid-19, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (Unodc) publicó el documento: «Las vacunas contra la enfermedad por coronavirus (covid-19) y los riesgos de corrupción: prevención de la corrupción en la fabricación, asignación y distribución de vacunas», en

el que alerta sobre los posibles escenarios de riesgo que pueden enfrentar los países al momento de recibir y distribuir las vacunas, y así mismo da una serie de recomendaciones que se pueden tener en cuenta para mitigar los mismos.

Son seis los posibles riesgos que reseña Naciones Unidas. Los cuales coinciden en su mayoría con el análisis que han hecho otros actores, como los arriba mencionados. Pero por tratarse del tema puntual de las vacunas, se hacen aportes especiales que vale la pena resaltar:

- Distribución de vacunas y sistemas de distribución débiles o inexistentes.
- Riesgos de corrupción en la adquisición de vacunas.
- Riesgos de corrupción en la financiación de emergencia.
- Producción de vacunas de calidad inferior o falsificadas.
- Nepotismo/favoritismo en el acceso a las vacunas.
- Decisiones corruptas sobre políticas en materia de vacunas.

Para el caso de estudio del presente documento, los riesgos 2 y 3 se consideran de importante relevancia. Respecto a los riesgos en la adquisición de vacunas, Naciones Unidas indica que el proceso de contratación pública conlleva uno de los mayores riesgos de corrupción, en comparación con las demás funciones de la administración pública, pues las cifras elevadas de los contratos de adquisición pública hacen que esta sea muy vulnerable a los riesgos de corrupción. Riesgos que pueden hallarse en todo el ciclo de contratación pública. Cuando se trata del sector sanitario, la adquisición de productos farmacéuticos y de dispositivos médicos es particularmente propicia a la corrupción.

En una crisis de salud pública, la urgencia de las necesidades, la flexibilidad requerida y la rapidez solicitada hacen que los riesgos de corrupción en la contratación pública aumenten. Unodc también indica que, ante escenarios de emergencia, algunos



funcionarios públicos pueden intentar enriquecerse o enriquecer a sus allegados en el proceso de contratación pública.

Frente a los riesgos de corrupción en la financiación de emergencia, el análisis de Naciones Unidas indica que durante la respuesta a una crisis se destina una gran cantidad de fondos para hacer frente al problema de forma rápida. Lo cual, si se hace sin las medidas adecuadas de diligencia, puede ser vulnerable a la corrupción. Esto también se ha evidenciado en varios países de África cuando se orientaron recursos masivos para la contención del ébola.

II. Los riesgos de corrupción y el acceso a la información en el marco de la atención de la emergencia por covid-19 en Colombia

Los riesgos materializados

Son diversos los escenarios de riesgo de corrupción que se pueden presentar en el marco de la atención a la emergencia generada por la pandemia de covid-19. Colombia, como país en vías de desarrollo, no ha estado exento de la materialización de varios de esos riesgos, así como tampoco de señalamientos por parte de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Señalamientos de falencias en las acciones de dar acceso a la información respecto al manejo de recursos y la toma de decisiones.

Uno de los procesos más permeados por la corrupción –tanto porque así lo demuestran los hallazgos reales de las autoridades, como el número de denuncias ciudadanas– fue la contratación pública. En Colombia, la emergencia sanitaria se decretó por el Gobierno Nacional en marzo de 2020. En el marco de dicha emergencia se autorizó el uso de la figura de contratación por Urgencia Manifiesta. Lo cual permitió a autoridades subnacionales adquirir –sin previo concurso, y en un principio sin publicidad– bienes y servicios para la atención de la emergencia.

Tal como lo indican los estudios de U4, las alertas de Transparencia Internacional y los análisis de Unodc, a pocas semanas

de haber sido autorizada la figura de contratación directa, salieron a la luz pública diversos escándalos y denuncias por manejos inadecuados de los recursos públicos y destinación de los mismos a adquisiciones que no se enmarcaban dentro de la atención a la emergencia. En otros casos, se identificaron sobrecostos a productos básicos de la canasta familiar, adquiridos por los gobiernos locales para entregar mercados a las familias afectadas por los aislamientos obligatorios, las cuarentenas.

De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación de Colombia, se identificaron casos de contratos de forma directa con fundaciones para temas tales como dictar conferencias a comunidades, elaboración de planes de difusión de mensajes a través de material publicitario y piezas audiovisuales, y compras similares que no estaban relacionadas con la atención de la emergencia («El Tiempo», 2020). Además de ello, según el ente acusador, 13 de 32 departamentos en Colombia presentaron irregularidades en sus compras, por razones como las señaladas anteriormente, así como irregularidades relacionadas con la contratación de empresas o personas con falta de competencias, perfil, experiencia, o que no cumplían las condiciones técnicas y operativas requeridas para los propósitos de lo contratado.

De acuerdo con la corporación Transparencia por Colombia, durante la pandemia la ciudadanía ha alertado, más que en otras épocas, sobre riesgos y hechos de corrupción. El Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) de dicha corporación, el cual se encarga de orientar a la ciudadanía en sus procesos de formulación de denuncias, indicó que la mayoría de los casos de denuncias asesorados estuvo relacionada con irregularidades en la contratación pública. En concordancia con lo detectado por la Fiscalía, las denuncias fueron por sobrecostos para entrega de mercados a la población vulnerable, o para suministrar elementos médicos, así como la falta de experiencia o de idoneidad de los contratistas, favorecimiento de intereses políticos y abuso de la figura de la contratación directa (Transparencia por Colombia, 2020). Ver Tabla N° 1.



Tabla N° 1 Denuncias ciudadanas / Afectación de covid-19



Fuente: Transparencia por Colombia, 2020.

En el mismo sentido de lo anterior, la alianza de organizaciones sociales Ciudadanía Activa, liderada también por Transparencia por Colombia, informó que, trascurridos varios meses del decreto de emergencia, y a pesar de las alertas ciudadanas, a finales del año 2020 continuó predominando la contratación directa, justificada en la urgencia manifiesta en la mayoría de municipios del país. De acuerdo con Ciudadanía Activa, de los contratos celebrados bajo modalidad directa, el 36% se hizo utilizando la causal de urgencia manifiesta, cifra que representa el 63% de los recursos contratados para atender la emergencia en Colombia (TpC, 2020b). Persistiendo los sobrecostos y la falta de idoneidad en los contratistas.

Otra de las alertas de la sociedad civil y la academia colombiana se dio frente a la falta de claridad en la información sobre los recursos que efectivamente se han invertido para atender la

pandemia. Según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, las cifras reportadas por el Ministerio de Hacienda de Colombia para atender la emergencia sanitaria no se correspondía con el monto de los contratos dispuestos en el sistema de compras públicas del país sobre la misma materia (Secop).

Para Ciudadanía Activa, la calidad de la información que se reporta en Secop es deficiente. «Para el desarrollo del tercer informe de seguimiento a la contratación, la Alianza tuvo que depurar más de ocho millones de datos. Parte de este trabajo consistió en verificar números de identidad, valores de los contratos y verificar si correspondía, en efecto, a contratos para atender la emergencia», indica el comunicado de prensa emitido por Transparencia por Colombia.

La falta de calidad en esta información representa una dificultad a la hora de hacer seguimiento y control desde la ciudadanía al manejo de estos recursos. Situación que indica que el acceso a la información resulta ser otro problema a resolver.

Las paradojas del acceso a la información sobre las vacunas

Colombia es un país en el que, a pesar de contar con normativas que establecen la máxima publicidad y regula de manera garantista el derecho de acceso a la información pública, todavía persisten debilidades en el cumplimiento de las obligaciones en materia de facilitación del acceso a la información. Situación que se vio incrementada en el contexto de la pandemia y prendió las alarmas de la ciudadanía en lo relacionado a la adquisición de las vacunas contra el covid-19.

Aunque esta situación se presentó en varios países, debido a las negociaciones con las farmacéuticas y los secretos comerciales de las mismas, en Colombia varias organizaciones sociales exigieron al Gobierno Nacional y acudieron a los estrados judiciales para acceder, al menos, al contenido de las cláusulas de los contratos con las farmacéuticas, que establecían las condiciones de reserva y clasificación de la información.

Esta sección se titula «las paradojas de acceso a la información de las vacunas». Porque, mientras por un lado la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –entidad del Gobierno que se encargó de la negociación y compra de las vacunas a las farmacéuticas– ha reiterado la negación al acceso a la información relacionada con el proceso de adquisición de las vacunas ante reiteradas solicitudes de ciudadanos, por otro lado el Ministerio de Salud y Protección Social –entidad encargada de la distribución de las mismas– ha llegado a publicar incluso en datos abiertos dicha información.

Desaciertos en las respuestas a solicitudes

Se han dado a conocer públicamente dos casos de negación a solicitudes de acceso a la información relacionada con la adquisición de vacunas. La primera al Instituto Internacional Anticorrupción, organización de la sociedad civil colombiana que en el mes de enero de 2021 solicitó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, alrededor de 15 temas relacionados con la gestión de las vacunas contra el covid-19, entre ellos el lugar donde estaban publicados los contratos suscritos por el Estado colombiano para la compra de las mismas. Solicitud a la cual la Unidad respondió que los contratos no se encontraban publicados. Pues, en términos de la entidad, «dichos instrumentos no se encuentran publicados, pues la revelación de información confidencial, implicaría un incumplimiento contractual, sujeto a multas y sanciones, la cual cuenta con reserva de carácter legal» (IA, 2021). Del texto de respuesta de la Unidad, publicado en el sitio web, de donde se extrae la cita anterior, se pueden identificar imprecisiones sobre el uso de términos y citación de la norma. Un ejemplo es la palabra *confidencial*, que si bien es de uso común, no existe en el ordenamiento jurídico colombiano. De acuerdo a la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1.712, de 2014), la información que puede ser objeto de negación puede ser de dos categorías: información clasificada e información reservada. Siendo la primera categoría

la que protege el daño a los intereses de una persona natural o jurídica, y la segunda categoría reservada la que protege el daño al interés público.

Igualmente, de acuerdo al análisis del documento donde se niega la información solicitada, el Instituto Internacional Anticorrupción afirma que la respuesta no está completa en cuanto a los argumentos:

- No señala el fundamento constitucional o legal que establece el objetivo legítimo de la clasificación o la reserva.
- No determina el tiempo por el que se extiende la clasificación o reserva, contado a partir de la fecha de generación de la información.
- No precisa el daño presente, probable, específico y significativo que causaría la divulgación de la información pública y la relación de las razones y las pruebas, en caso de que existan, que acrediten la amenaza del daño.

El segundo caso de negación del derecho al acceso a la información fue puntualmente a un requerimiento de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil llamado Alianza Más Información, Más Derechos. Son organizaciones promotoras de la Ley 1.712 en sus inicios, a quienes la Unidad de Gestión de Riesgos les negó el acceso al texto de las cláusulas de confidencialidad de los contratos firmados por el Gobierno con las farmacéuticas. En esta ocasión, el argumento de la Unidad fue el de salvaguardar el derecho a la salud pública. No obstante, al igual que sucedió con la respuesta al Instituto Internacional Anticorrupción, la entidad no argumentó de fondo el daño presente, probable, específico y significativo que causaría la divulgación de la información pública.

En los dos casos descritos, los solicitantes acudieron a los recursos judiciales para exigir la entrega de la información solicitada. Y aunque un tribunal administrativo ordenó, en el primer caso, al Gobierno la entrega de la información solicitada, la Unidad reiteró la negativa. Frente al segundo caso, a la fecha de elaboración



del presente documento no se tiene conocimiento de la respuesta de la rama judicial frente a los recursos interpuestos por Alianza Más Información, Más Derechos. Sin embargo, el contexto y los antecedentes dejan un manto de duda frente a la capacidad de las autoridades públicas nacionales de responder de manera adecuada y de fondo a los requerimientos de la ciudadanía.

Sin señalar si realmente la información solicitada es o no de público acceso, el solo hecho de que las autoridades no se pronuncien, no respondan en los términos de las normas y no les expliquen de manera completa, oportuna y veraz a la ciudadanía sobre los daños que implica hacer pública cierta información, al criterio del autor del presente documento ya constituye un desacierto por parte del Gobierno.

Los aciertos en la entrega de información

Como se mencionó anteriormente, aunque, en lo relativo a la información de los contratos de las vacunas y otras compras asociadas a la atención de la pandemia, algunas entidades han tenido dificultades e incluso riesgos, hay acciones adelantadas por otras autoridades públicas colombianas que podrían ser reconocidas como aciertos o buenas prácticas. Este es el caso del Ministerio de Salud y Protección Social, que ha habilitado el acceso abierto a la ciudadanía con respecto a la información de la distribución de vacunas y otros datos.

El ministerio tiene en datos.gov.co los datos de asignación de dosis de vacunas contra el covid-19 a los departamentos y distritos, y una serie de datos que pueden ser consultados y descargados por la ciudadanía. Tales como la resolución (acto normativo) que asignó las vacunas, fecha del acto, código del departamento o distrito al que fueron asignadas las vacunas, nombre del territorio, laboratorio fabricante de la vacuna, cantidad de vacunas distribuidas y población a la que va orientada.

Adicionalmente, el ministerio tiene una sección dedicada a la información sobre el covid-19 en su sitio web, en el botón de «Transparencia»: plan de vacunación, dosis aplicadas, dosis

acumuladas y otra información de interés. Igualmente, las redes sociales del Ministerio y de Presidencia informan diariamente del estado de adquisición de vacunas y distribución de las mismas.

Conclusiones y recomendaciones

- El análisis de la situación colombiana frente a las alertas de los expertos internacionales respecto al manejo de riesgos de corrupción en el marco de la atención de la emergencia derivada del covid-19, deja en evidencia que los riesgos detectados en otros países pueden materializarse si no se toman medidas de mitigación adecuadas.
- Abordar la problemática a partir de la visión sectorial y convocando a expertos no solo en temas de salud pública, sino también a expertos en riesgos y prevención de la corrupción, puede permitir a las autoridades colombianas ir un paso adelante de los posibles riesgos que se presenten.
- Una carencia evidente de las autoridades públicas colombianas es la apertura de espacios para la participación ciudadana, para la exigencia de cuentas y el control a la gestión de recursos o del actuar de las autoridades frente a la atención a la emergencia de la pandemia. Las negativas al derecho de acceso a la información, las respuestas incompletas y el no haber abierto un solo espacio público de diálogo en doble vía, a más de un año y medio de la declaración de emergencia sanitaria, así lo demuestran.
- Continuar con la mejora de los mecanismos electrónicos de publicación de información sobre la contratación de las autoridades nacionales y subnacionales, así sea bajo la figura de Urgencia Manifiesta, se constituye en un acierto que permite vigilar en tiempo real la forma en la que se ejecutan los recursos públicos, y ha evidenciado escenarios de riesgos de corrupción y hechos comprobados de esta.
- Es necesario avanzar en estrategias de lenguaje claro para explicar los mecanismos de distribución de vacunas. Si bien hay información importante publicada y abierta



sobre la materia, la misma aún se encuentra en un lenguaje que no es lo suficientemente amigable con la ciudadanía.

- Es fundamental lograr una articulación de mensajes entre nación y territorio sobre protocolo de manejo de vacunas: distribución y aplicación de las mismas, para que sean las autoridades locales, que son quienes tienen contacto directo con la ciudadanía, los que le informen no solo sobre el estado del proceso de vacunación, sino sobre las bondades de hacer parte del plan de vacunación.
- Un mecanismo para mejorar la calidad de la información es apuntarle a la interoperabilidad de la información entre sistemas de información existentes entre nación, territorio y autoridades de otras ramas del poder público.
- Se recomienda el uso de medios de comunicación alternativos para informar en tiempo real sobre la distribución y el estado de aplicación de las vacunas.
- Es necesario explicarle mejor a la ciudadanía sobre el daño que puede generar la divulgación de información de los contratos con los laboratorios de las vacunas y su impacto en las negociaciones y en la salud pública. A través de infografías, videos e incluyendo el tema en audiencias de rendición de cuentas.
- Si bien las redes sociales son un buen canal de difusión, no deben ser el único canal que cuente información en tiempo real. Se pueden identificar mecanismos para que esa información se muestre de manera permanente, de fácil acceso y en lenguaje claro a la ciudadanía.
- Los datos de asignación de dosis de vacunas contra el covid-19 a los departamentos y distritos pueden ser puestos en visualizadores más dinámicos, interactivos y en lenguaje claro para el ciudadano.
- Los datos de asignación de dosis deberían poder analizarse frente a los datos de dosis aplicadas por Departamento, para que la ciudadanía pueda identificar el avance

en su región, y que de esta manera pueda hacer control a sus alcaldes y gobernadores.

Bibliografía:

- El Tiempo (2020). «Fiscalía confirmó corrupción con plata de pandemia en 13 departamentos». Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/fiscalia-corrupcion-en-13-departamentos-con-plata-de-pandemia-574286>
- Instituto Anticorrupción (2021). «Recurso de insistencia en contra de la reserva invocada por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres» (Un-grd). En la respuesta 2021EE00347. Disponible en: https://www.estudiosanticorrupcion.org/wp-content/uploads/2021/02/2021_0202_-Recurso-de-insistencia-con-anexos-_MEM-1.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social (2021). «Plan Nacional de Vacunación Colombia». Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-19.aspx>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc). (2021). «Las vacunas contra la enfermedad por coronavirus (covid-19) y los riesgos de corrupción: prevención de la corrupción en la fabricación, asignación y distribución de vacunas». Disponible en: https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/21-00835_S_Vaccines_Corruption_EBOOK.pdf
- Steingrüber, Sarah; Kirya, Monica; Jackson, David; Mullard, Saul (2020). «Corrupción en tiempos de covid-19. Una doble amenaza para países de bajo ingreso». U4



Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institut. Disponible en: <https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-time-of-covid-19-a-double-threat-for-low-income-countries.pdf>

Transparencia Internacional- TI. (2020). «OEA: Minimizar los riesgos de corrupción, uso excesivo de los poderes de emergencia durante la crisis de covid-19». Disponible en: <https://www.transparency.org/es/press/oas-minimize-corruption-risks-excessive-use-of-emergency-powers-during-covid-19-crisis-1>

Transparencia por Colombia (2020a). «Alertas de corrupción en tiempos de pandemia denuncias ciudadanas de corrupción covid-19 atendidas por el centro de asesoría legal anticorrupción (alac)». Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-alertas-de-corrupcion-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

_____ (2020b). «Continúa predominando la contratación directa justificada en la urgencia manifiesta». Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/08/18/persisten-riesgos-contratos-covid19/>

CAPÍTULO 4

Los mejores casos
prácticos presentados



Programa de gestión de riesgos de integridad en sectores administrativos de un Tribunal de Cuentas Estatal de Brasil

Rodrigo De Bona

Controladoria Geral da União (CGU). Brasil

El objetivo de este trabajo es diseñar una intervención en un contexto institucional ligado al ámbito laboral del autor, dirigida a introducir instrumentos, procesos y estructuras de gestión de riesgos de integridad, y consolidar el sistema de integridad de la organización, principalmente en cuanto al mejor funcionamiento de los sectores administrativos de recibimiento de quejas y denuncias, de investigación interna, de contrataciones de bienes y servicios, y de elección de becarios y personal tercerizado, así como proponer un plan de implementación y de evaluación de la intervención propuesta.

El ámbito institucional del proyecto es un órgano de control externo que actúa sobre un gobierno de estado y sobre los municipios de su jurisdicción, y que puede ser un tribunal de cuentas (TCE) o un ministerio público (MPE) de un estado de la federación. Entre tanto, la propuesta no trata de quejas o denuncias de la población sobre los administradores de los gobiernos locales, que esos órganos controlan, cuyos instrumentos y procesos de investigación y sanción están consolidados en sus estructuras. Lo que se busca es fortalecer la gestión de los riesgos internos a la organización, aunque los resultados puedan mejorar el tratamiento de todos los tipos de denuncia, ya que la oidoría es un solo sector para quejas sobre temas internos o externos al órgano.

Se pretende actuar en las estructuras de tratamiento de denuncias e investigación sobre sus propios funcionarios, que actúan en los sectores de soporte a sus finalidades constitucionales, como contratación de bienes y servicios necesarios al funcionamiento del órgano. En Brasil, esas instituciones tienen funciones muy diferentes, pero internamente tienen características similares, porque están bajo el mismo marco regulatorio de compras,



contrataciones, oidoría y auditoría interna, entre otros temas. A su vez, las reglas profesionales, los deberes, las prerrogativas y el sistema de integridad sobre los funcionarios de las actividades principales de ese tipo de órgano de control –auditores gubernamentales, fiscales y promotores de justicia– ya están consolidadas. Los tribunales de cuentas, por ejemplo, tienen rígidos patrones de conducta para sus agentes: los auditores de control externo, puesto que existen reglas internacionales sobre los estándares para los auditores y las auditorías.

Pero existe una brecha en sus sistemas de integridad, y es la ausencia de procesos específicos para gestión de riesgos de integridad y tratamiento de denuncias sobre las actividades, que requieren un abordaje diferenciado. Porque es necesario prever que se pueden recibir denuncias sobre jefes de sectores y altas autoridades de los propios órganos de control, o sobre personas importantes a ellos asociadas, y esos riesgos no han sido adecuadamente tratados por ellos. La relevancia institucional y social del trabajo está en la inexistencia de programas de integridad en la mayor parte de los tribunales de cuentas y ministerios públicos de los estados de Brasil, que podrán implementarlos con apoyo de este proyecto, aunque no haya ley nacional o local que los obligue.

Esos órganos deben ser ejemplos de integridad, ya que exigen una conducta correcta de sus funcionarios principales y de los políticos y funcionarios de los gobiernos bajo su control. Entre tanto, no aplican los mismos esfuerzos cuando se trata de sus actividades. Tal vez sea por la poca visibilidad de esas actividades, o por la baja ocurrencia de casos de corrupción en ellas. Pero grandes escándalos en la construcción de edificios públicos, por ejemplo, son de conocimiento general desde hace más de 30 años, y la baja ocurrencia de casos en TCE y MPE puede ser precisamente por la inexistencia de esos instrumentos, procesos y estructuras internas, que contribuyen a la prevención, detección y sanción de los casos de corrupción en sus actividades intermediarias.

Metodología y resultados esperados

La corrupción es un problema histórico y cultural en Brasil, y su combate se ha desarrollado mucho desde 1988, con la actual Constitución. La Contraloría General de la Unión (CGU) tiene entre sus funciones legales las actividades de prevención de la corrupción y promoción de la integridad en el nivel federal, incluyendo auditoría interna, *ombudsman*, transparencia y gestión de riesgos. El órgano ha desarrollado una metodología de gestión de riesgos basada en la Norma ISO 31 000 (ABNT, 2018) y en el modelo COSO II (COSO, 2017), que es el estándar para la gestión de riesgos de integridad (GRI) de los órganos del gobierno federal (CGU, 2018). El modelo de GRI federal fue la metodología adoptada en este proyecto, pues es aplicable, con adaptaciones, a órganos más pequeños de otros niveles del gobierno. Además, el método es coherente con el modelo de la OCDE, propuesto por Maesschalck y Bertok (2009).

Este trabajo está basado en un proyecto elaborado por el autor en 2019, e implementado con el apoyo técnico, en 2020, de tres órganos de control del estado de Santa Catarina, sur de Brasil: El Tribunal de Cuentas del Estado, el Ministerio Público y Procuraduría General de Justicia del Estado, y el Ministerio Público. Solamente unos pocos estados brasileños tienen leyes que exigen la implementación de políticas de integridad pública y anticorrupción en los órganos regionales. Es el caso de Santa Catarina: la ley fue aprobada en el inicio de 2019 y se aplica a los órganos del gobierno del estado, y los órganos de control necesitaban conocer las exigencias legales de ese nuevo marco legal.

A partir de actividades comunes en la Red de Control de la Gestión Pública del estado, el autor –que es auditor de la Contraloría General de la Unión (CGU), órgano de control interno del poder ejecutivo federal– ha propuesto un curso de calificación en gestión de riesgos de integridad, y un apoyo técnico para la elaboración de un primer Plan de Integridad y *Compliance* para los tres.

Esto, ya que no tenían formalizada una política de integridad, y tampoco procesos de gestión de riesgos específicos para



sus actividades promedio y sus canales de denuncias todavía no se habían adecuado a la nueva Ley Nacional de las Oidorías Administrativas (Ley N°. 13.460: 2017), ni a la Ley General de Protección de Datos Personales (LGPD, Ley N°. 13.709: 2018), aunque ya mantuviesen los procesos de investigación y sanción en funcionamiento. Los Planes de Integridad fueron lanzados en un evento público realizado en diciembre de 2020.

El producto principal de este trabajo, por lo tanto, es el diseño de un Plan de Gestión de Riesgos de Integridad (PGRI) sobre las actividades administrativas de un órgano de control externo, basado en estructuras, instrumentos y procesos, principales y complementarios, con énfasis en el fortalecimiento de la oidoría, del control interno y de la auditoría, así como en los sectores de contrataciones de bienes y servicios y de becas y personal tercerizado. Los resultados buscados por el Programa son: implementar una metodología de gestión de riesgos de integridad en la organización, inicialmente en los sectores apuntados, y priorizar el recibimiento, tratamiento e investigación de las quejas y denuncias recibidas sobre temas internos, de acuerdo con los marcos legales nacionales y las buenas prácticas internacionales.

El PGRI propuesto tiene como característica central el proceso sistemático de mapeo y tratamiento de los principales riesgos de integridad en los sectores priorizados. Además de la viabilidad de la implementación directa de este proyecto en otros tribunales estatales, e incluso en ministerios públicos de los estados de Brasil, a partir de la metodología propuesta se puede ampliar su aplicación para los demás sectores internos de los órganos de control, como la administración de bienes y la contratación de servicios, de acuerdo con los riesgos estratégicos de cada organización y los específicos existentes en los sectores.

I. Descripción de la intervención

La implementación de un Programa de Gestión de Riesgos de Integridad empieza por el diseño del mismo y su documentación

en un plan. De acuerdo con la metodología utilizada y adaptada para este proyecto, las etapas principales de ese diseño son:

- Diseño del Plan de Gestión de Riesgos, incluyendo la matriz y el Plan de Tratamiento de Riesgos.
- Implementación del Plan de Tratamiento.
- Monitoreo y comunicación.
- Evaluación estratégica y revisión del programa.

A partir de la elección de los procesos a incluir en el primer ciclo del Programa, las cuatro fases prácticas del ciclo de definición del PGRI son las siguientes:

- Entrenamiento de los funcionarios de la alta administración y de los sectores elegidos, sobre GRI y su metodología.
- Creación del Grupo de Trabajo Temporal que va a mapear y evaluar los eventos de riesgos y diseñar la Matriz de Riesgos y el Plan de Tratamiento para el primer año de funcionamiento del Programa.
- Análisis de las estructuras y diseño de los procesos e instrumentos. Este análisis se subdivide en siete puntos:
 - Mapeo del contexto interno y externo al sector y la organización.
 - Mapeo de los eventos de riesgo del sector, tipología de cada uno, sus causas y posibles consecuencias.
 - Análisis de los controles internos existentes (preventivos, de detección y corrección).
 - Evaluación de la probabilidad y el impacto de cada ocurrencia (muy bajo, bajo, mediano, alto, muy alto).
 - Evaluación de los controles existentes, cálculo de los riesgos inherentes (RI) y residuales (RR) y diseño de la Matriz de Riesgos de los sectores.
 - Priorización de los riesgos y diseño del Plan de Tratamiento, incluyendo la creación de las reglas necesarias



y el desarrollo de las actividades para mitigar cada riesgo, sus objetivos, recursos, responsables y plazos.

- Creación, aprobación y publicidad interna y externa del Marco Normativo del PGRI diseñado.
- Creación del Comité de Monitoreo y Evaluación del PGRI (Estructura) que va a acompañar, evaluar y revisar periódicamente la Matriz de Riesgos y el Plan de Tratamiento de los sectores elegidos, pero también ampliar gradualmente el PGRI a los demás sectores.

Las etapas y fases del proceso de diseño del PGRI se centran en dos actores principales y dos ejes centrales. Los actores son la alta administración, que debe apoyar y comprometerse con el PGRI, y la Unidad de Gestión de Riesgos de Integridad (UGRI), la estructura más importante y que coordina el Programa. Los ejes son el análisis, evaluación y gestión de riesgos y el monitoreo continuo del PGRI.

A partir de esos ejes y actores, y tras las etapas y fases, se puede construir una tabla con la Matriz de Riesgos, que contiene los sectores y procesos analizados, los principales eventos de riesgo posibles, sus probables causas y consecuencias. Ese instrumento de diseño es aquí presentado en texto, no en una matriz, por delimitación de espacio. Contiene ocho posibles eventos de riesgo, distribuidos en tres grandes áreas y seis procesos principales elegidos entre ellas. Las principales categorías o tipologías de riesgo tratados en el modelo presentado son el conflicto de interés, el nepotismo, la presión interna y/o externa, y la conducta profesional inadecuada.

En la secuencia se conduce el análisis y evaluación de los eventos de riesgo identificados, empezando por la probabilidad de ocurrencia y el impacto posible para medir el riesgo inherente a cada evento. Enseguida se hace la descripción y evaluación de los controles existentes (estructuras, instrumentos y procesos), para entonces calcular el riesgo residual, priorizar los eventos y elegir

el tratamiento adecuado para cada caso: mitigar, aceptar, transferir o evitar el riesgo. Para fines didácticos, los ocho riesgos están planificados para mitigación, como sigue:

II. Matriz de Riesgos y evaluación de los controles existentes

1. Estructura (área / sector):

oidoría (*ombudsman administrativo*)

Proceso: recibimiento y tratamiento de quejas y denuncias

Objetivos del proceso: garantizar la protección de la identidad del informante, de acuerdo con las Leyes 13.460 (2017) y 12.527 (2011), para estimular la participación ciudadana y fortalecer su confianza e identidad institucional.

Evento de riesgo posible: conocimiento de la identidad del denunciante por personas ajenas a la oidoría, incumpliendo la ley de protección de datos.

- *Causas posibles:* 1) Falta de regulación de las competencias y actividades de la oidoría. 2) Falta de definición formal del flujo de informaciones y/o problemas de segregación de funciones. 3) Falta de obligación expresamente establecida para tratamiento de los contenidos de denuncias, garantizando su anonimización antes de que salgan de la oidoría. 4) Cultura de recibimiento de denuncias por muchos canales, exigiendo inserción manual de los registros en el sistema, sin definición de quien puede hacerlo. 5) Falta de obligatoriedad de capacitación y actualización periódica (de todos los servidores y el jefe), y falta de exigencia de una cualificación específica para el puesto. 6) Injerencia de agentes internos o externos sobre quien actúa en la oidoría.



- *Consecuencias / impactos posibles:* 1) Perjuicio a la imparcialidad del tratamiento de la denuncia. 2) Perjuicios y riesgos a la seguridad del denunciante, por represalias o amenazas. 3) Miedo de la sociedad de hacer denuncias y falta de confianza en la administración pública. 4) Perjuicio a la imagen y credibilidad de la institución.
- *Probabilidad de ocurrencia:* nivel 4 (alta)
- *Impacto:* nivel 4 (alto)
- *Riesgo Inherente:* nivel 16 (extremo)
- *Descripción y evaluación de los controles existentes (estructuras, instrumentos y procesos):*
 - 1) Oidoría actual: débil. 2) Utilización del sistema Fala.BR, de la Red Nacional de Oidorías: satisfactorio. 3) Capacitación esporádica de los servidores sobre protección de datos: débil. 4) Flujo estandarizado para las denuncias que llegan por la oidoría: débil. 5) Ley 13.460 (2017) y Ley de Acceso a la Información (LAI) como normas generales, sin regulación interna: débil.
- *Nivel general de los controles existentes:* 0,8 (débil)
- *Riesgo Residual:* nivel 13 (elevado)
- *Tratamiento elegido:* mitigar el riesgo

Proceso: tramitación de la denuncias y procesos de investigación.

Objetivos del proceso: garantizar el tratamiento adecuado a las denuncias, con sigilo e imparcialidad en la investigación de los hechos, desde su recibimiento hasta la investigación y sanción, cuando sea necesario, fortaleciendo la confianza institucional.

Evento de riesgo posible: denuncia con datos concretos, no investigada por problemas en la oidoría.

- *Causas posibles:* 1) Falta de criterios formalmente definidos en el órgano para la investigación de denuncias, declaración de impedimentos, etc., que mitiguen los varios tipos de posibles conflictos de interés. 2) Envío inadecuado del proceso por la oidoría. 3) Denuncia contra altos dirigentes políticos o autoridades con influencia política.
- *Probabilidad de ocurrencia:* nivel 1 (muy baja)
- *Impacto:* nivel 4 (alto)
- *Riesgo Inherente:* nivel 4 (moderado)
- *Descripción y evaluación de los controles existentes (estructuras, instrumentos y procesos):* 1) Canal oficial para recibimiento de denuncias: satisfactorio. 2) Capacitación esporádica de los servidores de la oidoría sobre el tratamiento de denuncias: débil. 3) Flujo no estandarizado para denuncia que llega por la oidoría: débil. 4) Envío de la denuncia para su investigación por un sistema, con registro de su tramitación: satisfactorio.
- *Nivel general de los controles existentes:* 0,8 (débil)
- *Riesgo Residual:* nivel 3,2 (bajo)
- *Tratamiento elegido:* mitigar el riesgo

2. Estructura (área / sector): áreas de investigación interna

Proceso: asuntos internos (investigación disciplinaria sobre funcionarios)

Objetivos del proceso: garantizar el tratamiento adecuado de las denuncias, con sigilo e imparcialidad en la investigación de los hechos, desde su recibimiento hasta la investigación y sanción, cuando sea necesario, fortaleciendo la confianza institucional.

Evento de riesgo posible: denuncia con datos concretos, no investigada por problemas en los sectores de investigación.

- *Causas posibles:* 1) Falta de obligatoriedad de capacitación y actualización periódica (de todos los servidores y del jefe



del sector) sobre investigación de denuncias, procesos y procedimientos de sanción disciplinaria. 2) Falta de exigencia de una cualificación específica para el puesto.

- *Probabilidad de ocurrencia*: nivel 1 (muy baja)
- *Impacto*: nivel 4 (alto)
- *Riesgo inherente*: nivel 4 (moderado)
- *Descripción y evaluación de los controles existentes (estructuras, instrumentos y procesos)*: no existen controles actualmente.
- *Nivel general de los controles existentes*: 1 (inexistente)
- *Riesgo Residual*: nivel 4 (moderado)
- *Tratamiento elegido*: mitigar el riesgo

Proceso: control interno y auditoría

Objetivos del proceso: análisis de *performance* y *compliance* de los sectores internos de contratación, testeo de los controles existentes y proposición de medidas de control preventivo, de detección y sanción.

Evento de riesgo posible: auditoría interna ejecutada por profesional con conocimientos desactualizados o insuficientes para el cumplimiento de la función.

- *Causas posibles*: 1) Falta de regulación de la exigencia de entrenamiento periódico mínimo (horas anuales) sobre Control Interno, Auditoría, Gestión de Riesgos y otros temas asociados. 2) Falta de recursos humanos suficientes para viabilizar entrenamientos periódicos y capacitación profesional, sin que haya impacto en las rutinas y actividades del sector. 3) Falta de regulación sobre la exigencia de un Plan Anual de Auditoría Interna (PAAI), incluyendo el mapeo de la capacidad operacional del sector y los trabajos previstos, con evaluación de los riesgos envueltos y objetivos.
- *Probabilidad de ocurrencia*: nivel 1 (muy baja)

- *Impacto*: nivel 3 (mediano)
- *Riesgo inherente*: nivel 3 (bajo)
- *Descripción y evaluación de los controles existentes (estructuras, instrumentos y procesos)*: 1) Capacitación esporádica de los servidores de la Auditoría para su actualización profesional: débil. 2) Nombramiento obligatorio de un funcionario con estabilidad para ejecutar auditoría, pero con un puesto de nivel medio: débil.
- *Nivel general de los controles existentes*: 0,8 (débil)
- *Riesgo Residual*: nivel 2,4 (bajo)
- *Tratamiento elegido*: mitigar el riesgo

Evento de riesgo posible: auditoría interna ejecutada en disconformidad con los estándares técnicos exigidos.

- *Causas posibles*: 1) Falta de personal suficiente para la ejecución de auditorías de manera sistemática, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 74 de la Constitución Federal de 1988. 2) Auditorías planeadas, ejecutadas y revisadas por solo una persona en todo su ciclo.
- *Probabilidad de ocurrencia*: nivel 1 (muy baja)
- *Impacto*: nivel 3 (mediano)
- *Riesgo Inherente*: nivel 3 (bajo)
- *Descripción y evaluación de los controles existentes (estructuras, instrumentos y procesos)*: 1) Supervisión y revisión por los jefes del tribunal de cuentas: satisfactorio.
- *Nivel general de los controles existentes*: 0,4 (satisfactorio)
- *Riesgo Residual*: nivel 1,2 (bajo)
- *Tratamiento elegido*: mitigar el riesgo

Evento de riesgo posible: actuación de la Auditoría Interna en la evaluación de *performance* o *compliance* de un área, proceso o acto administrativo, de cuya ejecución la Auditoría ha hecho parte.

- *Causas posibles*: 1) Falta de políticas que establezcan los tipos de impedimento y que exija una declaración de impedimento para que nadie del sector de Control Interno y



Auditoría haga trabajos sobre determinadas áreas, procesos u actos administrativos.

- *Probabilidad de ocurrencia:* nivel 3 (mediana)
- *Impacto:* nivel 3 (mediano)
- *Riesgo Inherente:* nivel 9 (elevado)
- *Descripción y evaluación de los controles existentes (estructuras, instrumentos y procesos):* 1) Las normas internacionales de auditoría gubernamental exigen la rotación de personal en relación con los objetos auditados, como una medida capaz de reducir las amenazas a la objetividad e imparcialidad de auditores, pero no hay regulación interna sobre el tema (débil)
- *Nivel general de los controles existentes:* 0,8 (débil)
- *Riesgo Residual:* nivel 7,2 (moderado)
- *Tratamiento elegido:* mitigar el riesgo

3. Estructura (área / sector):

Proceso: procedimientos públicos de contratación de bienes y servicios.

Objetivos del proceso: garantizar que sean adoptados los más elevados patrones de integridad, legalidad, transparencia y eficiencia en la conducción de las relaciones contractuales.

Evento de riesgo posible: no identificación, en tiempo hábil, de la ocurrencia de irregularidades en el proceso de contratación, y/o en la ejecución contractual, por error, negligencia, imprudencia o impericia, o por fraude de las empresas contratadas.

- *Causas posibles:* 1) Falta de formalización de procedimientos de control y revisiones documentales (manuales, rutinas, *check-lists*). 2) Falta de mapeo de todo el proceso de contratación, incluyendo la fiscalización de contratos y pagos. 3) Falta de inclusión en los contratos de la «cláusula anticorrupción», que establezca la obligatoriedad del cumplimiento de normas éticas y la prohibición de

prácticas de fraude y corrupción, incluyendo la previsión de aplicación de sanciones y/o de rescisión contractual, en caso de incumplimiento. 4) Falta de obligatoriedad de capacitación y verificación de los sistemas que permiten cruzamientos de datos para pesquisa sobre el perfil de riesgo de las empresas contratadas.

- *Probabilidad de ocurrencia:* nivel 2 (baja)
- *Impacto:* nivel 4 (alto)
- *Riesgo Inherente:* nivel 8 (elevado)
- *Descripción y evaluación de los controles existentes (estructuras, instrumentos y procesos):* 1) Consulta ocasional al Sistema Federal de Catastro de Empresas Inidóneas (de mala reputación) y Suspendidas de contratación (CEIS), para información sobre empresas impedidas de contratar con el Poder Público por problemas con otros órganos del Brasil: débil.
- *Nivel general de los controles existentes:* 0,8 (débil)
- *Riesgo Residual:* nivel 6,4 (moderado)
- *Tratamiento elegido:* mitigar el riesgo

Proceso: contratación de tercerizados y becas

Objetivos del proceso: garantizar que sean adoptados los más elevados patrones de integridad, legalidad, transparencia y eficiencia en la conducción de las relaciones contractuales.

Evento de riesgo posible: contratación de becarios o tercerizados que tengan grado de parentesco con la autoridad contratante, o mediante cambio de favores con otras autoridades (nepotismo cruzado).

- *Causas posibles:* 1) Falta de regulación de criterios transparentes y objetivos para la selección imparcial del personal para becas y tercerización, incluyendo análisis de competencias y declaración firmada de inexistencia de conflictos de interés. 2) Falta de proceso selectivo público, con los



criterios normativos ampliamente divulgados para la contratación imparcial de becarios y tercerizados.

- *Impacto*: nivel 4 (alto)
- *Riesgo Inherente*: nivel 12 (elevado)
- *Descripción y evaluación de los controles existentes (estructuras, instrumentos y procesos)*: 1) Súpula (síntesis) Vinculante 13, del Supremo Tribunal Federal (prohibición del nepotismo), sin regulación interna: débil.
- *Nivel general de los controles existentes*: 0,8 (débil)
- *Riesgo Residual*: nivel 9,6 (elevado)
- *Tratamiento elegido*: mitigar el riesgo

III. Plan de implementación

En esta sección se presenta un plan de implementación con descripción de las medidas y acciones que deben ser creadas o revisadas, incluyendo a los responsables para la ejecución, los recursos y los plazos planificados para la implementación. (Para cumplir con el límite de espacio, el Plan es presentado en texto, a pesar de haber sido producido en un cuadro).

El principal obstáculo por superar, en el caso de los tribunales regionales de Brasil, es que los sectores administrativos y la auditoría y control interno están subordinados al presidente del tribunal, mientras que la oidoría está vinculada a otro miembro del consejo. Por un lado, esa distribución de funciones es importante porque la oidoría tiene autonomía para recibir y tratar denuncias incluso contra el propio presidente y los sectores administrativos controlados por él. Por otro, los tribunales son órganos de control político, con consejeros indicados por los políticos, y casi siempre exmiembros del Legislativo.

Así, cualquier desacuerdo entre los dos miembros –el presidente, responsable de los sectores administrativos y de control y auditoría, y el consejero, responsable de la oidoría– puede representar un distanciamiento entre esos sectores, cuya integración es fundamental para la prevención, detección y sanción de

violaciones a la integridad. Eso puede perjudicar la tramitación, el sigilo y la investigación de denuncias, que incluso pueden ser utilizadas políticamente por los consejeros.

A su vez, la implementación de las medidas permite un cambio institucional en dirección a la mejora de la rendición de cuentas (*accountability*) del órgano de control externo para la sociedad y para los administradores sujetos a su control. La protección de la identidad y de los datos personales de informantes de corrupción, la garantía del secreto de las investigaciones internas, los criterios de habilitación y exigencia de calificación a los funcionarios de la Oidoría, de Asuntos Internos, y de Control Interno y Auditoría, son componentes importantes para la reducción de los perjuicios de la corrupción, sean económicos o de imagen, y para el aumento de la confianza de la población en la administración pública, específicamente, y en el Estado, en general.

La aplicación de políticas de integridad y anticorrupción por órganos de control externo en su administración interna puede ser una buena oportunidad para influir en los gobiernos locales, para que sigan el camino de la ética y de la transparencia pública.

IV. Plan de tratamiento de los riesgos de integridad

1. Estructura (área / sector): Oidoría (*ombudsman* administrativo)

Proceso 1: Recibimiento y tratamiento de quejas y denuncias

Riesgo 1: Conocimiento de la identidad del denunciante por personas ajenas a la oidoría, incumpliendo la ley de protección de datos.

Medidas de tratamiento:

Instrumentos:

- Capacitación: formalizar un Plan de Entrenamiento obligatorio y periódico (carga de trabajo mínima anual,



certificación, etc.), para el jefe y todos los empleados del sector de la oidoría.

- **Software:** implementación de herramientas, en el sistema de oidoría, de anonimización y edición de contenido para todas las comunicaciones.
- **Comunicación:** formalizar un Plan de Comunicación con la sociedad, de acuerdo con la Ley 13.460/17, para mejorar la percepción de confiabilidad de los denunciantes, fomentando la participación social a través de denuncias.

Procesos: revisión interna de los flujos de recibimiento de quejas y denuncias, de origen interno o externo, para establecer un flujo formal para cada tipo de manifestación, de acuerdo con el nivel jerárquico del funcionario denunciado. *Estructuras:* actualización de la regulación interna de la oidoría, incluyendo los instrumentos y los procesos.

Reportes: realización de reportes periódicos de la oidoría sobre los servicios prestados y los trámites específicos, publicados y presentados a la alta administración.

Acciones planificadas:

- Establecer y desarrollar el Plan Anual de Entrenamiento y establecer la regla de que el jefe, los 3 funcionarios o funcionarias, y los 2 becarios o becarias de la oidoría participen en al menos un curso (40 horas) de cualificación profesional en cada semestre sobre protección de denunciantes y tratamiento de denuncias, entre otros temas; cursos gratis ofrecidos por la Red Nacional de Oidorías.
- Buscar herramientas electrónicas que permitan anonimizar los datos personales de los manifestantes.
- Establecer y desarrollar un Plan Anual de Comunicación para concientizar sobre el uso, la seguridad y la confiabilidad del canal de denuncias.
- Revisar la norma que regula internamente la oidoría y los flujos oficiales de cada tipo de manifestación, incluyendo

la revisión anual del flujo de recepción de denuncias, de origen interno o externo.

- Producir informes y realizar encuestas periódicas de satisfacción a los usuarios de los servicios de la oidoría, de conformidad con la Ley 13.460/17, para evaluar el servicio, la protección de datos personales y el manejo de las comunicaciones.

Indicadores:

- *Plan Anual de Entrenamiento:* aprobado, con los criterios definidos.
- *Certificación periódica de participación:* para todos los funcionarios en los eventos de calificación semestrales.
- *Sistema de anonimización:* implementado.
- *Plan Anual de Comunicación:* aprobado, con los criterios definidos.
- *Certificación periódica de ejecución del plan:* noticias, correos, eventos, imágenes y videos; lista de participantes firmada, etc.
- *Norma General de la Oidoría:* revisada y actualizada, con los criterios definidos.
- *Informe bimensual de la Oidoría:* publicado.
- *Informe bimensual detallado del Diagnóstico y trámites específicos:* presentado a la alta administración.
- *Responsable por la ejecución:* Coordinador de la Oidoría.

Proceso 2: tramitación de la denuncias y procesos de investigación.

Riesgo 2: denuncia con datos concretos, no investigada por problemas vinculantes con la Oidoría.

Medidas de tratamiento:

- *Procesos:* revisión de los flujos internos de investigación y trámite de denuncias, estableciendo un flujo formal para



cada tipo de denuncia, y de acuerdo con el nivel jerárquico del funcionario denunciado.

- *Estructuras e instrumentos*: regulación de los criterios objetivos y de las herramientas para la investigación preliminar de denuncias y la declaración de impedimentos, etc., que mitiguen los varios tipos de posibles conflictos de intereses.
- *Acciones planificadas*: revisar la norma que regula internamente la oidoría, incluyendo los flujos oficiales de denuncias, los criterios de recibimiento y trámite, los diversos tipos de conflicto de interés posibles y sus formas de tratamiento en el órgano.

Indicador:

- *Norma de la oidoría*: revisada y actualizada, con los criterios definidos.
- *Responsable por la ejecución*: Coordinador de la oidoría.

2. Estructura (área / sector): áreas de investigación interna

Proceso 3: asuntos internos, investigación disciplinaria sobre funcionarios.

Riesgo 3: denuncia con datos concretos, no investigada por problemas en los sectores de investigación.

Medidas de tratamiento:

- *Instrumentos*: formalizar un Plan de Entrenamiento obligatorio y periódico, con una carga de trabajo mínima anual, su certificación, etc., para la capacitación del jefe y todos los empleados del sector de Asuntos Internos disciplinario.
- *Acciones planificadas*: establecer y desarrollar el Plan Anual de Entrenamiento, así como la regla de que el jefe, los 2 funcionarios y el becario del sector de Asuntos Internos participen en al menos un curso de cualificación profesional semestralmente, con una duración de 40 horas.

Indicadores:

- *Plan Anual de Entrenamiento*: aprobado, con los criterios definidos.
- *Certificación periódica de participación*: para todos los funcionarios en los eventos de cualificación semestrales.
- *Responsable por la ejecución*: Jefe del Sector de Asuntos Internos Disciplinarios.

Proceso 4: control interno y auditoría

Riesgo 4: auditoría interna ejecutada por profesional con conocimientos desactualizados o insuficientes para el cumplimiento de la función.

Medidas de tratamiento:

- *Instrumentos*: formalización de un Plan de Entrenamiento obligatorio y periódico, con una carga de trabajo mínima anual, su certificación, etc., dirigido al jefe y a todos los empleados del sector de Control Interno y Auditoría.
- *Acciones planificadas*: establecer y desarrollar el Plan Anual de Entrenamiento. Instaurar la regla de que el jefe, los 2 funcionarios y el becario del Sector de Control Interno y Auditoría participen en al menos un curso de cualificación profesional semestralmente, con una duración de 40 horas.

Indicadores:

- *Plan Anual de Entrenamiento*: aprobado, con los criterios definidos.
- *Certificación periódica de participación*: para todos los funcionarios en los eventos de cualificación semestrales.
- *Responsable por la ejecución*: Jefe del Control Interno y Auditoría.



Riesgo 5: auditoría interna ejecutada en disconformidad con los estándares técnicos exigidos.

Medidas de Tratamiento:

- *Instrumentos y Procesos:* 1) Nombramiento de un servidor más para el sector de Control Interno y Auditoría, incluyéndolo como jefe adjunto para cubrir las ausencias del jefe, y entrenarlo en los temas y normas de auditoría interna. 2) Revisión de los flujos internos de supervisión de las auditorías internas, estableciendo uno o dos niveles más de revisión y aprobación.
- *Acciones planificadas:* 1) Nombrar un servidor más para actuar exclusivamente en el sector, nombrándolo también como responsable adjunto del área. Incluir al nuevo servidor en el programa de capacitación del sector. 2) Revisar la norma que regula internamente la auditoría, incluyendo los flujos internos de supervisión de las auditorías internas, estableciendo uno o dos niveles más de revisión y aprobación.

Indicadores:

- *Servidor nombrado:* actuando en el sector.
- *Norma General de la Auditoría Interna:* revisada y actualizada, con los criterios definidos.
- *Responsable por la ejecución:* Jefe del Control Interno y Auditoría.

Riesgo 6: actuación de la Auditoría Interna en la evaluación de *performance* o *compliance* de un área, proceso o acto administrativo, de cuya ejecución la auditoría ha hecho parte.

Medidas de tratamiento:

- *Instrumentos y procesos:* formalización de una regulación interna y un Manual Técnico de Auditoría para el sector, incluyendo flujos de análisis de conflicto y declaración de

impedimentos y prohibiciones, dirigida al responsable de control interno, de realizar labores de auditoría en un área, proceso o acto administrativo en que haya participado.

- *Acciones planificadas:* revisar la norma que regula internamente la auditoría, incluyendo los flujos de análisis de conflicto y la declaración de impedimentos y prohibiciones, dirigida al responsable de control interno, de realizar labores de auditoría en un área, proceso o acto administrativo en que haya participado.

Indicador:

- *Norma General de la Auditoría Interna:* revisada y actualizada, con los criterios definidos.
- *Responsable por la ejecución:* Jefe del Control Interno y Auditoría.

3. Estructura (área / sector): área de contrataciones

Proceso 5: procedimientos públicos de contratación de bienes y servicios.

Riesgo 5: no identificación, en tiempo hábil, de la ocurrencia de irregularidades en el proceso de contratación y/o en la ejecución contractual, por error, negligencia, imprudencia o impericia, o por fraude de las empresas contratadas.

Medidas de tratamiento

- *Instrumentos y Procesos:* 1) Revisar periódicamente los marcos normativos y mapear los procesos de administración interna y control. 2) Crear manuales y estandarizar procedimientos, crear mecanismos de revisión documentaria y *red flags*. 3) Reglamentar la consulta obligatoria del CEIS, cruzar datos, segregar funciones, verificar la idoneidad de la empresa antes de contratar, así como antes de cada pago. 4) Incluir en las contrataciones una «cláusula anticorrupción» que establezca la obligatoriedad del cumplimiento de normas éticas y la prohibición de prácticas



de fraude y corrupción, incluyendo la previsión de aplicación de sanciones y/o de rescisión contractual en caso de incumplimiento. 5) Solicitar a las empresas y empleados tercerizados declaraciones de entrenamiento y conocimiento de la existencia del Código de Ética y Conducta.

- *Acciones planificadas:* 1) Implementar una revisión periódica de los marcos normativos, procesos y procedimientos. 2) Edición del manual sobre los procedimientos para revisar y controlar los documentos de los contratos y la segregación de funciones. 3) Estandarización de la consulta obligatoria del CEIS antes de contratar y antes de cada pago. 4) Capacitación de los servidores que trabajan en el proceso de controles internos de las contrataciones y pagos, sobre el uso de sistemas de cruce de datos. 5) Reglamentar la obligación y reformular los borradores de los contratos, introduciendo la «cláusula anticorrupción» y la exigencia de declaraciones y entrenamientos a los tercerizados y becarios.

Responsable por la ejecución: Jefe del Sector de Contrataciones.

Proceso 6: contratación de tercerizados y becas

Riesgo 6: contratación de becarios o tercerizados que tengan grado de parentesco con la autoridad contratante, o mediante cambio de favores con otras autoridades (nepotismo cruzado).

Medidas de tratamiento

- *Instrumentos y procesos:* formalizar una regulación interna sobre los criterios de elección y nombramiento de becarios y empleados tercerizados, incluyendo los flujos de análisis de conflicto y la declaración de impedimento y prohibición expresa al responsable por la contratación y a los funcionarios del sector donde el becario o empleado va a actuar.

- *Acciones planificadas:* 1) Creación de un reglamento interno sobre la designación de becarios y tercerizados, que incluya, entre otros elementos: a) la difusión amplia y obligatoria de la convocatoria para realizar procesos de contratación; b) una definición de criterios objetivos y transparentes para la contratación de dicho personal; c) un análisis obligatorio, previo al nombramiento, así como criterios objetivos de cualificación y experiencia profesional, según cada puesto.

Responsable por la ejecución: Jefe del Sector de Contrataciones.

V. Plan de evaluación

El monitoreo es el seguimiento continuo y el control sistemático de la implementación del plan para verificar si las acciones planificadas se llevaron a cabo efectivamente, para reducir la probabilidad de los riesgos de integridad priorizados que pueden afectar los objetivos de la organización. Además, el monitoreo permite la evaluación de los cambios institucionales buscados, facilitando la revisión, en caso de fallas detectadas, y la actualización del Programa, que debe ser periódico, adaptable, para su ampliación sistemática.

Contenido del Plan de Monitoreo y Evaluación del PGRI

El Asesor de la Presidencia ha de ser el responsable por la supervisión y el reporte de los resultados del Programa de Gestión de Riesgos de Integridad a la alta administración. Este PGRI se supone que se realice semestralmente, de acuerdo con la calidad de los indicadores establecidos, determinando y declarando el estado de las acciones planificadas (no iniciada, en día, retrasada, concluida, etc.). Se puede acompañar la intervención, en el contexto institucional, para evaluar, a medio y largo plazo, el éxito de la introducción de los instrumentos, procesos y estructuras de gestión de riesgos de integridad propuestos. Así se contribuye con



la consolidación del sistema de integridad de la organización, en especial sobre sus actividades promedio, con énfasis en el mejor funcionamiento de los sectores administrativos de recibimiento de quejas y denuncias, de investigación interna, de contratación de bienes y servicios y de elección de los becarios y del personal tercerizado, que son las dimensiones de acción presentadas en este trabajo.

Bibliografía

- Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT (2018). «ISO 31000 – Gestão de Riscos». Disponible en: <http://www.abnt.org.br>, 08-07-2021.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO (2017). «ERM – Integrated Framework». Disponible en: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>, 08-07-2021.
- Controladoria Geral da União - CGU Brasil (2018). «Metodologia de Gestão de Riscos». Disponible en: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>, 08-07-2021.
- Maesschalck, J., y Bertok, J. (2009). «Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation». Paris, OECD Publishing.
- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC (2020). «TCE/SC, MPSC e MPC lançam Programas de Integridade». Disponible en: <http://www.tcsc.tc.br/tcsc-mpsc-e-mpc-lancam-programas-de-integridade>, 14-12-2020.

Propuesta de consolidación del sistema de integridad para contrataciones públicas

Sigri Laura Paniagua y Pricis De la Cruz
Dirección General de Contrataciones Públicas.
República Dominicana

La integridad debe ser transversal a cada acción o servicio ofrecido por una institución y sus colaboradores. Para lograr que así sea, se hace menester la creación y consolidación de un sistema de integridad institucional que contemple instrumentos que sirvan de prevención, control y detección de prácticas corruptas o antiéticas. Partiendo de ello, en el presente documento se esboza una propuesta de consolidación del Sistema de Integridad de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Como parte del proceso de diseño, se realizó un análisis del contexto institucional, en el que hemos identificado que la DGCP es una entidad del Gobierno Central que funge como el Órgano Rector del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (Snccp), de la República Dominicana. Como entidad del Gobierno Central, debe asumir las directrices sobre ética e integridad establecidas por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig).

Con base en el análisis de contexto, se identificaron todas las debilidades y oportunidades. Partiendo de los elementos propios de un sistema de integridad y de los resultados del FODA, la propuesta de intervención para crear un sistema de integridad en la Dirección General de Contrataciones Públicas, con miras a prevenir la corrupción e instaurar un comportamiento ético en cada uno de sus colaboradores, aborda los avances que tiene la DGCP actualmente y los desafíos que debe enfrentar para instaurar un sistema eficiente.



Otros de los objetivos de esta intervención es contribuir a la buena reputación de la entidad y fomentar el compromiso ético de la institución y los servidores públicos que la conforman.

De manera adicional, considera dos pilares esenciales y de carácter transversal para el funcionamiento del sistema, con el liderazgo de la alta dirección y el buen gobierno y ejercicio de la transparencia. Además, la propuesta presenta los aspectos operativos, objetivos generales y específicos para prevenir, detectar y actuar, y las estrategias e instrumentos para conseguirlo.

Por otro lado, las actuaciones que se pongan en marcha han de articularse en un plan de acción con fases, actividades, recursos, tiempos y responsables. Finalmente, se propone un sistema de seguimiento y evaluación del modelo y la aplicación del ciclo de mejora continua.

Fase I. Definición de integridad de la Dirección General de Contrataciones Públicas

En su Plan Estratégico Institucional, la DGCP define su visión, misión y valores, en los cuales manifiesta que procurará garantizar la transparencia en el sistema, y que esperan ser una institución referente a nivel nacional e internacional por la calidad de los servicios que ofrece y el desempeño transparente. Para lo cual se compromete a guiarse bajo los estándares (valores) de transparencia, integridad, responsabilidad y valoración del servicio. El fundamento principal de esta estrategia es el *bien hacer*, con base en el mantenimiento y resguardo del más alto nivel ético en el comportamiento y demás actividades desarrolladas en la institución.

De lo anterior, si bien es cierto que es muy importante tener claro el norte de la organización, no menos cierto es que, si no se cuenta con la voluntad y el liderazgo de las máximas autoridades, esto solo se quedará en *una intención*, un enunciado que no causará un impacto real. Por lo cual, en este primer punto, además de abordar la definición de integridad, se comprobará el compromiso ético de los directivos.

Fase II. Guiar hacia la integridad

Los instrumentos de integridad son las herramientas o soportes que permiten guiar a los colaboradores en materia de principios y valores éticos. Actualmente, la DGCP cuenta con los siguientes:

- Código de Ética Institucional.
- Código de Pautas Éticas del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (Snccp).
- Buzón de denuncias interno (no utilizado).
- Régimen disciplinario.

No obstante, estos instrumentos necesitan ser fortalecidos y promovidos entre los colaboradores para lograr el dominio sobre tales instrumentos. Además de que en la operatividad no son eficientes. Los elementos abordados en esta fase son los asesoramientos en ética, programas diseñados de comunicación y profesionalización en ética e integridad.

Fase III. Implementación de estrategias de transparencia y anticorrupción (Control del sistema de integridad)

Las estrategias de control del sistema de integridad son un elemento muy importante debido a que tratan sobre el conjunto de medidas o actuaciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de prevenir, detectar y responder ante casos de posibles conductas corruptas.

La carencia de estas estrategias o la ineficiencia de estos instrumentos existentes de control interno, fue una de las primeras observaciones puntualizadas en la etapa diagnóstica del contexto institucional. En este sentido, se propone un abordaje de control más integral y exhaustivo. Dentro de los elementos que se identificaron en este punto están:

- Mapa de riesgo de corrupción.
- Canales de denuncia.
- Política de protección al denunciante.
- Sistema de control interno.



- Gobierno abierto.
- Conflicto de intereses.

Fase IV. Sancionar e imponer

La DGCP expone actualmente en su Código de Ética Institucional un apartado sobre el régimen ético y disciplinario. En este se presentan las faltas y sanciones contempladas en la Ley N° 41-08 de Función Pública. Esta misma información está establecida en el documento sobre el procedimiento del Régimen Disciplinario de la institución.

No obstante, estos datos e instrumentos requieren de una promoción más activa entre los colaboradores y la elaboración de informes que evidencien la aplicación del régimen de consecuencias. De igual manera, como se indicó anteriormente, es necesario que se incluya un apartado acerca de una política de denuncias que guíe en el procedimiento para su investigación, y las sanciones que amerite, en caso de que se verifique la veracidad del hecho o que sean denuncias falsas.

También se considera necesario reformar el procedimiento del Régimen Disciplinario, de modo que se contemple la creación de una unidad o comité responsable de recibir y analizar las faltas, y evaluar, imponer y dar seguimiento a las respectivas sanciones. Actualmente, según se pudo entender, la responsabilidad recae especialmente sobre el departamento de recurso humanos. Se recomienda que el equipo responsable esté conformado por la Dirección General, una representación del Comité de Ética y la persona a cargo de Recursos Humanos. Se debe ponderar la disponibilidad de suplentes en caso de que la denuncia o falta involucre a alguna de las personas pertenecientes al comité o unidad de sanciones.

Fase V. Evaluación y plan de mejora

El despliegue de un sistema de integridad en la administración pública debe estar acompañado de un sistema de seguimiento, medición y evaluación.

Entre las acciones de este sistema de seguimiento se contemplan las siguientes:

- Evaluación periódica de los riesgos identificados, así como de otros emergentes.
- Establecimiento de indicadores de impacto (KPI) del proceso, donde se comprueben los resultados de la intervención.
- Análisis de los informes y denuncias respondidas.

Este sistema deberá contar con un cronograma de trabajo que permita dimensionar en el tiempo las mejoras del sistema de integridad. Como sistema de evaluación, se recomienda el ciclo PHVA (*planificar-hacer-verificar-actuar*).

Por último, se plasma una propuesta de plan de acción con la finalidad de poder trazar una ruta de acción, en la que se establecen las oportunidades de mejoras, recomendaciones, acciones y responsables.

Sistema de integridad (propuesta de diseño)

Contexto organizacional

La integridad debe ser transversal a cada acción o servicio ofrecido por una institución y sus colaboradores. Para lograr que así sea, se hace menester la creación y consolidación de un sistema de integridad institucional que contemple instrumentos que sirvan de prevención, control y detección de prácticas corruptas o antiéticas. Partiendo de ello, en el presente documento se esboza una propuesta de consolidación del sistema de integridad de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). Derivado de un diagnóstico del contexto organizacional de la DGCP, en el que se pudieron verificar debilidades en el sistema y la ausencia de instrumentos esenciales para lograr su correcta implementación, se propone el diseño de un sistema de integridad con miras a prevenir la corrupción e instaurar un comportamiento ético en cada uno de sus colaboradores.



La DGCP es una entidad del Gobierno Central que funge como el Órgano Rector del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (Snccp) de la República Dominicana. Como entidad del Gobierno Central, debe asumir las directrices sobre ética e integridad establecidas por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (Digeig), tal como lo dijimos al principio de este trabajo.

Con la puesta en marcha de esta propuesta, se busca lograr cambios positivos en la organización, tanto al crear y reforzar una cultura interna de integridad, como al establecer mecanismos para prevenir conductas corruptas.

Fase I: La integridad en la Dirección General de Contrataciones Públicas

Compromiso y Liderazgo

Las máximas autoridades de la Dirección han evidenciado un alto compromiso ético y una fuerte intención de garantizar que el sistema de compras sea transparente, así como también la organización que dirigen. Como evidencia de esto, se encuentra la publicación del Código de Pautas Éticas para todos los actores del Snccp, el establecimiento de un canal de comunicación interna que permita a todos los empleados estar informados sobre las acciones de la institución, y la creación de un sistema de alertas tempranas para prevenir los actos de corrupción en los procesos de adquisiciones de las entidades, bajo el ámbito de aplicación de la Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones Públicas.

Asimismo, han iniciado acciones tendentes a estructurar los procesos. En principio, los de servicios, que son altamente susceptibles a la corrupción, lo cual ha mejorado significativamente la reputación institucional y la confianza de la ciudadanía.

Para continuar fortaleciendo este aspecto del sistema de integridad, se han detectado varias oportunidades de mejora que involucran a las máximas autoridades y demás responsables del cumplimiento de los principios de integridad.

Encuesta de Clima Ético

Se verificó que en la Dirección General de Contrataciones Públicas no se han realizado encuestas de clima ético que permitan consolidar el sistema de integridad y, sobre todo, conocer de manera eficiente las necesidades de los colaboradores en este sentido.

Se puede entender como clima ético el ambiente laboral que se desarrolla en una organización en la cual se perciben de forma comprobable condiciones favorables para que sus miembros, colaboradores internos y externos, puedan tomar decisiones correctas, éticas y compatibles con la misión organizacional. En este sentido, se recomienda la elaboración de dos encuestas éticas al año.

Comisión de Ética Pública (CEP)

Responsabilidades y funciones

«Uno de los aspectos fundamentales para implementar un sistema o estrategia de fomento de la integridad y prevención de la corrupción es la definición clara, explícita y pública de las funciones y responsabilidades de los diferentes estamentos de la estructura organizacional que en algún momento intervienen en el sistema» (Getino y Herrero, 2016: 8).

En este sentido, se ha identificado que la DGCP, en cumplimiento con lo establecido en el Gobierno Central, cuenta con un Comité de Ética Institucional para fomentar el correcto proceder de los servidores públicos de la institución a la que pertenezcan, promoviendo su apego a la ética, a los procedimientos y normativas vigentes, así como a impulsar medidas orientadas a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas oportuna a la ciudadanía. De conformidad con la normativa que las crea, esta actúa como veedora del correcto funcionamiento de la administración pública. En especial, de la institución a la que pertenece, la cual debe conducirse apegada a principios y a valores éticos para garantizar la transparencia y el bien hacer.

El Comité de Ética o Comisión de Ética Pública está conformado por colaboradores de la misma entidad, los cuales son seleccionados a través de un proceso de votación interna. La máxima



autoridad debe mostrar su apoyo y garantizar el correcto funcionamiento. Los integrantes de la Comisión son:

- Código de Ética Institucional.
- Código de Pautas Éticas del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (Snccp).
- Buzón de denuncias interno (No utilizado).
- Régimen Disciplinario.

Dentro de las atribuciones de esta comisión se encuentran:

- Servir de ente promotor de la vigencia y fortalecimiento de la ética, la integridad y la transparencia, a través de acciones formativas.
- Dar seguimiento al cumplimiento de los lineamientos contenidos en el Código de Ética Institucional, así como su diseño, administración, actualización, y su aplicación en todas las áreas de la institución.
- Empoderar a la Digeig (en caso de ser necesario) de las denuncias recibidas de los servidores públicos de su institución, o del rumor público sobre supuestas violaciones al régimen ético y disciplinario.
- Desarrollar acciones y promover el cumplimiento de los fines públicos o la misión a la que está destinada la institución.
- Requerir la firma de los Códigos de Pautas Éticas a los funcionarios nombrados por decreto presidencial; promover y evaluar semestralmente su cumplimiento, presentando oportunamente los informes de evaluación a la Digeig.
- Administrar los buzones de denuncias, regular su apertura, manejo y seguimiento a las denuncias presentadas.

Luego de una evaluación de las funciones de esta comisión, para consolidar el sistema de integridad de la DGCP, se recomienda que esta asuma un rol más activo, más allá de las funciones

o normas básicas estipuladas por el Gobierno Central o la Digeig. Este rol que se propone es uno que permita instaurar un sistema diseñado a la medida de la institución. Esto conlleva lo siguiente:

- Administrar los instrumentos de integridad, tales como el Código de Ética y Política o el Compromiso de Integridad Institucional.
- Asegurar su compromiso y liderazgo entre los colaboradores para la solución de conflictos o dudas sobre la ética.
- Autoridad y recursos para coordinar y dirigir todas las actuaciones anticorrupción.
- Coordinar las acciones que velen por la calidad y el cumplimiento de los procesos y sistemas de control de la institución.
- Velar por el mantenimiento de estándares propios de las políticas de transparencia y gobierno abierto.
- Coordinar y desarrollar programas de sensibilización sobre ética e integridad.
- Diseñar y desarrollar campañas de prevención, orientadas en valores éticos y prácticas anticorrupción, entre otros temas.

Fase II. Guiar hacia la integridad

Los instrumentos de integridad son las herramientas o soportes que permiten guiar a los colaboradores en materia de principios y valores éticos. Como ya dijimos, actualmente la DGCP cuenta con un Código de Ética Institucional, el Código de Pautas Éticas del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (Snccp), un buzón de denuncias interno (no utilizado) y el Régimen Disciplinario. Estos instrumentos necesitan un fortalecimiento y ser promovidos entre los colaboradores para lograr el dominio sobre los mismos. En este plan de intervención, se apuesta a la generación de nuevos instrumentos, tales como:

- Política institucional de sistema de integridad.
- Política de gobierno abierto.



- Política de gestión de denuncias.
- Política de protección del denunciante.
- Procedimiento para el asesoramiento en ética que permita ir actualizando el código, de conformidad a la realidad institucional, de manera participativa.
- Planes de formación, sensibilización y comunicación sobre ética.
- Manual de gestión de conflictos de intereses.

Asesoramiento en ética

De acuerdo con Manuel Villoria, es necesario que, como parte del sistema de integridad de una institución y como mecanismo de consolidación del código ético, se establezca un buen sistema de apoyo y consejo personalizado compuesto por personas con las competencias para brindar consejos sólidos y coherentes a los colaboradores que acudan a consultarlas para resolver cualquier situación o dilema ético.

En ese sentido, se verificó que actualmente la DGCP carece de un comité o unidad consultiva, dentro del Comité de Ética Institucional, formalmente instalado y promovido, en el que cada directivo o empleado pueda realizar sus preguntas garantizando la confidencialidad de la consulta.

«Estas preguntas deben dar lugar a resoluciones que auxilien al demandante de ayuda y, cuando tengan un mínimo de relevancia, deberán ser publicadas e incorporadas al Código como adendas interpretativas que auxiliarán en la lectura e interpretación de las normas» (Villoria, S/F: 10).

Partiendo de esto, se propone designar a un equipo dentro del comité de ética, encargado de cumplir con la función estipulada en el Código de Ética de la DGCP, que reza «asesorar a todo aquel que pertenezca a la institución, para el cumplimiento de las políticas de prevención de la corrupción administrativa, la transparencia, la promoción de valores éticos y el fortalecimiento institucional». Esta unidad tendrá la responsabilidad de servir de

apoyo y guía ante dilemas éticos y conflictos de intereses u otras situaciones que puedan perjudicar la integridad de la entidad.

Para lograr su efectivo cumplimiento, deberá estar acompañado de una exhaustiva y frecuente promoción de su disponibilidad, canales y metodología de consultas. A su vez, el personal designado deberá remitir un informe trimestral de las inquietudes presentadas por los colaboradores, las recomendaciones dadas y los posibles impactos generados por las mismas.

Tomando en cuenta que no todas las personas deciden dar el paso de realizar una consulta, por miedo a las consecuencias derivadas de la situación en la que se encuentre, será fundamental que se comuniquen, reservando los nombres, las preguntas más frecuentes y respuestas que puedan orientar sobre las acciones a implementar ante esos escenarios.

Este documento puede ser colocado en el intranet y servir de insumo para el código de ética y ejecución de otras estrategias o acciones de comunicación interna.

Con ello se espera que los colaboradores no se sientan desamparados y se genere una cultura de integridad y motivación de que la institución tiene las puertas abiertas para ayudar sin juzgar, lo cual servirá de mecanismo de prevención y de alerta, y para fortalecer las políticas de ética y control interno ya elaboradas.

Programas o plan de formación en ética

Dentro de un sistema de integridad institucional es fundamental que se contemplen planes o programas de formación de los colaboradores en materia de ética pública. En este aspecto, la DGCP ha tenido limitados avances. En el diagnóstico se verificó la realización esporádica de talleres y cursos, los cuales se realizan únicamente en cumplimiento a una exigencia legal y no respondiendo a la intención de generar una cultura de integridad.

De igual manera, se pudo constatar que no existe un procedimiento documentado sobre la capacitación del personal en estos temas. Es en ese sentido que en este plan de intervención se propone lo siguiente:



- El Comité de Ética, junto a Recursos Humanos, debe elaborar un plan de formación anual sobre ética e integridad.
- Identificar e integrar necesidades específicas de entrenamiento por áreas en temas de integridad.
- Comunicación efectiva de las convocatorias y acciones formativas.
- Creación de una biblioteca para uso de los colaboradores, con libros, informes u otros documentos relacionados a la ética y otros temas de importancia vinculados al accionar y servicios que ofrece la institución.
- Retiros formativos de dos o tres días que sirvan de orientación y fomento de una cultura de ética y, a su vez, de mecanismo de cercanía entre los directivos y colaboradores, promoviendo la construcción colectiva de mensajes sobre integridad o respuestas a dilemas éticos.

Plan de comunicación y sensibilización sobre ética e integridad

Para generar una cultura moral y la promoción de los valores éticos que deben guiar el accionar de los servidores públicos, es fundamental que como institución se implemente un estratégico plan de comunicación que permita sensibilizar sobre la integridad y lograr que los colaboradores la asuman como su norte. De igual manera, que sirva de promoción de los instrumentos y canales que la institución pone a disposición para promover la ética.

De acuerdo con la Oficina de la Transparencia y la Participación Ciudadana de la Región de Murcia, en España, «una política de integridad eficaz ha de promover el desarrollo de cuantas medidas de difusión y formación sean necesarias para transmitir y enseñar los valores, principios y normas que conforman el Sistema de Integridad Institucional». A este planteamiento añade que los códigos de conducta se deben acompañar de estrategias y acciones de comunicación y educación, puesto que de nada sirve contar con herramientas, documentos o mecanismos de promoción de la ética, si los destinatarios o públicos al que van dirigidos

no los conocen ni lo interiorizan, elemento prioritario para prevenir conductas no éticas o irregulares.

El plan de comunicación debería incluir las acciones a realizar, el responsable de su realización, el público a los que se dirige (sic), la fecha en la que se llevará a cabo y los recursos que se necesitarán. Esta comunicación sería tanto interna como externa. Desde el punto de vista interno, habría que asegurar que todos los niveles de la organización conocen las estrategias y que la necesidad de participación y colaboración es claramente entendida y asumida... También se deberían adoptar acciones de comunicación externa, dirigidas a todas las partes interesadas, que en el ámbito de la administración pública puede ser muy amplio (Getino y Herrero, 2016: 14).

En ese sentido, luego de una evaluación del sistema de comunicación interno de la DGCP, se verificó que el código de ética, los canales de denuncias y otros temas vinculados a la integridad, no son promovidos entre los colaboradores y las colaboradoras de manera eficiente y frecuente. Las acciones vistas en los últimos meses han sido del tipo de colocar el valor de mes, abordar temas éticos en encuentros virtuales, y de vez en cuando enviar por correo electrónico algún artículo de opinión vinculado a la ética.

Con el fin de fortalecer la apropiación del conocimiento de todos los instrumentos disponibles por parte del personal, así como la filosofía institucional y los valores éticos, se propone contemplar en el plan de comunicación las siguientes acciones:

- Realizar campañas de comunicación interna, al menos una vez al año, que aborden los siguientes temas: filosofía institucional, conociendo el código de ética de la institución, principios y valores que debe regir el accionar de los colaboradores, dilemas éticos o conflictos de intereses y cómo resolverlos, entre otros. Las acciones contempladas en cada campaña deben tomar en cuenta el incentivo a la



construcción colectiva o el involucramiento del personal. Esto se puede lograr con concursos, publicación de artículos, presentación de experiencias, eventos presenciales para dialogar o debatir, etc.

- No solo comunicar el valor del mes, sino también motivar al personal a realizar alguna acción con o sobre el mismo. Divulgar uno o dos audiovisuales cuyo contenido demuestre la importancia de ese valor o cómo apearse a él puede solventar una situación, tanto en el ámbito laboral como personal.
- Colocar letreros en cada departamento con frases relacionadas a la ética o la integridad, pensada y adecuada a los posibles riesgos en cada una de las áreas.
- Promover con adecuada frecuencia los canales de denuncias y de asesoramiento en ética y la consulta de los códigos de conducta (correo, intranet, mural informativo, afiches en lugares estratégicos, etc.).
- Para hacerlo más humano y atractivo, pensar en un personaje que sea el que represente y comunique la integridad. De esta manera, los colaboradores en cada mensaje que se promueva se sentirán familiarizados.
- Elaborar y enviar una encuesta que sirva de autoevaluación para conocer debilidades de integridad, cuyos resultados serán de uso propio del servidor, identificando la manera de obtener una métrica para el comité de ética que garantice la confidencialidad. Puede contemplar situaciones donde haya conflicto de interés y que el servidor diga qué haría en tal situación. Al final, poner a disposición del colaborador un taller o presentación dedicado a cada valor o tema abordado, para que, dependiendo del resultado, el servidor, por voluntad propia, decida hacerlo.
- Elaborar y divulgar historietas por los canales internos que traten situaciones de conflictos de intereses u otros riesgos a la integridad, y que den como respuesta la mejor manera de afrontarlo. En ese mismo mensaje, invitar a los

servidores a que cuenten alguna experiencia para ser personificada por un personaje ficticio.

- Fomentar el uso de charlas, talleres, cineforos, seminarios, entre otras actividades, para sensibilizar a los servidores públicos sobre temas relacionados a la ética en la función pública y prácticas anticorrupción.

Ahora bien, el plan de comunicación de la Dirección General de Contrataciones Públicas no solo debe pensar en el público interno, sino que también debe contemplar a los actores externos que pudieran influir o afectar el sistema de integridad de la institución. Esto se puede lograr por medio de mensajes que reafirmen el compromiso de la entidad con la ética, difundidos a través de los medios de comunicación con notas o ruedas de prensa, y en los medios digitales con campañas audiovisuales y gráficas. Un ejemplo de campaña en redes sociales puede ser con los colaboradores con los que suele tener contacto la sociedad, presentando mensajes que recuerden que no están dispuestos a aceptar sobornos o incurrir en actos incompatibles con sus funciones y responsabilidades.

Además, los canales digitales que consumen los actores externos y los medios de comunicación son esenciales para promover el régimen de consecuencias en caso de incurrir en violaciones a las normativas que regulan la administración pública, especialmente en lo relacionado a las contrataciones gubernamentales. Esto servirá de persuasión para evitar que usuarios externos intenten sobornar o confabularse con los servidores y las servidoras para obtener información confidencial o ventajas en alguna solicitud.

Por otro lado, estos canales pueden ser utilizados para promover los mecanismos o medios para presentar denuncias o quejas de algún servicio recibido. De igual manera, se pueden enviar *newsletters* a las unidades de compras y proveedores del Estado con mensajes sobre integridad y su importancia, mensajes sensibilizadores sobre el impacto de la corrupción en el desarrollo y los derechos humanos, recordatorios del régimen de sanciones, lista



de acciones que faltan a la integridad del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (Snccp), fragmentos del Código de Ética del Snccp, entre otros. También se pueden realizar webinarios o charlas físicas sobre la importancia de la integridad y la lucha contra la corrupción en el Snccp.

Otras acciones vinculadas a Recursos Humanos y a la Dirección General

A la hora de consolidar un sistema de integridad que sea recibido y aceptado como propio por todos y todas las colaboradoras, el Departamento de Recursos Humanos y la Dirección General juegan un papel sumamente importante. Esto ha sido bien entendido y aplicado en los últimos meses en la Dirección General de Contrataciones Públicas, por lo que se incentiva a continuar estas buenas prácticas y pensar en otras que vayan acorde al objetivo:

- Continuar las iniciativas de reconocimiento del personal y comunicación de los logros de la institución, resaltando la importancia del trabajo de equipo. También es importante contar con valiosos colaboradores en el proceso.
- Diseñar políticas o disponer de facilidades para los colaboradores, vinculadas a su profesionalización, apoyo económico, equilibrio entre la vida laboral y familiar, entre otros.
- Fomentar las oportunidades de crecimiento dentro de la institución, tanto a nivel de cargo como de salario.
- Promover la cercanía de la Dirección con todos los colaboradores y las colaboradoras a través de actividades, visitas a diferentes departamentos, llamadas por celebraciones importantes, entre otros.

Con estas acciones se genera en el colaborador o la colaboradora un compromiso con la institución; y cuando esto sucede, es menos probable que quiera afectar a la entidad por medio de sus actos.

Fase III. Implementación de la estrategia de transparencia y corrupción

Control del Sistema de Integridad

Las estrategias de control del sistema de integridad son un elemento muy importante, debido a que tratan sobre el conjunto de medidas o actuaciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de prevención, detección y respuesta ante casos de posibles conductas corruptas.

La carencia de estas estrategias o de la eficiencia de instrumentos existentes de control interno, fue una de las primeras observaciones indicadas en la etapa diagnóstico del contexto institucional. En este sentido, propone un abordaje de control más integral y exhaustivo.

Prevención de las prácticas corruptas

Son las acciones encaminadas a prevenir que los colaboradores y las colaboradoras en el ejercicio de sus funciones incurran en prácticas corruptas. Para esto, es sumamente importante identificar los riesgos institucionales, a fin de poder tomar una decisión frente a estos. Es decir, mitigarlos, transferirlos y asumirlos. Dentro de estas estrategias tienen un rol fundamental los instrumentos de integridad antes mencionados:

Código de conductas: es el instrumento por excelencia en el que se establecen las actitudes y conductas esperadas de los funcionarios y las funcionarias públicas, el personal directivo, así como el resto de los servidores y servidoras públicas.

Política Institucional del Sistema de Integridad: este permitirá a los empleados conocer el sistema de integridad y valorarse como parte inherente del mismo. La difusión y sensibilización de esta política contribuirá a que los colaboradores se identifiquen con la estrategia y aporten a la consecución de sus objetivos.

Este documento no debe ser muy extenso, y deberá estar integrado por la declaración de las máximas autoridades donde establezcan su posición respecto a la integridad y se esboce cómo la



institución se conducirá en los términos de transparencia, ética y buen gobierno.

Política de Protección del Denunciante: aunque esto podría entenderse, en principio, como parte de la respuesta, tiene más bien un carácter meramente preventivo. Porque mientras más garantista sea el sistema, más colaboradores estarán confiados en denunciar, y esta realidad incide directamente en que los demás no vean como una posibilidad el cometer actos de corrupción, pues el riesgo sería mucho más elevado.

No obstante, el instrumento por excelencia en este punto es el *mapa de riesgo*, ya que este permite identificar y evaluar los riesgos y las áreas de gestión en las que es más probable que se manifiesten las conductas corruptas, pues no todas están igual de expuestas a la corrupción. A través de esta matriz, se pueden relacionar las obligaciones y responsabilidades con sus actividades, servicios, procesos y personas.

«La metodología para la administración del riesgo requiere de un análisis inicial relacionado con el estado actual de la estructura de riesgos y su gestión en la entidad y el conocimiento de esta, desde un punto de vista estratégico de la aplicación de tres pasos básicos para su desarrollo, y de la definición e implantación de estrategias de comunicación transversales a toda la entidad, para que su efectividad pueda ser evidenciada» (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018: 13).

Como es sabido, el riesgo cero no existe, pues no se pueden prevenir ni evitar todos los riesgos, pero sí se puede identificarlos, minimizarlos y gestionarlos. (Getino y Herrero, 2016). En esta propuesta se incluye la identificación de riesgos por procesos o subprocesos, la causa y consecuencia para dimensionar y los controles a ejecutar.

Como se observa el mapa de riesgos propuesto contendría el grado de probabilidad en que se puede manifestar el tipo de corrupción en cada servicio y su impacto. Con esta información sería más fácil priorizar las medidas y actuaciones, así como los esfuerzos y la provisión de los recursos, concentrándose en los

procesos con nivel de riesgo alto. Para la elaboración de dicha información será necesario que la alta gerencia, en conjunto con la CEP, elabore la documentación sobre su apetito de riesgo e identifiquen cuáles serán los grados y niveles a manejar.

Prácticas de gobierno abierto

Villoria (S/F) expone que la cultura de la ética pública es el fundamento para lograr un gobierno abierto que, de acuerdo con la OCDE (2016), trata de «una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles, que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación, que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo» (p. 1).

En esa misma línea, Calderón y Lorenzo (citados por la Universidad Externado de Colombia, 2014) indican que un gobierno abierto implica una constante conversación con la ciudadanía para escucharlos y conocer sus necesidades y preferencias, y de esta manera tomar decisiones basadas en esos conocimientos. También es aquel que incentiva y facilita la colaboración de los ciudadanos y servidores públicos en el desarrollo o mejora de los servicios que brinda, y que comunica todas sus acciones y decisiones de forma abierta y transparente.

A través del gobierno abierto se logra una mayor transparencia y cercanía o conocimiento, por parte de la ciudadanía, de las acciones de la administración pública, resultando un elemento clave para impulsar la veeduría y participación de la sociedad.

De acuerdo con la Universidad Externado de Colombia (2014), existen varios conceptos que se han relacionado con el gobierno abierto, tales como el acceso y la libertad de información sobre las actividades de la Administración; el gobierno electrónico, o uso de las TIC y el conocimiento, que juega un importante rol a la hora de promover la transparencia y la rendición de cuentas; la automatización de procesos y la innovación, tomando especialmente en cuenta el incentivo a la participación ciudadana; la innovación social y abierta, que busca lograr un gobierno



colaborativo donde se abran canales y se comprometa a los ciudadanos u otros actores en la elaboración de políticas y proyectos de la administración pública que los impactan directamente; la coproducción, concepto relacionado al anterior que, citando a la OCDE (2011), es una manera de planificar, diseñar, entregar y evaluar servicios públicos con el involucramiento directo de la ciudadanía, los usuarios y las organizaciones sociales; y la interoperabilidad, referida a la habilidad de las entidades y sus respectivos sistemas para interactuar o compartir información de sus bases de datos para alcanzar objetivos consensuados y comunes y lograr beneficios de interés mutuo.

Pilares y datos del gobierno abierto¹:

Transparencia

Comunicar al Ciudadano:

- Visualización de datos.
- Publicidad de los procesos de gestión.
- Infografía.

Monitorear las políticas públicas:

- Estrategia de comunicación.
- Indicadores de impacto.
- Fechas límites.

Participación

Consulta ciudadana:

- Identificar críticas, sugerencias e ideas.

Deliberación con ciudadanos:

- Organizar debates públicos.

Codiseño de las políticas públicas con los ciudadanos.

¹ Según datos obtenidos del otrora Ministerio Nacional de Modernización en Argentina, ahora Secretaría dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Colaboración

Trabajar horizontalmente:

- Entre las organizaciones y en los territorios, con herramientas para diseñar y metodologías flexibles, mediante la participación y colaboración con la ciudadanía.

Organizar sociedades. Dentro/entre actores claves.

El gobierno abierto implica acciones de transparencia pasiva relacionada al derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, la cual es proporcionada a raíz de una solicitud de la misma. La transparencia activa, por el contrario, se da por iniciativa propia, se habilitan o se pone a disposición de la ciudadanía datos relevantes de la administración pública.

Partiendo de estas definiciones y aportes, desde la DGCP se han logrado importantes avances en materia de gobierno abierto. Se cuenta con un portal de transparencia donde se colocan boletines trimestrales con estadísticas sobre el Snccp: nóminas, informes de compras, declaraciones juradas, ejecución del presupuesto, entre otras informaciones de interés público. De igual manera, se atiende de forma eficiente a las solicitudes de información por parte de diferentes actores. En la página web institucional también se colocan todas las decisiones del órgano rector relacionadas a solicitudes de investigación o reclamos sobre procedimientos de compras de todas las instituciones públicas, o que regulan o recomiendan la acción a tomar en determinados temas o procesos de contratación gubernamental.

Uno de los más notorios avances tiene que ver con la creación y puesta en funcionamiento del portal transaccional, donde las personas pueden ver todos los procesos de compras convocados por las instituciones en tiempo real, con la facilidad de evaluar sus características, presupuesto, tiempo de apertura y cierre de ofertas, entre otros.

Otro proyecto reciente tuvo que ver con la apertura de un portal web para conocer la propuesta de anteproyecto de Ley General de Contrataciones Públicas, elaborada por esta Dirección



General y que todos los ciudadanos o actores del Snccp pudieran remitir sus opiniones y sugerencias. Esto último estuvo acompañado de una serie de encuentros por todo el territorio nacional con los diferentes actores, y una campaña en redes sociales incentivando a emitir sus comentarios, tanto a través de tales plataformas, como a través del portal. Con ello se logró la construcción colectiva de una propuesta de normativa, presentada finalmente a la Presidencia de la República para ser llevada al Congreso Nacional.

Ahora bien, para fortalecer el sistema de integridad de la institución es fundamental que se continúen desarrollando iniciativas de transparencia activa y colaborativa, puesto que las contrataciones públicas impactan significativamente en el desarrollo, la garantía de derechos, la transparencia y la economía del país. Por lo que se proponen las siguientes acciones:

- Designar un responsable o equipo de trabajo responsable de proponer, conducir y dar seguimiento a prácticas de gobierno abierto.
- Crear un buzón virtual para denuncias, quejas y sugerencias. Elaborar y publicar un reporte trimestral de lo recibido, y dar respuestas de acciones y mejoras implementadas.
- Proporcionar datos abiertos o reutilizables. Por ejemplo, la creación de un portal web, o una sección en los portales existentes, que permita ver las estadísticas del Snccp en tiempo real (proveedores registrados –activos, desactualizados, inhabilitados, inactivos y cancelados–, contratos adjudicados, presupuesto gastado en un período de tiempo en materia de contratación pública; procedimientos de mayor presupuesto, estadísticas por género, localidad y sector, entre otros datos).
- Mejorar la comunicación y promoción de las resoluciones de investigaciones y reclamos y circulares que impactan al Snccp, así como el formato en el que son presentadas,

a fin de que permita que sea más digerible, utilizable y/o entendible por la ciudadanía.

- Promover más prácticas de innovación social y abierta, tales como foros de discusión, proyectos que incentiven la participación de los ciudadanos para elaborar y remitir propuestas que procuren mejorar los servicios, el sistema u ofrecer soluciones a determinadas problemáticas.
- Mejorar el uso y accesibilidad del portal transaccional.
- Fomentar el uso de las redes sociales como medio para generar espacios de escucha activa.
- Establecer una oficina específica responsable de la coordinación, ejecución y evaluación de las iniciativas de gobierno abierto, y la identificación de aliados clave para implementarlas.
- Programa de capacitación a los funcionarios y servidores públicos sobre gobierno abierto.
- Implicar a los medios de comunicación o periodistas en el desarrollo de una estrategia de gobierno abierto. De acuerdo con OCDE (2016), «un ecosistema de medios de comunicación que apoye la transparencia, la rendición de cuentas y la libertad de información es una manera de lograr unos objetivos de gobierno abierto más amplios, además de un objetivo en sí mismo» (p. 16).
- Realizar encuestas o estudios de percepción sobre el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas, habilitando los resultados para conocimiento público, incentivando a generar propuestas por parte de la ciudadanía y dando a conocer las estrategias o acciones a implementar para mejorar.

Con todo ello se espera lograr un mayor involucramiento y empoderamiento de la ciudadanía sobre las acciones de la institución y el Snccp, lo cual impactará, de ser ejecutado de una manera transparente y eficiente, en la reputación de la entidad y la confianza de los actores en el sistema.



Gestión de conflictos de intereses

«Los conflictos de intereses son una de las fuentes de riesgo para la integridad más importantes e invasivas. De ahí que la regulación y gestión de conflictos de intereses se convierta en uno de los componentes esenciales de toda política de integridad a nivel nacional, y también organizativo» (Villoria, S/F: 17). Se deberán dimensionar y detallar los conflictos particulares de la entidad, pero solo de manera enunciativa. Se deberá dejar disponible para consulta un medio de validación de otros posibles conflictos.

Los conflictos de intereses implican la posibilidad de colocar los intereses personales por encima de los intereses generales o del bien común ante determinadas situaciones, lo cual no correspondería con las funciones o responsabilidades del empleado o servidor público, y pondría en peligro la operación y reputación de la institución para la cual labora.

De acuerdo con Marta Seminario (2020) y el Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (2015), existen tres tipos de conflictos de intereses: real, potencial y aparente.

Conflicto real: aquel en que se ejecutan acciones específicas en las que la persona, como consecuencia de la posición que adopta, se sitúa en pugna con los intereses de la institución.

Conflicto potencial: se produce si la persona tiene un interés particular que podría influir a la hora de emitir un juicio profesional desde la posición o el cargo que ocupa, pero todavía no se encuentra en una situación en la cual deba ofrecer dicho discernimiento.

Conflicto aparente: es cuando la persona no tiene un conflicto de interés (ni real, ni potencial), pero alguien podría llegar a la conclusión, de forma razonable, de que sí lo tiene.

Luego de consultar acerca de los instrumentos de gestión de conflictos de intereses con los que cuenta la Dirección General de Contrataciones Públicas, se verificó que en el Código de Ética institucional se aborda el tema en un apartado en el que se da una definición de lo que significa conflicto de interés y se enuncian cinco acciones a implementar por los servidores o servidoras para evitar prácticas que generen tales conflictos en las operaciones

de la entidad. De igual manera, se evidenció la existencia de una Política de Gestión de Conflictos de Intereses de la DGCP, que establece principios esenciales para el manejo de los conflictos, responsabilidades de los servidores públicos y colaboradores frente a los conflictos, y las obligaciones del Comité de Ética, de los directivos, del departamento de recursos humanos, de la Consultoría Jurídica, etc.

No obstante, estos instrumentos o informaciones no son promovidos entre los colaboradores, lo cual resulta en su desconocimiento y que se pueda caer en una situación de conflicto de interés difícil de prevenir o gestionar.

Para robustecer este aspecto del sistema de integridad institucional, se propone la elaboración de un Manual de Conflictos de Intereses claro, detallado y visualmente atractivo, que incluya los siguientes contenidos:

- Definición de conflicto de interés y sus tipos.
- Principios contemplados en la Política de Gestión de Conflictos de Intereses de la DGCP, y el desarrollo de otros que rijan la actuación de la institución en materia de conflictos de intereses
- Grupos o actores de interés.
- Políticas generales o enunciados claros de lo que puede implicar un conflicto de interés o lo que se debe evitar hacer para no caer en el mismo.
- Régimen de incompatibilidades, responsabilidades y obligaciones de los servidores y de determinados departamentos, tal y como se expone en la Política de Gestión de Conflictos de Intereses de la DGCP.
- Régimen de sanciones.
- Canales de consultas o denuncias sobre conflictos de interés, entre otras informaciones que se consideren relevantes para los fines.



Este manual deberá ser revisado, corregido y/o actualizado cada dos años. De igual modo, es menester que sea entregado a cada colaborador o colaboradora y a los nuevos ingresos, junto con una carta donde, al colocar su firma, den constancia de que conocen este documento y las posibles situaciones que, para la institución, puede significar un conflicto de interés, y las sanciones en caso de incurrir en ellas. Además, su difusión debe formar parte del plan de comunicación del sistema de integridad.

Las contrataciones públicas son un punto sensible de conflictos de intereses. Por lo que, como órgano rector en el que se toman decisiones que afectan al Snccp, es necesario implementar otros mecanismos para prevenir y gestionar estos conflictos.

Partiendo de las propuestas de Villoria (S/F) y el Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (2015), se recomienda contemplar por lo menos, los siguientes documentos:

- Declaración que dé constancia de la ausencia de conflictos de intereses en la ejecución o convocatoria de cualquier procedimiento de compras públicas de la institución.
- Pacto de integridad en cada procedimiento de contratación pública.
- Declaración de ingresos personales para conocer la procedencia de los mismos.
- Declaración de intereses privados relevantes para la toma de decisiones, a fin de que, si existe algún conflicto de interés, el servidor decida y declare que no formará parte del proceso de decisión.
- Autorización para validar información sobre su vinculación a un Registro de Proveedor del Estado (RPE) activo.
- Política de regalos.

Inspecciones internas

En las palabras de Villoria (S/F), «todo subsistema de integridad debe conectarse con el sistema de control interno e inspección. El propósito esencial del control interno es orientar a las entidades

hacia el cumplimiento de sus objetivos y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado. El control interno proporciona una estructura para el control de la estrategia, de la gestión y de la evaluación, además de aplicar el sistema de responsabilidades previsto en las normas. Un sistema eficaz de control interno requiere que las oficinas de control interno, las unidades de auditoría interna, o quien haga sus veces, posean las competencias y medios adecuados para alcanzar los fines antes mencionados» (p. 17).

A esta definición añade que el ambiente de control busca que los servidores públicos apliquen el autocontrol y control interno en cada una de sus acciones institucionales. Para ello es fundamental que conozcan los objetivos del Estado, sus funciones y los parámetros éticos y morales que deben presidir la administración pública. El control interno está conformado por los aspectos relacionados a la construcción colectiva o participativa de la cultura de ética institucional, las políticas de desarrollo del talento humano y el estilo de dirección.

Partiendo de esto, la DGCP cuenta con una Política de Control Interno y con documentos que establecen las políticas y procedimientos internos por área de trabajo. También cuenta con un Manual de Organización y Funciones, políticas de manejo de la información y otros instrumentos que contribuyen al control interno de la entidad.

No obstante, se repite la debilidad encontrada en las otras fases o temas de un sistema de integridad. Son documentos poco conocidos por colaboradores y colaboradoras y no se inspecciona si se aplica de manera correcta. No existe un seguimiento oportuno y exhaustivo de su cumplimiento.

Para fortalecer este aspecto del marco de integridad, se recomienda lo siguiente:

- Incorporar la promoción de las normas básicas, políticas, documentos y/o actividades de control interno de la institución en el plan de comunicación.



- Crear un Comité de Control Interno conformado por los responsables de áreas sustantivas y uno o dos representantes del Comité de Ética. Este debe reunirse de manera trimestral para analizar situaciones y/o proponer nuevas iniciativas de control interno.
- Realizar auditorías internas, por lo menos cada dos años, para verificar si se están cumpliendo las políticas y procedimientos. A partir de ello, elaborar memorandos y estadísticas de los hallazgos.
- Encuestas, al menos cada dos años, de clima ético u organizacional.
- Informe de cumplimiento del tratamiento de las denuncias recibidas.

La incorporación del mapa o gestión de riesgos y el manual de conflictos de intereses son instrumentos que aportan al control interno de la institución. De su aplicación, se debe rendir cuenta periódicamente de sus resultados y hacer seguimiento de los planes de mitigación.

Detección de las prácticas corruptas

La realización de un mapa de riesgos, la elaboración y adhesión a los códigos de conducta, la formación y comunicación, así como todas aquellas otras medidas para fomentar la integridad y prevenir la corrupción que se incluyan en la Estrategia, tienen por finalidad disminuir la probabilidad o el riesgo de aparición de conductas corruptas. Sin embargo, no las elimina. Por este motivo, el modelo de sistema anticorrupción que se propone contempla también la necesidad de identificar los canales y los procedimientos de comunicación y denuncia, uno de los aspectos clave para detectar la corrupción (Getino y Herrero, 2016).

En este punto toma relevancia la CEP, que la Dirección ya tiene conformada, por lo que en esta intervención solo se indicarán algunas pautas generales de elementos a incorporar a sus funciones:

- Analizar el grado de ejecución de las medidas incluidas en la Estrategia o Plan Anticorrupción, indicando su grado de cumplimiento.
- Comunicar los resultados de la Estrategia Anticorrupción a la ciudadanía, publicando los informes y datos en la web institucional.

Política institucional de denuncia (canales de denuncia)

Se persigue que este documento establezca de forma clara el proceso y canal de denuncia que permita al colaborador o colaboradora saber qué debe denunciar, cómo lo puede hacer y la seguridad que le provee la institución. Esto es muy importante, pues es la mejor forma de incentivar a los colaboradores para ser aliados y guardianes de la ética.

Es indispensable establecer y dar a conocer los canales de comunicación a través de los cuales cualquier empleado, empleada, persona o miembro de un grupo de interés, proveedor, etc., pueda proporcionar información sobre una sospecha, indicio o certeza de actos relacionados con la corrupción.

«Los canales de comunicación para facilitar las denuncias y recogida de información han de contemplar tanto los potenciales destinatarios como los medios de comunicación, tales como página web, correo electrónico, buzones, etc. También se deberían indicar las materias, aspectos o conductas susceptibles de ser denunciadas, así como el órgano, unidad administrativa o entidad externa responsable de asistir a los potenciales informantes o alertadores, recibir las denuncias, investigarlas y concluir el resultado de las mismas» (Getino y Herrero, 2016: 17).

Todo el proceso debe garantizar la confidencialidad. Y, en la medida de lo posible, favorecer el anonimato y la discreción para evitar que los empleados que sean conocedores de estas conductas se vean disuadidos por temor a las consecuencias de interponer la denuncia. En este sentido, es necesario una política que proteja a los denunciantes, pero también un régimen de consecuencias para las denuncias maliciosas, aclarando que estas no son las que



necesariamente no se comprobaron, sino aquellas donde se comprobó la intención dolosa.

Los requisitos para denuncia válidas deben ser sencillos, a fin de no descartar alertas por cuestiones de forma. De manera enunciativa, estos son algunos:

- Descripción de los hechos.
- Consideraciones derivadas.
- Propuestas correspondientes, si procede.
- Motivación.

Fase IV. Sancionar e imponer

En caso de que a través de los sistemas de control o denuncia se detecten incumplimientos a los códigos de conducta o de las normas que regulan la integridad, es fundamental tener mecanismos que permitan generar consecuencias para los incumplidores. «Para empezar, todo código debe establecer lo que son sus incumplimientos, los niveles de incumplimiento y definir las consecuencias que se puedan derivar de ello. Si se acredita un incumplimiento, se debe activar un sistema interno de investigación que puede terminar con la reconvención moral para la persona en el puesto de trabajo que ocupe, o con la formulación de recomendaciones a los órganos competentes para que se corrijan las desviaciones producidas» (Villoria, S/F: p.18).

Actualmente, la DGCP expone en su Código de Ética institucional un apartado sobre el régimen ético y disciplinario en el que se presentan las faltas y sanciones contempladas en la Ley N° 41-08 de Función Pública. Estas mismas informaciones están establecidas en el documento sobre el procedimiento del régimen disciplinario de la institución.

No obstante, estos datos e instrumentos requieren de una promoción más activa entre los colaboradores y colaboradoras, y de la elaboración de informes que evidencien la aplicación del régimen de consecuencias. De igual manera, como se expuso anteriormente, es necesario que se elabore una política de denuncias

que indique el procedimiento para investigarla, así como las sanciones en caso de que se verifique la veracidad del hecho, y las consecuencias para las denuncias falsas.

También se considera necesario reformar el procedimiento de régimen disciplinario, de modo que se contemple la creación de una unidad o comité responsable de recibir y analizar las faltas y evaluar, imponer y dar seguimiento a las respectivas sanciones. Actualmente, según se pudo entender, la responsabilidad recae especialmente sobre el departamento de recursos humanos. Se recomienda que el equipo responsable esté conformado por la dirección general, representante(s) del comité de ética y el encargado o la encargada de recursos humanos. Se debe ponderar la disponibilidad de suplentes, en caso de que la denuncia o falta involucre a alguna de las personas pertenecientes al comité o unidad de sanciones.

Los mecanismos de sanciones deben ser gestionados de manera transparente, coherente, objetiva, oportuna y justa. Tal y como sostiene la OCDE, «los mecanismos de aplicación y sanción de incumplimientos o conductas indebidas gestionados de manera justa, transparente y oportuna demuestran el compromiso de las instancias gubernamentales de administración de justicia para defender el sistema de integridad y que el funcionariado público no puede actuar de manera deshonesto con impunidad. Las normas de integridad pública se hacen cumplir mediante procedimientos disciplinarios, civiles o penales, de conformidad con los principios de justicia, objetividad y oportunidad»².

Fase V. Evaluación y mejora del sistema

El despliegue de un sistema de integridad en la administración pública debe estar acompañado de un sistema de seguimiento, medición y evaluación.

² OCDE, citada por el Equipo Nacional de Integridad y Transparencia de Paraguay (ENIT, 2020: 25).



Entre las acciones de este sistema de seguimiento se contemplan las siguientes:

- Evaluación periódica de los riesgos identificados, así como de otros emergentes.
- Establecimiento de indicadores de impacto (KPI) del proceso en los que se comprueben los resultados de la intervención.
- Análisis de los informes y denuncias respondidas.

De este modo, con base en el conocimiento, se pueden adoptar decisiones para subsanar o corregir las desviaciones detectadas en el sistema de seguimiento. Estas pueden abarcar cambios en la política, en el código de conducta, en los objetivos o en las acciones, en la necesidad de recursos, etc.

Este sistema deberá contar con un cronograma de trabajo que permita dimensionar en el tiempo las mejoras del sistema de integridad. Como sistema de evaluación, se recomienda el ciclo PHVA (*planificar-hacer-verificar-actuar*) que, descrito brevemente, consiste en:

- *Planificar*: establecer los objetivos y las acciones necesarias para conseguir resultados de acuerdo con el modelo o estrategia de prevención de la corrupción y fomento de la integridad.
- *Hacer*: implementar las acciones y los procedimientos previstos.
- *Verificar*: realizar el seguimiento, la evaluación de las acciones, procesos y resultados respecto a las variables del modelo e informar sus resultados.
- *Actuar*: poner en marcha acciones para mejorar continuamente el funcionamiento de la estrategia anticorrupción.

Dentro de los indicadores de impacto recomendados en esta primera versión están:

- Número de denuncias éticas recibidas / número de denuncias comprobadas.
- Cantidad de personal sensibilizado en ética / total de personal.
- Cantidad de personal profesionalizado en ética.
- Cantidad de riesgos dentro del rango esperado (apetito de riesgo) / cantidad fuera del rango.
- Cantidad de directivos con Declaración de Integridad / cantidad de directivos sin declaración.

Bibliografía

- Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). «Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas». D.C., Colombia, Bogotá.
- Equipo Nacional de Integridad y Transparencia (2020). «Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción 2021-2025». Documento base para la discusión pública. Paraguay. Obtenido de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic6_pry_anex65.pdf, 6-7-2021
- Getino, J. E., & Herrero, S. T. (2016). «Modelo de Estrategia para fomentar la integridad y prevenir la corrupción». Obtenido de http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-65/jose-enrique-diez_susana.pdf, 7-7-2021
- Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (2015). «Manual de Manejo de Conflictos de Interés». Obtenido de http://iddi.org/file/repository/Manual_de_Conflicto_de_Interes.pdf
- Ministerio de Modernización Presidencia de la Nación (Argentina). (s.f). «Kit de Gobierno Abierto». Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1._kit_gobierno_abierto_-_transparencia.pdf, 5-7-2021



OCDE (2016). «Gobierno Abierto. Contexto mundial y el camino a seguir». Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf> , 6-7-2021

Oficina de la Transparencia y la Participación Ciudadana de la Región de Murcia. (2019).

Sistema de Integridad Institucional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (2021). Obtenido de https://transparencia.carm.es/wres/transparencia/doc/PlanGobiernoAbierto/sisinteg/sistema_integridad_institucional_CARM.pdf, 5-7-2021

Seminario, M. (2020). « ¿Qué es un conflicto de intereses y cómo solucionarlo? ». Obtenido de <https://proteccion-datos-lop.d.com/empresas/conflicto-intereses/amp/>, 7-7-2021

Universidad Externado de Colombia (2014). «Guía de Buenas Prácticas en Gobierno Abierto». Obtenido de <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/EN%20EL%20MUNDO/uno.pdf> , 7-7-2021

Villoria, M. (s.f). «Códigos deontológicos y responsabilidad».

_____ (s.f). «El compliance en el ámbito público». (Los marcos de integridad organizacional).

Proyecto piloto de sistema de integridad para la Subsecretaría del Ministerio de Política Territorial de España

José María Marcos Espinosa

Ministerio de Política Territorial de España

El diseño e implantación del prototipo de sistema de integridad se llevará a cabo para el ámbito de la Subsecretaría del Ministerio de Política Territorial de España y de sus unidades y centros directivos dependientes.

Este ámbito institucional reducido, que no comprende la totalidad del Ministerio, se ha elegido como el más manejable para desarrollar un sistema piloto, un prototipo inicial que permita una implantación más rápida y que produzca un aprendizaje para la mejora y facilite su posterior extensión tanto al conjunto de centros directivos del Ministerio de Política Territorial, como a otras subsecretarías departamentales cuyas funciones son análogas a las de la que es objeto de la intervención.

Además de realizar un prototipo rápido, el propósito es obtener resultados en un período más breve que permitan correcciones tempranas al enfoque de diseño y/o implantación de la intervención, el ámbito elegido permite abarcar un amplio conjunto de funciones y decisiones administrativas en el que se concentran habitualmente los mayores riesgos para la integridad.

Las subsecretarías son los órganos encargados, a través de sus unidades y centros directivos, de la gestión de los recursos humanos (incluidas la formación y las relaciones laborales), de la gestión económica y presupuestaria (incluidas la contratación y el seguimiento de las subvenciones), de la gestión de medios materiales muebles e inmuebles, de la igualdad de género, de la protección de datos de carácter personal, de la transparencia, del acceso a la información pública y del impulso del gobierno abierto, del impulso normativo, del régimen interior y de la inspección de servicios. Se estima que es un ámbito de intervención que toca, de forma transversal, la mayoría de los campos de actuación



en los que se presentan habitualmente los principales riesgos a la integridad.

Por otro lado, la complejidad de la Administración General del Estado en el Territorio (AGET), coordinada desde la Secretaría General de Coordinación Territorial y compuesta por delegaciones y subdelegaciones del Gobierno y direcciones insulares –cada una con sus diferentes características–, aconseja no incluirla tampoco en esta versión inicial de un sistema de integridad en el departamento. Por el contrario, la Dirección General de la Administración del Estado en el Territorio, órgano de los servicios centrales del Ministerio y dependiente de la Secretaría General de Coordinación Territorial, reúne muchas de las competencias de los órganos de una subsecretaría, ejercidas sobre el territorio, por lo que la traslación del prototipo a su ámbito sería también relativamente simple.

Justificación de la intervención

El IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 de España, aprobado el 29 de octubre de 2020, recoge diez compromisos que asumen las administraciones públicas españolas para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la participación, establecer sistemas de integridad pública, y formar y sensibilizar a la ciudadanía y al personal empleado público en materia de gobierno abierto, con el objetivo de contribuir a una sociedad más justa, pacífica e inclusiva.

El eje 3 de dicho plan, denominado *Integridad*, señala que «el IV Plan se orientará al objetivo de construcción de un sistema de integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía».

Este compromiso contiene cuatro líneas de acción, de entre las cuales este prototipo se centra en los contenidos de la primera:

«Diagnóstico y mejora de los sistemas de integridad pública. Desarrollo de mapas de riesgos, códigos de conducta, encuestas

de clima ético, guías de autoevaluación y formación de empleadas y empleados públicos».

De entre las distintas actividades que se han diseñado para satisfacer el compromiso, la primera consiste en la realización de un diagnóstico de los sistemas de integridad pública existentes en el seno de la AGE.

En junio de 2021 se presentó este diagnóstico sobre integridad pública, realizado por la subdirección general de la Inspección General de Servicios de la Administración General del Estado (Igsage), perteneciente a la Dirección General de Gobernanza Pública (DGGP), del actual Ministerio de Hacienda y Función Pública. En dicho informe se realiza el diagnóstico de los sistemas de prevención e integridad pública existentes actualmente en el conjunto de los diferentes departamentos ministeriales de la AGE, así como en organismos y entes públicos dependientes, mediante el análisis de una encuesta, canalizada a través de las inspecciones de servicios departamentales.

En sus conclusiones, el informe señala que, al margen del sector público empresarial, que dispone de marcos de integridad homologables a los más avanzados en el sector privado, en el conjunto de los ministerios, y especialmente en sus servicios centrales, se detecta una carencia de marcos o sistemas integrados. Esta ausencia sería justificable por la perspectiva de sus responsables y funcionarios, basada fundamentalmente en la preservación del principio de legalidad. Desde esta perspectiva, de carácter fundamentalmente reactivo/correctivo, el marco normativo existente –constituido por el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), la Ley de Incompatibilidades, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Ley General de Subvenciones, la Ley de Contratos del Sector Público, etc., acompañado por los correspondientes regímenes de infracciones y sanciones– bastaría para preservar la integridad de las actuaciones públicas. De existir otros instrumentos, como los códigos éticos o las comisiones de ética, lo hacen de forma casuística y generalmente no integrada con otras medidas.



Por ello, los mecanismos de *soft law*, de aseguramiento preventivo del cumplimiento normativo y de promoción de los comportamientos íntegros, se han venido aplicando de forma muy limitada y, en todo caso, descoordinada y sin visión sistémica.

De acuerdo con la definición de la OCDE en su Recomendación de 2017, la integridad pública es «el posicionamiento consistente y la adhesión a valores *éticos* comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados».

La OCDE recomienda a las instituciones públicas que desarrollen un sistema coherente e integral en materia de integridad pública que, siguiendo un enfoque estratégico, cuente con el máximo compromiso político y en el que se clarifiquen las responsabilidades para garantizar la eficacia del sistema y una rendición de cuentas eficaz. Recomienda igualmente que dentro de este sistema se promueva una cultura de integridad y transparencia y se invierta en un liderazgo *íntegro* y basado en la meritocracia, fijándose asimismo normas estrictas de conducta para los responsables y funcionarios públicos.

Por tanto, es preciso implantar un marco de integridad institucional que, para articular una infraestructura *ética*, deberá incorporar, además de *códigos éticos* o de conducta, otros instrumentos, como los sistemas de difusión y formación en valores *éticos*, los canales de consulta y asesoramiento sobre dilemas *éticos*, o los de comunicación y alerta de conductas *no éticas*, así como algún tipo de *órganos* de garantía, preferentemente de carácter independiente, y finalmente un sistema de evaluación y seguimiento. Por otro lado, el Real Decreto 799/2005, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, establece en su Artículo 2 las funciones de las inspecciones generales. Es oportuno destacar dos de los apartados del artículo (*b* y *j*), que señalan que, en el desarrollo de su actividad, corresponde a las inspecciones generales de servicios de los diferentes ministerios, «examinar actuaciones presuntamente irregulares de los empleados públicos en el desempeño de sus funciones y proponer,

en su caso, a los órganos competentes la adopción de las medidas oportunas.» Así como «Promover actuaciones que favorezcan la integridad profesional y los comportamientos éticos de los empleados públicos y de las organizaciones».

Por ende, existe una ventana de oportunidad³ para el diseño, la implantación y la evaluación de un prototipo de sistema de integridad que, limitado al ámbito institucional descrito, y piloteado por la inspección de servicios departamental, facilite su puesta en marcha con rapidez y de forma controlada.

En resumen, hay que poner en marcha un sistema para progresar tanto en las actuaciones del compromiso 5.1 del IV Plan de Gobierno Abierto, FGA 2020 («Desarrollo de mapas de riesgos, códigos de conducta, encuestas de clima ético, guías de autoevaluación y formación de empleadas y empleados públicos»), como en la aplicación de otras herramientas de las contempladas en marcos o sistemas de integridad o instrumentos de apoyo a los mismos. Aunque en el caso del IV Plan de Gobierno Abierto figuren adscritas a otros ejes y compromisos (reforma del marco regulatorio y plan de mejora y refuerzo de la transparencia y rendición de cuentas, dentro del eje de Transparencia y Rendición de Cuentas; huella normativa, dentro de eje de Participación; protección de denunciantes, dentro del mismo eje de Integridad).

Objetivos principales de la intervención

Para realizar una correcta definición de los ejes estratégicos de la intervención y de los objetivos estratégicos de la misma, debería partirse de un diagnóstico de la situación actual en el ámbito de la intervención.

Por la existencia del diagnóstico previo realizado por la Igsage, un diagnóstico de la situación actual se ha obviado, ya que el preexistente se utiliza como base y allí se establece que en la AGE

³ Una ventana de oportunidad es una expresión empleada para referirse a la oportunidad de realizar una acción, cumplir una meta, con un tiempo determinadamente breve y con un éxito previsiblemente asegurado.



solo existen iniciativas de tipo aislado, fundamentalmente en los ejes 1 y 3 del IV Plan de Gobierno Abierto, FGA 2020.

En el caso particular del ámbito institucional seleccionado, solo existen protocolos de actuación para situaciones de acoso, de carácter fundamentalmente reactivo. Así como un reglamento de régimen disciplinario que se aplica de forma general y a criterio de los órganos instructores y sancionadores, previa incoación de los correspondientes expedientes administrativos, careciendo también de un carácter preventivo. Asimismo, existe una implantación de la transparencia y de la rendición de cuentas aún insuficiente.

Se ha comenzado también, de forma incipiente, la formación en materia de integridad, que abarca al conjunto del Ministerio, no solo al ámbito seleccionado.

Por el contrario, entre otras carencias, se detecta que:

- 1) no existe una aproximación estratégica;
- 2) no consta explícitamente el compromiso de la dirección con la integridad;
- 3) no se han definido valores ni comportamientos éticos (más allá de lo definido en el EBEP, no existe un código ético) para su adopción, difusión y seguimiento;
- 4) no se han realizado análisis de riesgos;
- 5) no existen comisiones de ética ni canales de asesoramiento ético.

Por ello es necesario abordar una intervención integrada y estratégica, que se oriente sobre los tres ejes fundamentales de actuación definidos por la OCDE, que están interrelacionados entre sí de forma sistémica: implantar un sistema de integridad coherente y completo, apoyado en una cultura de integridad pública y con una rendición de cuentas eficaz.

Los objetivos en cada uno de los ejes principales serían los siguientes:

- Implantar *instrumentos o infraestructuras* para facilitar el desarrollo de la cultura de integridad (códigos éticos, buzón

ético, comisión de *ética* institucional, normas, asignación de responsabilidades, protocolos de actuación, etc.).

- Desarrollar una *cultura de integridad* en el ejercicio de las funciones públicas por parte de empleados, directivos y altos cargos públicos, mediante la definición y explicación de valores, acciones de formación, difusión o debates, un liderazgo *íntegro*, comprometido y meritocrático, etc.
- Establecer mecanismos de *vigilancia, mitigación y corrección de los riesgos para la integridad* (gestión de riesgos, *órganos* de vigilancia y supervisión, régimen sancionador, etc.), y de *rendición de cuentas eficaz*.

Descripción de la intervención

Introducción

Para la descripción detallada de las medidas o acciones a poner en marcha, se han utilizado como referencias no solo la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad, del año 2017, sino también la Carta Iberoamericana del CLAD (2018) y la estructura de alto nivel común a todas las normas ISO de nuevo cuño, vinculadas a los sistemas integrados de gestión. A continuación, se incluyen extractos de estas referencias, que sirven como modelos complementarios.

Resumen de la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública

En esta Carta se definen los siguientes elementos necesarios para establecer un sistema coherente e integral, en materia de integridad pública (extracto adaptado):

- *Diagnóstico* del sistema de integridad
- *Diseño organizativo* para gestión de integridad, que interactúe con otros subsistemas de gestión
- Redacción de *códigos* éticos y definición de conductas pertinentes
- Encuestas de clima ético
- Actividades de *formación* ética



- Sistemas de asesoramiento mediante *comités de ética*
- Plan de *comunicación y cambio cultural*
- Evaluación de los *riesgos de corrupción*
- Sistema de denuncias y de protección de *alertadores*
- Mecanismos de *transparencia* y datos abiertos, escucha activa y vías para la *participación ciudadana*
- Regulación de los *conflictos de intereses*
- Integración del sistema de integridad con el de *control interno*, y cooperación con el externo
- Sistema normativo con *infracciones* a la integridad, su valoración y *sanciones*
- *Evaluación* del funcionamiento del marco de integridad
- Profesionalización de los *comités de ética*
- Sistemas de *gestión por resultados*
- Mejora del *sistema de contratación*
- *Integración* de la gestión de integridad con el resto de *subsistemas de gestión*.

Aunque se trate de un documento dirigido a países y no a organizaciones concretas, la Carta Iberoamericana es un documento inspirador, al centrarse de manera exhaustiva y detallada sobre todos los elementos que comprendería un sistema integrado de gestión de la integridad en la función pública. Sin embargo, su carácter de recomendación «política» y su estructura similar a la de una lista de comprobación, hacen que sea menos visible la estrategia subyacente de las actuaciones, como sí sucede en la Recomendación del Consejo de la OCDE.

Aunque aparezca relegado en el epígrafe 18, en la Carta se contempla la necesidad de integrar el propio sistema de gestión de la integridad en el conjunto de sistemas de gestión de las organizaciones públicas. Se citan, por ejemplo, el subsistema de gestión de RR.HH. enunciado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública; o el subsistema de gestión de la calidad, enunciado en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Asimismo, el cumplimiento en cada organización de las

cartas iberoamericanas de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, también representaría un aporte significativo para el reforzamiento de la integridad. Un compendio de las cartas iberoamericanas está disponible en la página web del CLAD.

Asimismo, es muy clarificador el documento «El *compliance* en el ámbito público (los marcos de integridad organizacional)», de Manuel Villoria (2021), al que se accedió en el curso CLAD. Allí se plantea que «para fomentar la integridad de los servidores públicos es muy importante crear marcos de integridad en los que normas, procesos adecuados y estructuras de gestión eficaces contribuyan conjuntamente a prevenir la corrupción y fomentar la ética».

Estructura de alto nivel de sistemas integrados de gestión, común a las normas ISO

Por las razones señaladas en el apartado anterior, surge la reflexión de tomar como elemento inspirador del plan de acción la estructura de alto nivel de las normas ISO, común a las nuevas normas de sistemas de gestión (calidad, riesgos laborales, medioambiente, seguridad, cumplimiento normativo, etc.), que señala los capítulos comunes a dichas normas. Puede consultarse al respecto el artículo de la revista *Aenor* sobre integración de los sistemas de gestión y la estructura de alto nivel de las normas ISO (Calso, 2018).

Estructura de alto nivel para las normas ISO de sistemas integrados de gestión

- Alcance.
- Referencias normativas: ambas secciones incluyen una redacción específica del estándar y definen los objetivos.
- Términos y definiciones: referencia a los términos genéricos que se muestran en el Anexo SL, así como a todos los términos específicos para el estándar.



- Contexto de la organización: comprender las preocupaciones internas y externas, las necesidades y expectativas de las partes interesadas relevantes, el sistema de gestión y su alcance.
- Liderazgo: responsabilidad y compromiso de la alta gerencia, políticas, roles organizacionales, responsabilidades y autoridades.
- Planificación: acciones para abordar riesgos y oportunidades, objetivos de calidad y planificación para alcanzarlos.
- Apoyo: recursos necesarios, competencia, conciencia, comunicación e información documentada.
- Operación: planificación y control operacional.
- Evaluación del desempeño: monitoreo, medición, análisis y evaluación, auditoría interna, revisión de la gerencia.
- Mejora: no conformidad y acción correctiva; mejora continua.

Más allá de los epígrafes iniciales, se puede observar que existen elementos comunes con los modelos anteriores, que se citan de forma genérica, y por tanto aplicable a cualquier sistema de gestión, con las adaptaciones necesarias.

Pueden destacarse la necesidad de:

- planificar las actuaciones, una vez comprendido el contexto y las necesidades y expectativas de las partes interesadas y tomando en consideración los riesgos;
- disponer de un liderazgo comprometido, con políticas y responsabilidades claramente definidas;
- disponer de documentos que establezcan normas de actuación;
- aportar los recursos necesarios y, en el caso de los recursos humanos, actuar especialmente en materia de formación, sensibilización y comunicación;
- evaluar el desempeño del sistema de gestión mediante mecanismos de seguimiento, auditoría interna y revisión

por la alta dirección, y tratar los fallos en el sistema de gestión, mediante la determinación de acciones correctivas.

Como es obvio, su generalidad de aplicación impide entrar en el detalle de instrumentos u órganos concretos, como los códigos éticos o los comités de ética, los sistemas de denuncia o un régimen sancionador de los incumplimientos, por ejemplo. Pero sí aporta un carácter holístico y preventivo, utilizable de forma general para el diseño de la intervención.

Diseño del marco de integridad para el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Se ha tomado como referencia el informe/propuesta «Diseño del Marco de Integridad del Departamento» para el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, elaborado por la exinspectora de servicios de dicho departamento, Virtudes Iglesias Martínez (2020), que permanece inédito y pendiente de implantación.

En el documento citado se abordan las siguientes propuestas:

- Actualización del vigente Código de Conducta del Departamento, y valoración de una posible división en un código para empleados y otro para altos cargos.
- Mecanismos de difusión, prevención y desarrollo de la cultura ética:
 - Programa de comunicación interna:
 - Intranet
 - Redes Sociales
 - Programa de sensibilización y formación del personal, con énfasis en el personal directivo:
 - Plan anual de formación
 - Plan de acogida de nuevas y nuevos funcionarias y funcionarios
- Procedimientos, canales y circuitos para resolver dilemas éticos, quejas o denuncias
 - Canal/buzón ético (consultas frente a dilemas éticos).



- Buzón de denuncias que asegure anonimato y confidencialidad a las personas alertadoras.
- Sistema de garantías del Código de Conducta.
 - Comisión o comisionado(a) de ética independiente.
- Sistema de seguimiento y evaluación.
 - Guías de interpretación.
 - Memorias anuales.

Finalmente, de cara al diseño de la intervención, se han tomado en consideración, en lo aplicable al ámbito institucional del proyecto, los modelos actualmente existentes en distintas comunidades autónomas españolas, como Cataluña, Galicia, las Islas Baleares, Murcia, o el País Vasco. Si bien no todos se dirigen a la implantación de un sistema integrado, y parten de supuestos y situaciones iniciales diferentes, muchas de las acciones que describen son traslapables al ámbito de intervención. También es importante señalar que se han dejado fuera del proyecto aquellos instrumentos que quedan fuera del alcance del ámbito de intervención. A saber, la modificación o creación de marcos legislativos, reglamentarios o normativos para el conjunto de las administraciones públicas o para la AGE.

Se han dejado fuera de la propuesta también actuaciones que corresponden a órganos de supervisión y control externos, como la Intervención General de la Administración del Estado, el Tribunal de Cuentas, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, o el Ministerio Fiscal y los Tribunales de Justicia, sin perjuicio de que un proyecto de estas características deberá coordinarse con los mandatos de dichas instituciones.

Elementos o componentes del sistema

La implantación del piloto se ha diseñado alrededor de los 3 objetivos señalados, cada uno de los cuales se alcanzaría implantando los elementos o componentes del sistema que se describen a continuación.

Objetivo 1.

Implantar instrumentos o infraestructuras para facilitar el desarrollo de la cultura de integridad

Componentes:

- **Organigrama de responsabilidades en materia de integridad.** Si bien existen organigramas en el ámbito de intervención, en este componente se asignarán responsabilidades explícitas en materia de integridad a las distintas unidades y responsables, para clarificar su implicación formal en el sistema.
- **Comisión de ética.** Se creará una comisión de ética con expertos internos y externos para asesorar en la materia y para dirimir conflictos éticos cuando se presenten. Alternativamente, podría considerarse la creación de un órgano unipersonal, preferentemente ocupado por un experto independiente.
- **Código ético.** Basándose en las experiencias existentes y en el marco de partida establecido por el EBEP, se elaborará un código ético general de aplicación al ámbito de intervención, apoyado –si se considera oportuno– por códigos de conducta específicos para cada una de las áreas de mayor riesgo para la integridad, y por guías de aplicación de estos, análogas a las preparadas por la Agencia Española de Protección de Datos, (AEPD, 2021). El código ético se elaborará tomando en consideración las aportaciones de todos los grupos de interés identificados.
- **Buzón ético (interno).** Este buzón, disponible en la intranet, estará destinado a canalizar dudas en relación con dilemas éticos, y estará atendido por la secretaría administrativa de la comisión de ética, a quien trasladará aquellas cuestiones que no sean de respuesta inmediata y requieran la intervención de la misma. Para ello se adaptará la funcionalidad del buzón de denuncias del Ayuntamiento de



Barcelona, disponible en código abierto, para su uso en el ámbito de intervención.

- **Política de integridad.** La actuación consistirá en la elaboración de un documento de política que suscribiría el subsecretario del departamento, como jefe superior de personal del mismo, en el que se hará una declaración explícita que exprese el compromiso de los altos cargos y directivos con el apoyo a la integridad y los comportamientos éticos y haga referencia al Código Ético.
- **Protocolos de actuación y listas de comprobación.** Además de los protocolos de actuación frente a casos de acoso (laboral y sexual) actualmente vigentes, se identificarán y redactarán los protocolos adicionales que se estimen necesarios. Por ejemplo, protocolos de actuación frente a denuncias anónimas en materia de contratación, subvenciones o gestión económica en general.
- Se elaborarán listas de comprobación o guías para el asesoramiento indirecto al personal encargado de la gestión de RR.HH., de la gestión económica o de la gestión de recursos, para las situaciones potenciales o reales de conflictos de intereses.
- **Benchmarking.** Se impulsará un proyecto de comparación sistemática (*benchmarking*) con otras instituciones públicas y privadas, con el objeto de identificar las buenas prácticas existentes e intentar su traslación al ámbito de intervención.
- **Agentes de integridad.** A través de cursos de formación en integridad y de formación de formadores, se constituirá una red interna, voluntaria, de *agentes de integridad*, cuya responsabilidad será la difusión de la cultura de integridad y la organización de eventos y talleres, pudiendo asimismo contribuir a la detección de situaciones anómalas.

Objetivo 2.

Desarrollar una cultura de integridad en el ejercicio de las funciones públicas

Componentes

- **Encuesta de clima ético.** Con objeto de establecer una línea base, se diseñará una encuesta de clima ético, que se distribuirá entre los empleados del ámbito de intervención y se repetirá de manera periódica, de forma que pueda medirse el avance de la cultura de integridad. En una etapa inicial no se plantea la extensión de la encuesta hacia interesados externos, sustituyéndose por la escucha activa en redes sociales, el análisis de los resultados de los buzones de denuncias y de quejas y sugerencias.
- **Plan de comunicación.** Se sustentará sobre las siguientes acciones:
 - Se organizarán sesiones informativas sobre el sistema de integridad, preferentemente masivas (durante la situación sanitaria actual, vía *streaming*), a las que se facilitará la asistencia de todo el personal del ámbito de la intervención.
 - Materiales y convocatorias de interés sobre integridad se incluirán periódicamente y se mantendrán actualizados en la sección de noticias de la intranet.
 - Anualmente, con ocasión de los días mundiales relevantes, se celebrarán actos de difusión y sensibilización, con ponentes de alto nivel en materia de ética e integridad.
- **Plan de formación.** Se pondrán en marcha experiencias de aprendizaje, tanto tutorizadas como «a tu ritmo», como las siguientes:
 - Plan anual de formación, que incluirá actividades tutorizadas específicas sobre el sistema de integridad y sus componentes e instrumentos.



- En todos los cursos sobre materias en las que se concentran los riesgos para la integridad (gestión de RR.HH., gestión económica, contrataciones, subvenciones, igualdad, protección de datos, transparencia, etc.), se incluirá obligatoriamente un módulo transversal de integridad.
- En la intranet corporativa se incluirán *píldoras* formativas sobre integridad, preferentemente breves y basadas en videoclips explicativos que señalen, y en su caso dramaticen, posibles situaciones de riesgos para la integridad, dilemas éticos y conflictos de intereses que expliquen de manera gráfica cómo actuar en dichos casos.
- **Incorporación progresiva de acciones de nudging.** Se valorará la posibilidad de una aplicación progresiva de acciones de influencia en la conducta de tipo *nudging*, o «empujoncito» (Thaler, 2017), que promuevan modificaciones en la arquitectura de las decisiones frente a situaciones de riesgos para la integridad, dilemas éticos o conflictos de intereses. Por ejemplo:
 - Compromisos explícitos con la integridad, a ser suscritos por los empleados de nueva incorporación en el momento de su incorporación a la institución.
 - Cartelería alusiva al código ético y a las conductas no éticas a evitar, para su exhibición en oficinas o centros de trabajo.
 - Videoclips de ejemplos de situaciones de microvulneraciones del comportamiento ético en cualquier ámbito (micromachismos, microutilización de recursos públicos para uso personal, vulneración leve del control horario, aceptación de dádivas externas sin que constituya falta grave o delito, etc.).

Objetivo 3.

Mecanismos de vigilancia, mitigación y corrección de los riesgos para la integridad y la rendición de cuentas eficaz

Componentes:

- **Análisis de riesgos.** Se realizará un inventario de riesgos para la integridad, analizando posteriormente su gravedad, su probabilidad y su impacto, así como la posibilidad de aplicar medidas preventivas de eliminación o mitigación y, en todo caso, de vigilancia, según la prioridad asignada.
- **Buzón de denuncias (externo).** Se establecerá un buzón de denuncias anónimas que garantice la protección de los alertadores. Para ello se adaptará la funcionalidad del buzón de denuncias del Ayuntamiento de Barcelona, disponible en código abierto, para su uso en el ámbito de intervención.
- **Escucha activa en RR.SS.** Se diseñará un protocolo de escucha activa de las principales redes sociales, de forma que pueda elaborarse un informe periódico de la imagen ética del departamento, desde una perspectiva social externa.
- **Cuadro de mando de integridad.** Con el objeto de realizar un seguimiento periódico de la evolución de la integridad y el clima ético en el ámbito de intervención, se diseñará y pondrá en marcha un cuadro de mando de integridad que consolidará en un único instrumento la información de que se disponga, en función de los KPI⁴ que se determinen. Por ejemplo, estimar la madurez en materia de ética e integridad a partir de las vulneraciones que se detecten sobre el comportamiento íntegro (denuncias, quejas, aplicación de los protocolos, expedientes

⁴ *Key Performance Indicator*, por sus siglas en inglés, conocido también como *indicador clave* o *medidor de desempeño* o *indicador clave de rendimiento*, es una medida del nivel del rendimiento de un proceso. El valor del indicador está directamente relacionado con un objetivo fijado previamente, y normalmente se expresa en valores porcentuales.



disciplinarios y aplicación de sanciones, etc.), las acciones positivas que se realicen en favor de la integridad (personal formado, visitas a los contenidos específicos de la intranet, eventos, etc.), la reputación, etc.

- **Mejora del sistema de rendición de cuentas externo.** El desarrollo de este componente sería por sí solo un proyecto de envergadura. Se inventariarán los sistemas actuales de rendición de cuentas (informes periódicos y memorias, comparencias, etc.) para realizar un diagnóstico sobre los mismos e identificar y proponer acciones concretas de mejora.
- Sin entrar en el fondo del componente, sería un requisito disponer de un sistema de gestión basado en resultados, de forma que pudiera indicarse el progreso hacia estos. Inicialmente, podría sustituirse por la difusión de información comprensible y reutilizable sobre los insumos y los productos de los proyectos, a través de los mecanismos habituales (páginas web del Ministerio, información del Ministerio en el portal de transparencia de la AGE, memorias anuales o comparencias).

En cualquiera de los componentes anteriores, y de acuerdo con los postulados del gobierno abierto, sería necesario aplicar una perspectiva transversal de participación y apertura a las aportaciones de todos los grupos de interés, como ya se ha mencionado en alguno de los apartados específicos.

Priorización

A continuación se priorizan en tres niveles las componentes del sistema con base en criterios de factibilidad (recursos y/o tiempo necesario), de urgencia y de impacto.

Sin perjuicio de esta ordenación inicial, algunos de los componentes podría ir arrojando resultados parciales a lo largo del proyecto, o modificar su prioridad por cambiar sus condiciones de factibilidad o la disponibilidad de recursos.

Nivel 1

- Organigrama
- Código ético
- Política
- Encuesta de clima
- Análisis de riesgos

Nivel 2

- Comisión de ética
- Agentes de integridad
- Plan de comunicación
- Plan de formación
- Buzón de denuncias
- Cuadro de mando

Nivel 3

- Buzón ético interno
- Protocolos
- *Benchmarking*
- *Nudging*
- Escucha activa en RR.SS.
- Rendición de cuentas

Plan de implementación

En los siguientes párrafos se describen los responsables del plan de implantación, así como los posibles obstáculos a esta, vinculados a los objetivos y componentes antes definidos y desarrollados.

Debido a la reciente reestructuración del Ministerio, con la escisión del mismo de la Secretaría General de Función Pública, no puede realizarse en este momento una evaluación correcta de recursos y plazos necesarios para la implantación, al estar pendiente una reasignación de efectivos con el nuevo Ministerio de Hacienda y Función Pública. Tampoco se han incluido en esta fase del proyecto piloto los objetivos cuantificados e indicadores de seguimiento.



Objetivo 1

Implantar instrumentos o infraestructuras para facilitar el desarrollo de la cultura de integridad

Componentes, obstáculos y medidas para solventarlos:

- **Organigrama de responsabilidades en materia de integridad.** No es un componente que plantee obstáculos a priori para su realización, más allá de las típicas disputas competenciales. Responsables: Grupo de trabajo coordinado por la inspección de servicios y otros empleados y directivos públicos.
- **Comisión de ética.** El principal obstáculo es, en el caso de los expertos externos, que los potenciales integrantes dispongan del tiempo necesario. En el caso interno, el principal obstáculo es poder encontrar expertos independientes, pues ello implicaría no tener relaciones potenciales con las áreas de riesgo ético. Posiblemente, el perfil de inspectores de servicios, interventores o abogados del Estado, con la formación adecuada, incluso de otros departamentos, podría ser una opción. Asimismo, debería asegurarse la independencia, en la práctica, mediante una revisión periódica externa, de las actuaciones de la Comisión. En el caso de un órgano unipersonal, la mayor dificultad es la elección consensuada del mismo y el establecimiento del vínculo con el Ministerio. Responsables: Subsecretario, expertos externos e internos de elevada integridad y prestigio moral, personal cualificado para la secretaría de la comisión.
- **Código ético.** Para que el código ético sea realmente comprendido y aceptado, se precisa una participación abierta en el mismo por parte de todos los grupos de interés, y una definición previa de los conceptos clave en ética e integridad. Asimismo, el lenguaje del código debe ser claro e inequívoco. La mayoría de las dificultades de comprensión podría solventarse redactando a su vez unas guías de aplicación, como AEPD (2021). Responsables: Grupo de

trabajo coordinado por la Inspección de servicios, otros empleados y directivos públicos.

- **Buzón ético (interno).** El principal obstáculo es la adaptación tecnológica del sistema disponible en código libre, que se solventaría con una contratación externa. Asimismo, puede ser necesario luchar contra las desconfianzas existentes por parte de los potenciales alertadores en relación con su anonimato, que habría que intentar corregir con acciones de difusión y concienciación. Responsables: División TIC, Contratación externa.
- **Política de integridad.** Pueden plantearse obstáculos para la aprobación, derivados de los compromisos que se expliciten en la política. Para intentar solventarlos, la política debería prepararse con la máxima participación y consenso, incluidos los agentes sociales del Ministerio. Responsables: Subsecretario y grupo de expertos, coordinado por Inspección de servicios.
- **Protocolos de actuación y listas de comprobación.** No existen a priori dificultades sustanciales, a excepción de la disponibilidad de recursos para la redacción de protocolos, listas de comprobación o guías. Responsables: jefes de áreas funcionales concretas, personal de las áreas, asesados por la inspección de servicios.
- **Benchmarking.** Sin obstáculos significativos, más allá de los recursos necesarios. Responsables: inspectores de servicios.
- **Agentes de integridad.** La principal dificultad podría ser la inexistencia de voluntarios, que podría contrarrestarse con algún tipo de estímulo motivacional (alineamiento de recompensas). Responsables: área de formación.



Objetivo 2. Desarrollar una cultura de integridad en el ejercicio de las funciones públicas

Componentes, obstáculos y medidas para solventarlos:

- **Encuesta de clima ético.** El principal obstáculo es el desconocimiento de estas técnicas, por lo que sería necesario contratar externamente el diseño y la ejecución de las encuestas. Responsables: Inspección de servicios, contratación externa.
- **Plan de comunicación:** Sin obstáculos significativos. Podría ser necesario contar con expertos externos para la redacción de contenidos atractivos para la comunicación. Utilizando, por ejemplo, la técnica del *copywriting*, o escritura persuasiva. También se debe contar con la videocomunicación. La comunicación constituye una herramienta de apoyo a la gestión del cambio muy potente e imprescindible. Responsables: Grupo de trabajo coordinado por el gabinete de subsecretaría, contribuciones de contenidos de las diversas unidades y expertos en videocomunicación y en *copywriting*.
- **Plan de formación.** No existen obstáculos a priori para la identificación de contenidos a impartir. Pero tal vez sea necesario contar con formadores externos para los cursos y/o para la redacción de contenidos atractivos para la autoformación (utilizando también, por ejemplo, el *copywriting*), y para la edición de videoclips. Responsables: Área de formación, formadores propios y externos, expertos en videocomunicación y en *copywriting*.
- **Incorporación progresiva de acciones de nudging:** el principal obstáculo es el desconocimiento de estas técnicas, por lo que sería necesario contratar expertos externos

en *nudging*. Responsables: Inspección de servicios, contratación externa.

Objetivo 3. Mecanismos de vigilancia, mitigación y corrección de los riesgos para la integridad y de rendición de cuentas eficaz

Componentes, obstáculos y medidas para solventarlos:

- **Análisis de riesgos.** La principal dificultad es la falta de experiencia en el análisis y gestión de riesgos para la integridad. En ese sentido, sería necesario organizar sesiones formativas en esta materia para todos aquellos cuya intervención esté prevista en este componente. Responsables: Inspección de servicios, con el apoyo de otras subdirecciones, inspectores y formadores externos.
- **Buzón de denuncias (externo).** El principal obstáculo es la necesidad de adaptación tecnológica del sistema disponible en código libre, que se solventaría con una contratación externa. Asimismo, puede ser necesario luchar contra las desconfianzas existentes por parte de los potenciales alertadores en relación con su anonimato, que habría que intentar corregir con acciones de difusión y concienciación. Responsables: División TIC, contratación externa.
- **Escucha activa en RR.SS.** Aunque cada vez es más habitual encontrar expertos en RR.SS. en la AGE, la elevada edad promedio hace que los funcionarios no sean «nativos digitales». Por ello, de no encontrarse empleados expertos, sería necesaria una contratación externa de expertos. Responsables: Gabinete de la Subsecretaría, contratación externa, o designación de un responsable de RR.SS.
- **Cuadro de mando de integridad.** Los datos necesarios podrían no estar disponibles de forma fácil para su recopilación. Sería preciso priorizar solo aquellos KPI cuya información estuviera disponible. Responsables: Inspección de servicios, con el apoyo de otras subdirecciones.



- **Mejora del sistema de rendición de cuentas externo.** Actualmente ya se realizan numerosos informes de actividad en materias como calidad, igualdad, contratación, etc. Por ello no parece que se vayan a presentar dificultades insalvables en este componente. Responsables: Grupo de trabajo, coordinado desde la Inspección de servicios e inspectores.

Plan de evaluación

El modelo de seguimiento y evaluación estaría constituido por los siguientes elementos de tipo organizativo:

- Grupo de Alto Nivel.
- Grupo de trabajo de seguimiento del proyecto.
- Grupo de evaluación.

Asimismo, el modelo contará con los siguientes elementos de tipo informativo:

- *Plan detallado de proyecto*, incluyendo el despliegue de tareas y recursos, y el detalle de los plazos e indicadores de seguimiento.
- *Informe mensual de seguimiento*, que incluirá un cuadro de mando de las principales variables del proyecto.
- *Informe trimestral de seguimiento*.
- *Informes de evaluación, ex ante*, intermedia y *ex post*.

A continuación, se describen los componentes de cada grupo de trabajo, su periodicidad de reunión y las tareas asignadas a cada uno de los elementos de tipo organizativo.

Grupo de Alto Nivel

Componentes

Presidido por la persona titular de la Subsecretaría o persona en la que delegue, y constituido por las personas titulares de las subdirecciones y gabinetes dependientes de la Subsecretaría y la persona titular de la Secretaría General Técnica,

desempeñando la secretaría del Grupo la persona titular de la Subdirección General de Recursos Humanos e Inspección de Servicios. Se incorporará al mismo quien ostente la presidencia de la Comisión de Ética o que se desempeñe en el órgano unipersonalmente. Asimismo, serán invitados a participar representantes del Foro de Gobierno Abierto, dado que el eje de Integridad es uno de los que componen el IV Plan. Periodicidad de reunión: Semestral.

Tareas

- Aprobar el Plan Inicial del proyecto y el sistema de objetivos e indicadores.
- Tomar nota de los informes de seguimiento trimestral presentados por el grupo de seguimiento y aprobarlos formalmente.
- Tomar nota de los entregables del proyecto presentados por el grupo de seguimiento.
- Analizar la marcha del proyecto y las desviaciones detectadas, y adoptar las medidas de alto nivel, de entre las propuestas por el grupo de seguimiento, necesarias para su corrección.
- Tomar nota de las evaluaciones *ex ante*, intermedia y *ex post* presentadas por el presidente del grupo de evaluación y, en su caso, adoptar las recomendaciones incluidas en las mismas.

Grupo de Trabajo de Seguimiento

Componentes

Presidido por la persona titular de la Subdirección General de Recursos Humanos e Inspección de Servicios y constituido por las personas responsables de cada uno de los componentes del proyecto, desempeñando la secretaría del mismo un inspector o una inspectora de servicios.

A efectos de información, los representantes de empresas o entidades a las que se haya contratado el apoyo en la ejecución de



89tica-e-Integridad-en-la-Funci%C3%B3n-P%C3%ABblica-2018-CLAD.pdf , 13 de agosto de 2021.

_____ (2019). «Cartas Iberoamericanas». Caracas, CLAD. Colección Documentos CLAD. 0-Cartas-iberoamericanas-CLAD-2019.pdf , 13 de agosto de 2021.

FGA (2020). «IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 de España». Madrid, FGA. Documento aprobado por el Pleno del Foro de Gobierno Abierto, en su sesión celebrada el 29 de octubre de 2020. IV Plan de Gobierno Abierto de España - 2020-2024 (transparencia.gob.es), 13 de agosto de 2021.

Mincotur (2020). «Diseño del Marco de Integridad del departamento». Madrid, 2020. Informe-propuesta interno de la inspectora de servicios del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Virtudes Iglesias Martínez.

Mptfp (2021). «Sistemas preventivos de integridad pública en la Administración General del Estado». Madrid, MPT-FP. Informe sobre integridad pública en la age. Junio de 2021. (transparencia.gob.es) 13 de agosto de 2021.

OAC (2018). «Guía para reforzar el sistema de integridad institucional». Barcelona, OAC. Guía on-line publicada por la Oficina Antifrau de Catalunya. Guía para reforzar el sistema de integridad institucional. Oficina Antifraude de Catalunya, 13 de agosto de 2021.

OAIB (2020). «Guía marco de gestión de riesgos de corrupción en organismos públicos». Palma de Mallorca, OAIB. Guía publicada por la Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears. Guía marco de gestión de

riesgos de corrupción en organismos públicos (oaib.es) 13 de agosto de 2021.

OCDE (2017). «Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública». París, OCDE. Documento aprobado por el Consejo de la OCDE a propuesta del Comité de Gobernanza Pública. Recomendacion-sobre-integridad-es.pdf (oecd.org). 13 de agosto de 2021.

OGPE (2020). «Sistema vasco de integridad y buen gobierno». Vitoria, OGPE. Documento de trabajo aprobado por Open Government Partnership Euskadi. OGP_SVIBG_azkenekoproposamena.es.docx (euskadi.eus)

OTPC (2020). «Sistema de integridad institucional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia». Murcia, OTPC. Documento explicativo del sistema preparado por la Oficina de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Sistema de Integridad Institucional de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia (carm.es). 13 de agosto de 2021.

Thaler, R. y Susstein, C. (2017). «Un pequeño empujón: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad». Madrid, Ed. Taurus.

Transparencia del Gobierno de España - Portal de la Transparencia de la Administración del Estado. España - Inicio.

Villoria, M. (2021). «El compliance en el ámbito público». (Los marcos de integridad organizacional). Caracas, CLAD. Documento del curso «CLAD Construyendo un futuro de integridad y justicia: Ética pública para los países y las organizaciones».



XG (2021). «Programa marco de integridad institucional y prevención de riesgos de gestión 2021-2024». Santiago de Compostela, XG. Programa marco de la Xunta de Galicia. Programa marco integridad institucional (xunta.gal). 13 de agosto de 2021.





09

**Ética y buen gobierno
en tiempos de pandemia**

Max Weber señalaba ya hace cien años, que a los funcionarios no les resultaba económicamente rentable la corrupción, pues podían perder su posición social y sus privilegios como miembros de la clase media.

El presente libro, es consecuencia directa del Curso Internacional con Sello CLAD «Construyendo un futuro de integridad y justicia: ética pública para los países y las organizaciones» (2021), en él se muestra una de las recomendaciones más importantes de la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (2018): «El aprendizaje e intercambio permanente de buenas prácticas entre los países firmantes de la misma, no solo para prevenir y luchar contra la corrupción, sino para ir más allá y consolidar un sistema de integridad sólido que fortalezca lo que creemos que es la práctica común en nuestras administraciones: el comportamiento honesto de nuestros servidores públicos».



ISBN: 978-980-7925-17-4

9 789807 192517 4

**CLAD**CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO