

Janos Bertok*

Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE

I. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN NECESITA ABORDARSE DE UNA MANERA EXTENSA

La corrupción es un fenómeno complejo. En consecuencia, su confrontación debe ser tan compleja como la propia corrupción. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha elaborado un método muy completo que aborda la corrupción tanto desde “el lado de la oferta”, como desde “el lado de la demanda”.

Por una parte, la labor en “el lado de la oferta” ha propiciado acontecimientos importantes como la Convención de la OCDE sobre Combate al Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros y los Principios de Gobernanza Corporativa. Por otro parte, la labor del Comité de Administración Pública (PUMA, por su nombre en inglés, Public Management Committee) de la OCDE sobre ética y prevención de la corrupción respalda las actividades que realizan los países para mejorar sus sistemas de gobernanza y administración del sector público. Tiene como propósito ayudar a los gobiernos a vigilar el ámbito más amplio del servicio público, a fin de mantener estructuras eficaces que favorezcan la integridad y prevengan la corrupción de

* El autor es administrador del Servicio de Gestión Pública de la OCDE (2, rue Andre Pascal 75775, París Cedex 16, France). Traducción del inglés de Elia Olvera. Artículo recibido: 01/01; artículo aceptado: 03/01. Palabras clave: método de la OCDE/corrupción/experiencias países OCDE.

los funcionarios públicos. En este documento se resumen las experiencias de los países de la OCDE.¹

En el trabajo de esta organización respecto a la corrupción del sector público se ha aplicado una metodología que se centra tanto en mecanismos establecidos para favorecer la integridad como en el combate a la corrupción. En este contexto, se considera a la corrupción, más que como actos individuales, como el resultado de una deficiencia de todo el sistema o como una cultura que no pone suficiente énfasis en la conducta ética. En la contribución de la OCDE en esta área es fundamental la convicción de que la función del Estado en la promoción de la integridad y en la prevención de delitos comprende la creación y conservación de mecanismos interrelacionados, tales como control, orientación y administración adecuados. Una combinación coherente de estos mecanismos ofrece incentivos convenientes para que los servidores públicos alcancen las metas a las que aspiran, al mismo tiempo que, por una parte, favorece la creación de modelos en el servicio público y, por la otra, desalienta la inmoralidad con mecanismos eficientes de prevención y vigilancia. Ambos elementos son necesarios para obtener buenos resultados. Basándose en la experiencia de sus países miembros, la OCDE ha identificado las instituciones, sistemas, recursos y condiciones que los gobiernos utilizan para fomentar la integridad en el sector público, éstos son los elementos y funciones necesarios para crear una sólida "Infraestructura de la Ética".

DEFINICIÓN DE UNA INFRAESTRUCTURA DE LA ÉTICA

Con base en estudios recientes, PUMA determinó los factores que influyen en la conducta ética del sector público. En su análisis, PUMA utilizó un enfoque holístico e inventó la noción de "infraestructura de la ética" como piedra angular para una estrategia de amplitud general. El punto clave abordado en su primer informe (1996)²

¹ Este documento se elaboró en parte con informes recientes, entre los que se encuentran: OCDE (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, París, OCDE; OCDE (1999), *Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures*, París, OECD; y PUMA (1996), "Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice", *Public Management Occasional Papers*, núm. 14, París, OCDE.

² PUMA (1996), esta publicación, los informes de cada país, también están disponibles en la dirección de Internet <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/pubs/eip96/index.htm>.

estudia cómo puede brindarse apoyo a los servidores públicos para que acaten las más altas normas de integridad y ética en el ambiente sumamente cambiante del sector público, sin debilitar el impulso principal de las reformas de la administración pública, cuyo propósito es aumentar la eficiencia y la eficacia. Los ocho países de la OCDE incluidos en el primer estudio, emplearon una variedad de recursos y procesos para elaborar reglamentaciones en contra de conductas indeseables y proporcionar incentivos a la buena conducta. Sin embargo, no existe un método único para construir una infraestructura de la ética en el servicio público. Más bien, se requiere una combinación de incentivos y sanciones que favorezcan normas profesionales de conducta.

LA INFRAESTRUCTURA DE LA ÉTICA³

Una Infraestructura de la Ética que funciona bien apoya un ambiente del sector público que favorece normas elevadas de conducta. Cada función y cada elemento constituyen un bloque de construcción independiente e importante, pero los elementos individuales deben complementarse y reforzarse unos a otros, necesitan interactuar para lograr la sinergia necesaria y convertirse en una infraestructura coherente e integrada. Los elementos de la infraestructura pueden dividirse en categorías de acuerdo con las principales funciones que tienen —orientación, administración y control— teniendo en cuenta que distintos elementos pueden tener más de una función.

La orientación es proporcionada por un sólido compromiso de parte de los dirigentes políticos; declaraciones de valores como códigos de conducta, y actividades de socialización profesional como son la instrucción y la capacitación.

La administración puede realizarse mediante la coordinación de un cuerpo especial o de un organismo administrativo central existente, y mediante condiciones de servicio público, políticas y prácticas de administración.

El control se garantiza, principalmente, mediante un marco legal que permita la investigación y el enjuiciamiento independientes; responsabilidad y mecanismos de control eficaces; transparencia, participación del público y escrutinio.

³ El concepto de Infraestructura de la Ética se presenta con más detalle en PUMA (1996).

La combinación ideal y el grado de estas funciones dependerá del ambiente político-administrativo y cultural de cada país.

LOS PRINCIPALES ENFOQUES EN LA REGIÓN DE LA OCDE

Los gobiernos abordan de dos maneras generales la tarea de mejorar la conducta ética del sector público. Una de ellas se enfoca en la estricta observancia de los procedimientos administrativos descriptivos, los mecanismos de control y los reglamentos detallados que definen lo que los servidores públicos deben evitar, lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Esto se conoce como “administración de la ética basada en la observancia”. El otro enfoque, basado en las aspiraciones, depende de los incentivos y fomenta el buen comportamiento en vez de vigilar y castigar los errores y las infracciones. Este enfoque se conoce como “administración de la ética basada en la integridad”. Sin embargo, las tendencias internacionales en la administración de la ética revelan direcciones en común a pesar de la diversidad política, administrativa y cultural de todos los países. Además, se llegó a un consenso acerca del sólido carácter complementario entre la administración tradicional basada en la observancia y la administración basada en la integridad, porque las regulaciones y el control son esenciales, pero no suficientes para conservar la integridad sin el apoyo de la orientación y los incentivos.

En 1997-1998, otro estudio realizado en 15 países reveló que las áreas de mayor preocupación para los gobiernos son aquellas donde el sector privado entra en contacto con funcionarios públicos que actúan a discreción. Las medidas más frecuentes utilizadas contra la corrupción en el sector público incluyen sanciones penales y otras de tipo legal, complementadas cada vez más por una mayor transparencia (regulación de conflicto de intereses y políticas de declaraciones) y control. Los métodos para evaluar la eficacia de las medidas anticorrupción no están bien definidos y adoptan, en gran medida, la forma de informes o inspecciones periódicas.⁴

⁴ El estudio y el análisis que lo acompaña se publicó en *Public Sector Corruption*, París, OCDE, 1999. En la publicación también se informa sobre tendencias recientes en la prevención de la corrupción, áreas de interés y nuevas iniciativas. El resumen ejecutivo está disponible en la dirección de Internet <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm>.

RECOMENDACIÓN DE LA OCDE PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CONDUCTA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO

La OCDE elaboró una lista y un conjunto de principios como referencia para los administradores sobre la manera de revisar sus sistemas de administración de la ética. Este trabajo llevó en abril de 1998 a la adopción por parte del Consejo de la OCDE de la “Recomendación sobre el Mejoramiento de la Conducta Ética en el Servicio Público”, que se estableció con los “Principios para la Administración de la Ética en el Servicio Público”. A solicitud de los ministros de los países de la OCDE, el Comité de Administración Pública preparó un informe sobre la implementación de la recomendación. Si bien las razones que impulsan a cada país varían, las respuestas al estudio demostraron que favorecer la integridad en el servicio público nunca ha sido más sobresaliente que en la actualidad, y una recopilación de iniciativas muy recientes en el informe demuestra los intentos sustanciales que han hecho los países de la OCDE.

II. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA INFRAESTRUCTURA SÓLIDA DE LA ÉTICA

En la segunda parte del documento se resume la información proporcionada por el estudio de ética realizado por la OCDE en 1999/2000 sobre las políticas y prácticas establecidas para promover la conducta ética y prevenir y combatir la corrupción. Se ofrece un panorama comparativo de los desafíos, así como de las estructuras y mecanismos (incluidas leyes, instituciones, procedimientos, etc.) que los países de la organización utilizan para hacer operativos los valores en el servicio público mediante:

- La definición, comunicación e inculcación de valores y normas éticas.
- La vigilancia y promoción de conductas éticas y normas elevadas de conducta mediante el desarrollo de una carrera en el servicio público.
- La información, detección, investigación, enjuiciamiento y castigo del mal comportamiento de funcionarios públicos.

También se resumen las experiencias de los países de la OCDE respecto a garantizar la amplitud y coherencia de las medidas que favorecen la integridad y previenen el mal comportamiento, tales como la administración, coordinación y evaluación de la efectividad de esas medidas. Además, se subrayan las tendencias globales en la administración de la ética, entre las que se encuentran las fuerzas motoras y asuntos nuevos, así como informes sobre las soluciones y prácticas recientes e innovadoras.

¿POR QUÉ ES TAN CRÍTICA LA ÉTICA HOY DÍA?

El servicio público afronta desafíos y presiones difíciles. La aparente disminución de la confianza del público en el gobierno plantea un importante desafío político tanto para los países miembros de la OCDE como para los que no lo son. Los servidores públicos enfrentan nuevos y distintos objetivos y conflictos de intereses debido a las reformas del sector público, como la delegación de responsabilidades y la mayor discreción administrativa, la relación cambiante entre los sectores público y privado, y mayor dependencia de los mecanismos de mercado. Otros factores son la limitación de los recursos, que provoca reducción y reestructuración, y la globalización, que aumenta el contacto con diferentes normas éticas y culturales y propicia un cambio en la manera como percibe la sociedad la función del servicio público. No obstante, la fiabilidad de las instituciones públicas y la credibilidad de los funcionarios públicos siguen siendo factores vitales de la buena gobernanza, y “la integridad de los políticos y servidores públicos es un ingrediente decisivo de una sociedad democrática”.⁵ En general, la integridad y la ética —normas elevadas de conducta en el servicio público— se han convertido en factores clave de la calidad del gobierno.

⁵ Declaración de Alice Rivlin en marzo de 1996 como Presidenta del Simposio Ministerial de la OCDE sobre el Futuro de los Servicios Públicos. Para mayor información sobre los tipos de tensiones éticas en el servicio público, véase PUMA, “Managing Government Ethics”, *PUMA Policy Brief*, París, OCDE, febrero de 1997; también disponible en la dirección de Internet <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm>.

EL SERVICIO PÚBLICO BASADO EN LOS VALORES

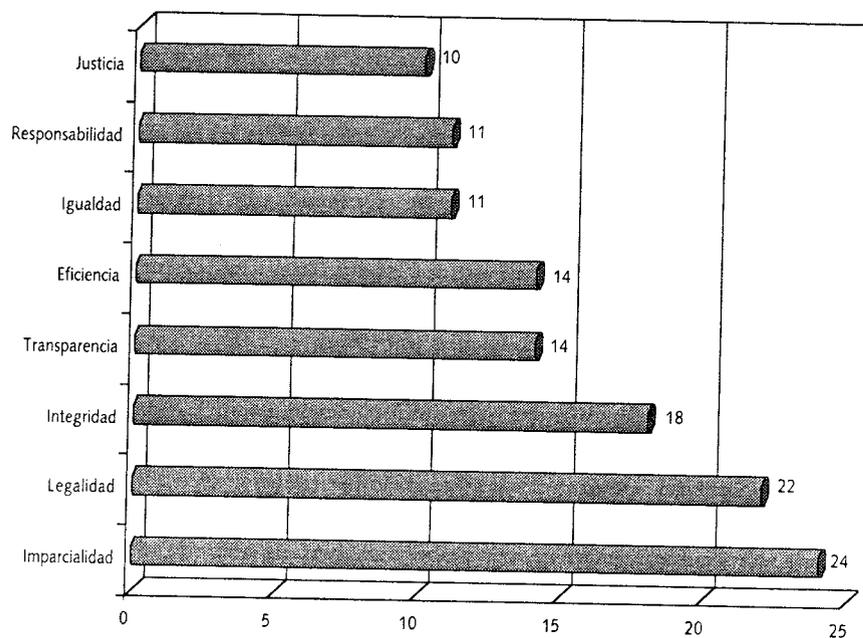
Los valores constituyen el fundamento del servicio público. Son los principios compartidos de manera colectiva que orientan el juicio sobre lo que es bueno y correcto. Los valores establecidos en los documentos públicos proporcionan la base para un ambiente en el que los ciudadanos conocen la misión y la visión de las organizaciones públicas, y también ofrecen orientación global para las actividades cotidianas del servicio público. Todos los países de la OCDE tienen una declaración de los valores esenciales del servicio público. Aun cuando los países pueden tener distintos conceptos del mismo valor o los valores básicos puedan implicar otros valores, las declaraciones de valores esenciales muestran cierta homogeneidad. La gráfica 1 muestra los ocho valores esenciales del servicio público declarados con mayor frecuencia en los países de esta organización.

Los países definieron una amplia variedad de valores que reflejan su respectivo entorno nacional, social, político y administrativo. Entre ellos se incluyen valores básicos más abstractos y se integran los valores derivados específicos, aplicados a un contexto más concreto. Esta cadena demuestra la fuerte interrelación de los valores esenciales y lleva a la elaboración de normas más específicas. Una similitud básica es que los países de la OCDE recurren al mismo origen, las fuentes sustanciales de valores, a saber:

- Sociedad.
- Democracia.
- Profesión.

Otra similitud es que los países mantienen una combinación de valores “tradicionales” y “nuevos” del servicio público. Los valores “tradicionales” reflejan la misión fundamental del servicio público, mientras que los valores “nuevos” expresan los requisitos de un nuevo carácter distintivo. La OCDE ha conservado y redefinido sus valores sociales y democráticos “tradicionales”, de los cuales el más frecuente es la imparcialidad (no discriminación) y la neutralidad; la integridad y la honestidad (que exigen las normas éticas más elevadas); la justicia y la equidad; la bondad

GRÁFICA 1. LOS OCHO VALORES ESENCIALES DEL SERVICIO PÚBLICO DECLARADOS CON MAYOR FRECUENCIA EN LOS 29 PAÍSES DE LA OCDE



y la humanidad. Otros valores democráticos son la legalidad (respeto al estado de derecho y, en particular, a las disposiciones de la Constitución); la transparencia y la imparcialidad, incluida la propia revelación de información; la responsabilidad (tanto conservar la reputación como asumir la responsabilidad por los errores), la rendición de cuentas (con el más estricto escrutinio público) y la obediencia; la igualdad; el servicio para el beneficio público, así como la lealtad y la fidelidad al Estado.

Los valores profesionales presentan un rango de variación más amplio y han proporcionado mayor espacio para que los valores armonicen con las recientes reformas de la administración pública. Casi la mitad de los países definió la eficiencia como un valor fundamental del servicio público. Otros valores profesionales comprenden el respeto a los recursos del Estado; la confidencialidad y el respeto a los secretos oficiales; la competencia y excelencia profesionales; así como un empleo basado en los méritos. Los valores profesionales declarados en fechas recientes, co-

mo la disposición de servicio, el logro de resultados o la obtención de la satisfacción de los ciudadanos, muestran el nuevo enfoque del carácter distintivo de la administración pública. Algunos países listaron tanto valores básicos como valores derivados. Los últimos requieren que el comportamiento generalmente esperado se aplique en situaciones o relaciones más específicas. Por ejemplo, en el caso de la imparcialidad, cuatro países señalaron la neutralidad política como un valor fundamental independiente. La declaración de este valor específico desempeñó un papel clave en la transformación de la administración y en el establecimiento de un "nuevo carácter distintivo del servicio público" independiente en los países en transición.

La vasta mayoría de los países miembros proporciona marcos legales para los valores del servicio público; sin embargo, algunos de ellos declaran los valores también en otros documentos guía. En la mayoría de los casos, los estatutos y las leyes generales comprenden los valores esenciales, aunque los países de la OCDE también utilizan constituciones, leyes básicas y reglamentaciones especiales del servicio civil y del servicio público para declarar valores esenciales del servicio público. Además, las leyes laborales, las leyes de procedimientos administrativos, la Ley de Acceso a la Información y el Código Penal, la legislación sobre conflicto de intereses, las instrucciones o circulares también declaran valores para los servidores públicos. Otras fuentes legales de valores comprenden desde las decisiones del *ombudsman* y los tribunales hasta los acuerdos colectivos y los contratos individuales de trabajo.

La mitad de los países miembros revisaron los valores esenciales del servicio público en la década de 1990. En apenas los últimos cinco años pasados, una amplia variedad de países revisó sus valores esenciales y 11 de ellos actualizaron su declaración de valores esenciales, y se siguen haciendo más revisiones. Los países reconocieron la necesidad de involucrar en el proceso de revisión al personal afectado, a fin de establecer un entendimiento mutuo y fijar la implementación posteriormente. En algunos casos, la consulta rebasó el servicio público y alcanzó a la comunidad más amplia, con el propósito de informar a la ciudadanía y fomentar una percepción positiva del servicio público en la sociedad. En Estados Unidos, la Oficina de Ética del Gobierno publicó el proyecto de código para comentarios y cualquier persona interesada tuvo la oportunidad de enviar sus observaciones. En Italia —además de los comentarios, las propues-

tas y las evaluaciones hechas por los sindicatos— se examinaron cuidadosamente las reacciones de los medios de comunicación a la lista revisada de los valores esenciales.

LA COMUNICACIÓN DE LOS VALORES

Si no se comunican, los valores siguen siendo palabras en papel. La vasta mayoría de los países miembros emplea medidas para distribuir y comunicar los valores esenciales a los servidores públicos. El método utilizado con mayor frecuencia consiste en entregar automáticamente la declaración de valores esenciales cuando alguien se incorpora al servicio público. Más aún, una tercera parte de los países miembros distribuye a todos los servidores públicos los valores esenciales después de revisarlos y los entrega a quien asume un cargo en una organización de servicio público distinta. De manera similar, los países incluyen valores esenciales en los contratos de trabajo y en los cursos de capacitación. Una tendencia reciente es utilizar los instrumentos de la nueva tecnología, como Internet, Intranet y los CD-ROM, para comunicar valores esenciales.

El papel de estos mecanismos es informar a los servidores públicos sobre los principios generales. Sin embargo, los esfuerzos para definir o redefinir y establecer los valores esenciales podrían conducir sólo a un éxito parcial si tan sólo los países ponen menos énfasis en comunicar e inculcar los valores. La retroalimentación de los servidores civiles y públicos respecto a su comprensión de los principios generales señalaría cuáles valores esenciales están realmente guiándolos en el cumplimiento diario de sus deberes como funcionarios. Como una nueva medida, algunos países han realizado encuestas para averiguar los valores percibidos en el servicio público. Por ejemplo, en 1999 el Ministerio de Finanzas de Finlandia llevó a cabo una encuesta para conocer la opinión de los servidores públicos finlandeses sobre los valores esenciales. La encuesta confirmó que la base de valores para el servicio civil ha cambiado significativamente durante la década pasada, sólo 3% de los que respondieron el cuestionario sentía que los valores seguían siendo los mismos; 41.2% respondió que la base de valores para el servicio civil/administración del Estado difería de la del sector privado, mientras que 38.5% creía que era la misma. Los seis valores esenciales que fueron identificados como los más importantes

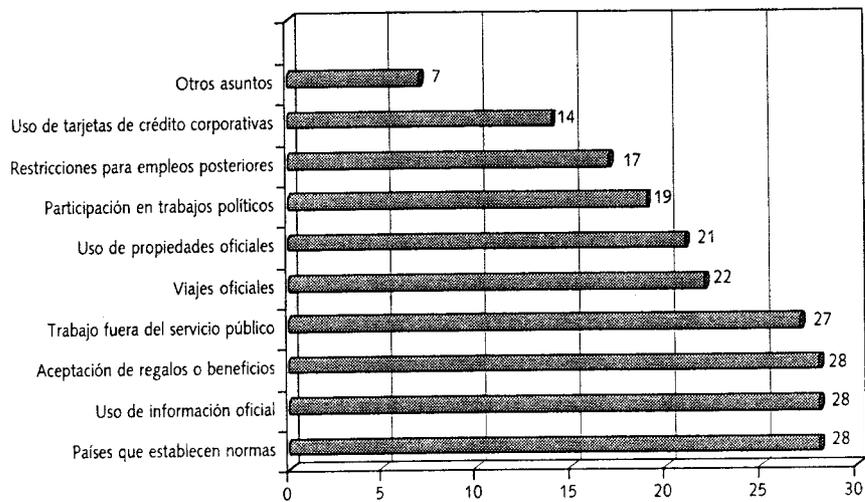
para la administración del Estado son: legalidad (65.5%), servicio (61.5%), experiencia (58.1%), imparcialidad (57.5%), justicia (56.6%), transparencia (47.8%). Un estudio reciente entre profesionales de recursos humanos australianos del sector público del sur de Australia mostró que los ocho valores esenciales más importantes por los que se guiaban los gerentes de recursos humanos eran, en orden de importancia, los siguientes: equidad, honestidad/sinceridad, franqueza, mérito, respeto, rectitud, legalidad e integridad.

CÓMO PONER LOS VALORES EN ACCIÓN

Los valores esenciales proporcionan las directrices fundamentales para las actividades del servicio público. Sin embargo, los servidores públicos necesitan conocer de manera más precisa las normas que se espera que apliquen en su trabajo cotidiano y cuáles son los límites de un comportamiento aceptable. Una guía adicional podría aclarar más las normas y ayudar a interpretar los valores en situaciones concretas, así como a establecer los valores a los que se aspira. El marco legal crea la base al resumir las normas de conducta que se esperan de cada servidor público. Además, las leyes proporcionan el marco para la investigación y el enjuiciamiento. Sin embargo, las leyes son instrumentos relativamente inflexibles que más bien fijan límites y refuerzan el cumplimiento de normas mínimas.

Casi todos los países de la OCDE establecen las normas de conducta que se esperan de los servidores públicos. En general, se establecen normas para situaciones que podrían propiciar un conflicto de intereses; por ejemplo, todas cubren las áreas de aceptación de regalos o beneficios (como comisiones, pagos, entretenimiento) y el uso de la información oficial. Otros asuntos que abarcan a menudo se relacionan con el trabajo complementario —como el trabajo fuera del servicio público— y los empleos posteriores: la mitad de los países de la OCDE exigen condiciones o permisos especiales, o ambos, para pasar del servicio público al sector lucrativo. Además, los países o bien prestan atención especial a asuntos específicos como la presentación de denuncias, la prohibición para realizar cabildeo durante un año después de dejar el servicio público, o bien exigen de manera general un comportamiento que mejore el respeto y la confianza y no desprestigie al servicio público (véase la gráfica 2).

GRÁFICA 2. EL ESTABLECIMIENTO DE NORMAS DE CONDUCTA: ACTIVIDADES



Los países de la OCDE declaran las normas de conducta esperada de los servidores públicos en una colección de documentos. Las tres formas más frecuentes son leyes, códigos y pautas de conducta. Más de dos tercios de los países de la OCDE establecieron un marco legal para las normas de conducta esperada de los servidores públicos. La forma que toman los documentos legales va desde constituciones, leyes generales sobre el servicio civil o el servicio público, leyes de procedimientos administrativos, leyes laborales, hasta códigos dedicados a normas de conducta, leyes disciplinarias y códigos de conflicto de intereses y de empleos posteriores. Los códigos de conducta y los códigos de ética o un código del servicio civil también constituyen una fuente comúnmente utilizada en más de un tercio de los países miembros. Otras fuentes incluyen cartas de servicio a clientes, circulares, manuales y documentos de capacitación para el servicio civil. Las legislaciones penales son los “dientes” de toda la infraestructura de la ética. Los códigos penales determinan las bases al definir los tipos de mala conducta que no son aceptables en el servicio público. Todos los países de la OCDE sancionan el comportamiento corrupto de los funcionarios públicos. Además, la vasta mayoría de los países penalizan en los códigos penales tanto las formas activas de corrupción como las pasivas, las directas

y las indirectas, así como la tentativa de corrupción. Los otros dos tipos de conducta que se penalizan con más frecuencia en los funcionarios públicos son la parcialidad en la toma de decisiones oficiales y el abuso del cargo o de la confianza pública. El término funcionario público puede tener el más amplio alcance: una persona que “ocupa un puesto público” o que “desempeña funciones públicas designadas”.

La gran mayoría de países de la OCDE utilizan, además de las normas generales que se aplican a todos los servidores públicos, pautas complementarias para grupos o profesiones específicos. Éstos incluyen, en particular, las áreas donde el trabajo tiene una sensibilidad especial o está expuesto a un conflicto de intereses particular. Además, algunas profesiones han elaborado su propio código de ética que requiere normas específicas adicionales sobre el comportamiento ético. Estas normas podrían incluirse también en sus estatutos profesionales, y los organismos profesionales autónomos desempeñan un papel prominente en el cumplimiento de esas normas. Las áreas incluyen las funciones vitales del Estado, como la aplicación de la ley, la defensa judicial y nacional, sectores financieramente sensibles (administración fiscal y aduanal), y las profesiones con una tradición de autorregulación (médicos, personal médico, abogados). La mayoría de los países de la OCDE también cuenta con pautas específicas para dirigentes políticos y servidores públicos que trabajan en la zona de contacto entre política y administración. El objetivo global de estas pautas es garantizar la imparcialidad política del servicio público. En algunos casos la ley proscribía ciertas actividades políticas; por ejemplo, en Japón, la Ley de Servicio Público Nacional prohíbe la participación de empleados en ciertas actividades políticas. Algunos países elaboraron códigos que orientan a los ministros en asuntos relacionados con la conducción de los negocios gubernamentales. El Manual del Consejo de Ministros Irlandés⁶ empieza con secciones sobre asuntos de responsabilidad ministerial, ética y conflicto de intereses. El Código Ministerial del Reino Unido⁷ establece reglas para los ministros sobre las relaciones con el servicio civil, a fin de conservar la imparcialidad política de este último. Además, un contrato modelo explica las obligaciones y limitaciones de los consejeros ministeriales espe-

⁶ El texto de este manual está disponible en: <http://www.irlgov.ie/taoiseach/publication/cabinethandbook/contents.htm>.

⁷ Los documentos están disponibles en: <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1997/mccode/>.

ciales respecto de su actividad política, y brinda orientación específica a los jefes de los departamentos gubernamentales sobre los contactos entre servidores civiles y partidos de oposición, los vínculos con *think tanks* afiliados a algún partido político, etc. Algunos países intentan proporcionar pautas para los periodos sensibles de una campaña electoral y para la transición del gobierno. La Oficina del Consejo de Ministros del Reino Unido, por ejemplo, emitió pautas especiales para todas las campañas electorales, a fin de que sirvan de guía a los servidores civiles en su función y en su comportamiento durante las campañas electorales en relación con investigaciones, solicitudes, uso de propiedades del gobierno y participación en las campañas.⁸ En Australia, el Departamento del Primer Ministro y del Consejo de Ministros está encargado de asesorar a los servidores públicos sobre el manejo apropiado de los negocios durante el periodo de transición.

Un interés primordial de los países en la expedición de normas de conducta es, por una parte, cómo garantizar la coherencia en todo el servicio público y, por la otra, tener en cuenta las características específicas de los sectores respectivos y las instituciones individuales. En Estados Unidos, un decreto ejecutivo de 1965 estableció un código de conducta modelo conforme al cual los organismos individuales podían elaborar normas del organismo (y en algunos casos de las ocupaciones). Si bien todos los organismos elaboraron códigos, el grado de divergencia entre ellos en cuanto a la interpretación y a la implementación de las normas tuvo como consecuencia que los críticos abogaran por un conjunto uniforme de normas que se aplicarían de manera uniforme en toda la rama ejecutiva. En respuesta, el presidente Bush emitió en 1989 el Decreto Ejecutivo 12674 mediante el que ordenaba a la Oficina de Ética del Gobierno crear normas éticas de conducta únicas y generales, las cuales siguen vigentes hasta la fecha.

DE LA DISPOSICIÓN AL CUMPLIMIENTO

Cultivar la integridad empieza con valores y normas claros. Sin embargo, hay que crear mecanismos para comunicar e inculcar los valores y normas establecidos, vigi-

⁸ Véase <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/conduct.htm>.

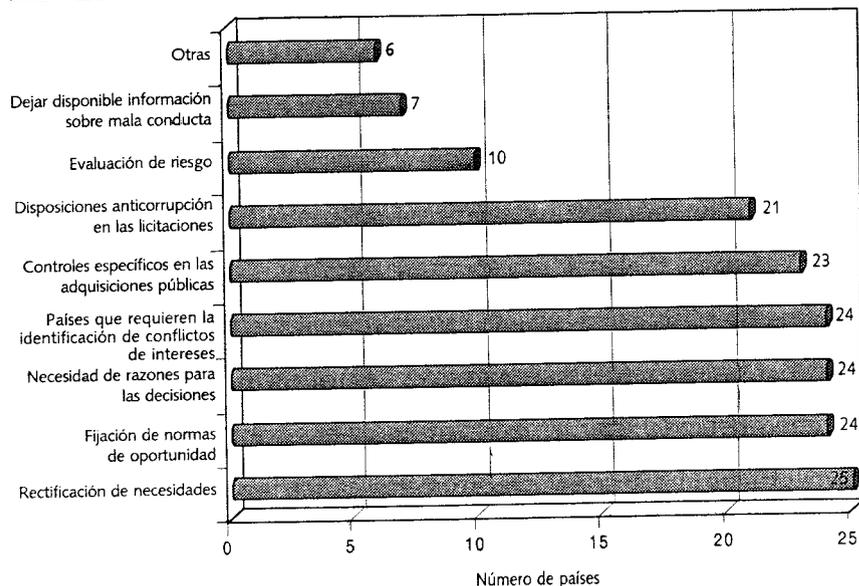
lar su cumplimiento y premiar la conducta ética, por una parte; y denunciar, detectar y castigar la mala conducta, por la otra. El siguiente apartado describe a grandes rasgos las instituciones y los procedimientos que emplean los países de la OCDE para estimular normas elevadas de conducta y prevenir y detectar el mal comportamiento. Las secciones se centran en la manera como las políticas administrativas —sobre todo la administración de recursos humanos— ofrecen incentivos, orientación y consejo para fomentar normas elevadas de conducta, prevenir situaciones de conflicto de intereses, y garantizar la revelación de infracciones mediante el control interno o procesos de elaboración de informes.

CREACIÓN DE UN AMBIENTE DE TRABAJO QUE OFRECE APOYO

El ambiente general de la organización tiene un efecto directo en el ejercicio diario de los valores del servicio público y de las normas éticas. Las políticas y prácticas administrativas generales crean la estructura para el compromiso de la organización respecto a las normas éticas. Ellas garantizan el correcto funcionamiento de los valores esenciales del servicio público, al ofrecer las garantías y los incentivos adecuados para el comportamiento ético. Los países de la OCDE buscan garantizar la transparencia de sus administraciones (y que los servidores públicos sigan siendo responsables de sus decisiones) y evitar situaciones de conflicto de intereses, exigiendo que se declare la aceptación de regalos o beneficios. En la gráfica 3 se señalan estas medidas administrativas generales que utilizan los países de la OCDE.

Los países de la OCDE también centraron su atención en áreas susceptibles de corrupción y establecieron controles específicos, sobre todo en los procedimientos para las adquisiciones públicas. Un modelo es el consiguiente uso del principio de presencia múltiple: distintos funcionarios administran las etapas sucesivas de planeación, adjudicación de contratos y conciliación de cuentas en el proceso de adjudicación de contratos públicos. Los países miembros de la OCDE también utilizan ampliamente disposiciones específicas anticorrupción en licitaciones de contratos públicos: las disposiciones legales impiden que proveedores y contratistas puedan participar en futuras ofertas durante un cierto tiempo si se les encuentra culpables de corrupción.

GRÁFICA 3. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE GARANTIZAN NORMAS ELEVADAS DE CONDUCTA Y AYUDAN EN LA PREVENCIÓN

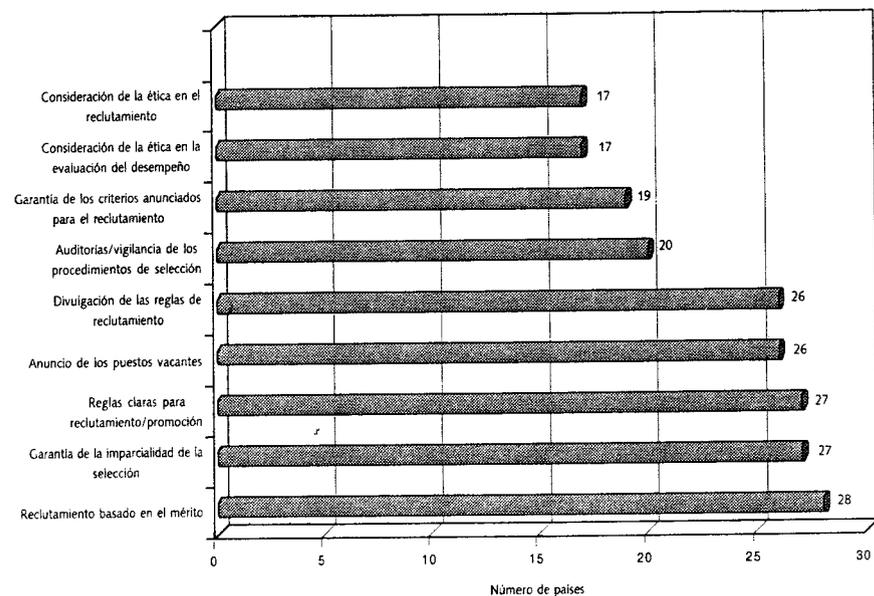


En los países de la OCDE, la administración de recursos humanos desempeña un papel clave en la promoción de un ambiente ético. En particular, pone en vigor valores esenciales al insistir en el profesionalismo, la competencia y la transparencia en la práctica cotidiana. Como muestra la gráfica 4, los países de la organización casi de manera unánime basan en el mérito el reclutamiento y la promoción dentro del servicio público y crean las reglas, los pautas y las políticas necesarias para los procedimientos de reclutamiento y promoción. Además, establecen mecanismos que garantizan la imparcialidad de los procedimientos de selección mediante la publicación de estas reglas, pautas y políticas de reclutamiento, y anuncian los puestos vacantes, y también auditan y vigilan los procedimientos de selección vigentes.

La mitad de los países tienen en cuenta consideraciones éticas en el proceso de reclutamiento mediante:

- La revisión de los registros penales.

GRÁFICA 4. MEDIDAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA CREAR UN AMBIENTE ÉTICO



- La evaluación de las normas éticas de los candidatos durante las entrevistas y durante el periodo de prueba.
- La investigación de los antecedentes y la expedición de un certificado de garantía para los puestos de alta jerarquía.

Más de dos tercios de los países de la OCDE prestan atención especial a funcionarios en puestos particularmente susceptibles a la corrupción. En general, estas áreas incluyen profesiones más expuestas al contacto con sectores en donde hay intereses económicos (recaudación fiscal, aduanas, puestos que tienen que ver con contratos y licencias), aplicación de la ley (policía, enjuiciamiento, magistrados), así como seguridad nacional. En estas áreas, las medidas que se emplean más a menudo son rotación frecuente del personal, reglas más estrictas y pautas complementarias, así como aumento del control interno, de las inspecciones y de las auditorías. Como medidas preventivas, los países también exigen una declaración más

minuciosa del interés financiero y las propiedades, evaluación de riesgos e investigaciones más exhaustivas de los antecedentes.

CÓMO INFORMAR Y CAPACITAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS SOBRE ASUNTOS DE ÉTICA

La socialización profesional permite que los servidores públicos apliquen los valores esenciales en circunstancias concretas. Esto requiere en particular mantenerlos informados de las normas de conducta esperadas y el desarrollo de habilidades que los ayuden a resolver sus dilemas éticos. Casi todos los países de la OCDE proporcionan capacitación sobre asuntos éticos. Los cursos de capacitación son obligatorios o voluntarios (a discreción de los servidores públicos), o ambos en algunos países. En Australia, por ejemplo, la capacitación es en su mayoría voluntaria, pero a veces es obligatoria cuando un organismo identifica una necesidad específica. El alcance de la capacitación en ética varía mucho de un país a otro. Algunos países tienen un esquema general de capacitación que abarca todo el servicio público, mientras que otros sólo tienen programas específicos determinados por ministerios y dependencias específicas. En particular, países como Finlandia y Estados Unidos exigen capacitación en ética para todos los nuevos servidores públicos. En el Reino Unido, la ética está incluida en el curso de inducción que se imparte a todos los nuevos servidores civiles de alta jerarquía, aunque el curso de inducción para todos los nuevos servidores públicos es responsabilidad de los departamentos y organismos individuales. El objetivo general de la capacitación en los países de la OCDE es despertar la conciencia de los servidores públicos respecto a los aspectos éticos y garantizar que estén bien informados sobre las normas de conducta que se esperan de ellos como empleados públicos. Un objetivo adicional es desarrollar las habilidades necesarias para el razonamiento moral y el juicio ético. Por esa razón, los cursos de capacitación en ética aplican tanto teoría general como estudios de casos específicos, proporcionan materiales de lectura e inician discusiones sobre asuntos éticos pertinentes. Los cursos de seguimiento para la capacitación en ética podrían concentrarse en asuntos relacionados con el tema y en problemas que surjan. En Estados Unidos, las personas designadas por el Presidente reciben sesiones informativas sobre ética anualmente.

ORIENTACIÓN, CONSEJO Y ASESORÍA PARA RESOLVER PROBLEMAS ÉTICOS RELACIONADOS CON EL TRABAJO

En la mayoría de los países de la OCDE, los superiores y gerentes jerárquicamente inmediatos son responsables de brindar orientación, consejo y asesoría a los servidores públicos para que resuelvan dilemas éticos en el trabajo. No son los únicos que prestan este servicio, ya que los gerentes pueden compartir esta responsabilidad con funcionarios dedicados a la ética, representantes sindicales u organismos y comisiones centrales. En otros países, o bien estos organismos y comisiones centrales especiales ofrecen orientación, consejo y asesoría de manera exclusiva, o bien existe gente dedicada a esta tarea que, en persona, por teléfono o por correo electrónico está disponible para responder a una solicitud de ayuda. En Estados Unidos, cada organismo cuenta con uno o más de estos funcionarios en ética, mientras que en Japón, los funcionarios que controlan la disciplina en cada ministerio y dependencia desempeñan estas tareas.

La nueva tecnología ofrece orientación sobre asuntos éticos en una forma muy popular y atractiva. La Internet se ha convertido en una herramienta muy usada y las organizaciones a menudo han creado sitios en la Web dedicados exclusivamente al tema con información sobre leyes pertinentes, documentos orientadores y otros recursos y material de capacitación relacionados con programas de ética. Los países han emprendido diversas iniciativas en el uso de esta nueva herramienta. Por ejemplo, la Oficina del Consejo de Ministros del Reino Unido fundó un sitio específico en la Web sobre ética con información sobre reglamentación y normas de conducta para el servicio civil del Reino Unido.⁹ La página dirigida por la Oficina del Consejero de Ética de Canadá proporciona acceso, *inter alia*, a las reglamentaciones sobre conflicto de intereses y empleos posteriores para funcionarios públicos, así como sobre cabildeo. Además, este sitio de Internet ofreció en cierta ocasión un foro abierto especial en el que se animaba a los servidores públicos, así como a los ciudadanos, a enviar comentarios y sugerencias sobre temas de actualidad. Otro ejemplo es el sitio en la Web de la Biblioteca de Recursos Éticos de la Oficina de

⁹ Véase <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/index/cse.htm>.

Ética Gubernamental (OGE, por sus siglas en inglés, Office of Government Ethics) de Estados Unidos que proporciona referencias y otros materiales de recursos relacionados con el programa sobre ética del Poder Ejecutivo. Este sitio incluye un juego interactivo de ética de preguntas y respuestas que puede bajarse del sitio de la OGE y utilizarse para programas de capacitación por computadora. Además, un buscador de este sitio da acceso a un módulo introductorio dedicado a las reglas básicas, excepciones y consecuencias de la aceptación, como servidor público, de obsequios provenientes de fuentes externas.¹⁰

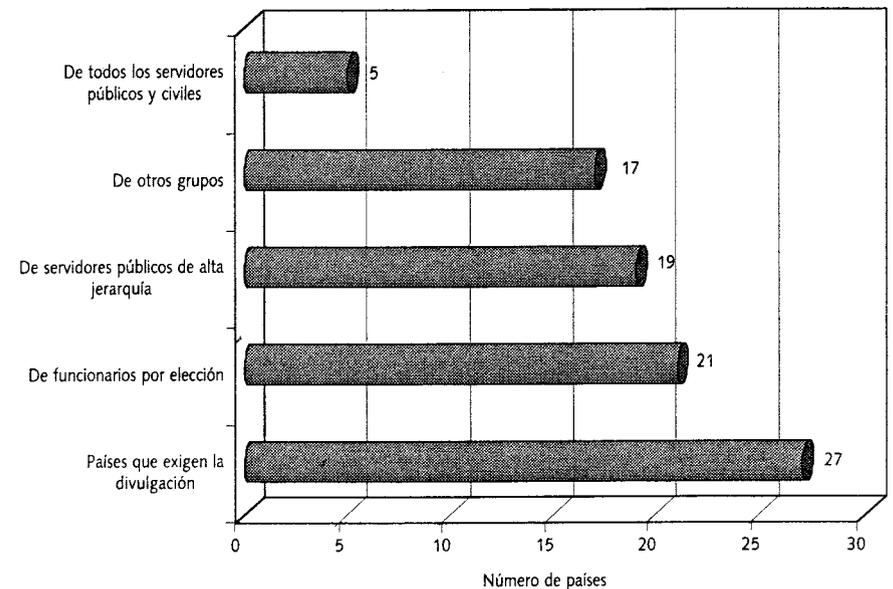
LAS POLÍTICAS DE REVELACIÓN DE INFORMACIÓN

Los gobiernos buscan minimizar la posibilidad de que surjan conflictos entre los intereses privados y las obligaciones públicas de quienes ocupan cargos públicos. Como primer paso, establecen reglas claras y proporcionan más pautas de conducta respecto a conflictos de intereses. No obstante, también es crucial saber cuándo alguien tiene un interés creado privado en un proceso de toma de decisiones. Revelar información sobre intereses privados hace que el proceso de toma de decisiones sea más transparente, al prevenir y detectar posibles conflictos entre intereses públicos e individuales. Por esa razón, casi todos los países de la OCDE exigen la revelación del interés financiero personal en el servicio público. La esfera de acción de este requisito varía entre los países de la OCDE. Como obligación general, algunos de ellos exigen que todos los servidores públicos o civiles cumplan ese requisito, mientras que otros aplican esta política sólo a los funcionarios de alta jerarquía o a quienes intervienen en actividades sensibles que implican intereses financieros o conflictivos. En general, se exige un mayor grado de transparencia a los servidores públicos de mayor jerarquía y a los funcionarios públicos de elección. En la gráfica 5 se indican los grupos obligados a dar información sobre sus intereses y bienes financieros personales.

Se presta especial atención al ámbito político, que incluye parlamentarios, miembros del Consejo de Ministros, ministros o su personal en los consejos minis-

¹⁰ Véase <http://www.usoge.gov/usoge006.html#games>.

GRÁFICA 5. DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN: QUIÉN DEBE REVELARLA



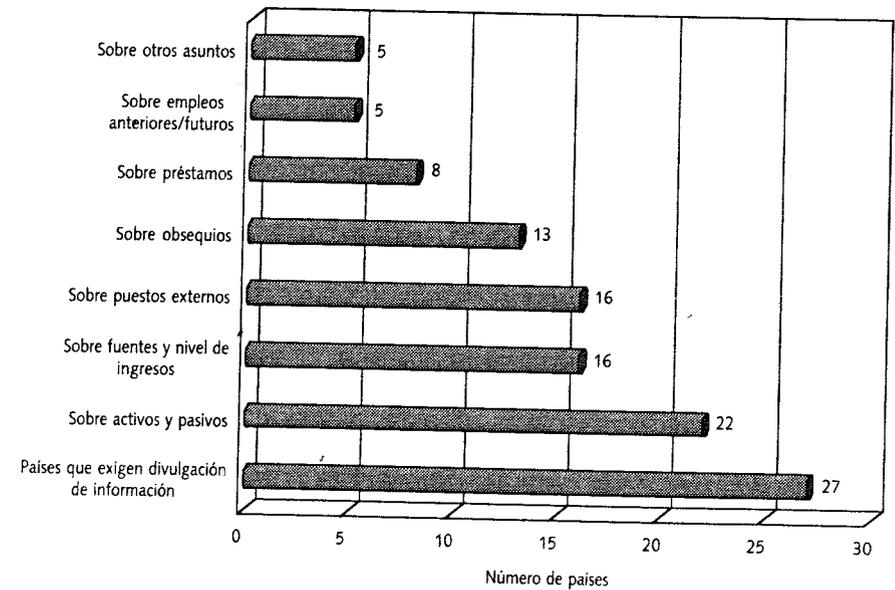
teriales y secretarías de Estado. Algunos países exigen declaraciones similares de funcionarios públicos en el ámbito subnacional (principalmente regional), por ejemplo, gobernadores de provincias, concejales o jefes de oficinas regionales y sus delegados. Los países también aplican la política de divulgación a otros grupos que intervienen en actividades sensibles que implican servicios financieros, como administración de deuda, administración de contratos, adquisiciones, administración fiscal o auditoría. Esto también se extiende a funcionarios de alta jerarquía del banco central y empresas públicas del gobierno. Es una obligación general de todos los servidores públicos o civiles declarar sus intereses financieros en cinco países, a saber, Australia, Grecia, México, Polonia y Turquía. En otros países no es un requisito general que todos los empleados públicos presenten una declaración patrimonial; sin embargo, existe una "responsabilidad (implícita o de otro tipo) para que declaren conflictos de intereses reales, potenciales o aparentes en una situación determinada".

Los países tienen requisitos de divulgación más rigurosos para los políticos y servidores públicos de alta jerarquía. En el caso de los políticos, cuanto mayor es su responsabilidad, mayor es la visibilidad otorgada al escrutinio público. En Estados Unidos, por ejemplo, la declaración patrimonial de los funcionarios de mayor jerarquía exige más detalles y más información, y están disponibles al público cuando lo solicite. Este grupo de funcionarios de alta jerarquía incluye, *inter alia*, al Presidente y al Vicepresidente; a las personas designadas por el Presidente que requieren confirmación del Senado y a los servidores civiles de alta jerarquía, aproximadamente 25 000 en Estados Unidos. En Portugal, incluye a los miembros del gabinete y a los del Parlamento. En el Reino Unido, se exige que todos los miembros del Parlamento hagan una declaración pública de sus bienes. No obstante, además, los ministros deben garantizar que no haya ningún conflicto entre sus intereses privados y sus obligaciones públicas, lo que en ocasiones requiere que liquiden ciertos intereses o se retiren de decisiones específicas del gobierno. De manera similar a la de los políticos, ciertos sectores también exigen declaraciones más rigurosas en áreas como administración fiscal y aduanal, obras públicas, seguridad del Estado, enjuiciamiento y policía.

La mayoría de los países de la OCDE exigen información sobre intereses financieros y puestos actuales, como activos, pasivos, incluidos préstamos, así como fuentes y nivel de ingresos. Algunos países también exigen información sobre regalos recibidos y puestos externos concurrentes, empleos anteriores o incluso convenios con empleadores anteriores y futuros. Entre otros campos recientes también cubiertos están viajes patrocinados, contratos públicos, sociedades e inversiones, acciones y compensaciones que excedan ciertos límites antes de entrar al gobierno (\$5 000 en Estados Unidos). Los principales requisitos se presentan en la gráfica 6.

El propósito abrumador de la política de divulgación de los países de la OCDE es evitar conflictos de intereses y proporcionar orientación o detectar el enriquecimiento ilícito y contribuir a las investigaciones y procedimientos disciplinarios. Por consiguiente, en la mayoría de los casos, la información es exclusiva para uso oficial interno y permanece confidencial, de manera que tienen acceso a esta información principalmente los superiores y gerentes. Sin embargo, en unos cuantos casos el propósito es conservar el escrutinio público riguroso y, para facilitar esto, los da-

GRÁFICA 6. DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN: QUÉ DEBE REVELARSE



tos recopilados se publican en el boletín oficial (por ejemplo, en Italia y Corea) o se registran y se ponen directamente a disposición del público en general, o indirectamente, como en Portugal y Estados Unidos. En Japón, la información reunida está abierta al público cuando lo solicite para ayudar a cultivar la ética política en los funcionarios por elección y en los miembros del gabinete, y así contribuir al mayor enriquecimiento de la democracia. Algunos países tienen un sistema mixto y dan a conocer la información revelada por los funcionarios de mayor jerarquía, mientras que mantienen confidencial la información de los funcionarios de menor jerarquía, así como las declaraciones de las esposas e hijos de los funcionarios. En algunos casos, la información revelada está protegida por reglamentaciones legales supremas, por ejemplo, por las disposiciones de la Ley de Privacía de Canadá. Otros tienen instituciones centrales especializadas que controlan la política de divulgación y vigilan su funcionamiento, por ejemplo la Oficina de Ética Gubernamental de Estados Unidos o la Oficina del Consejero de Ética de Canadá. Los países de la

OCDE exigen la declaración de los intereses financieros y los bienes personales tanto de manera periódica como cuando alguien ingresa y abandona el servicio público o cuando cambian sus circunstancias pertinentes. El intervalo promedio para dar a conocer la información es de un año, aunque algunos países amplían este periodo a dos años (Grecia) o incluso a cinco años (Turquía).

PROCEDIMIENTOS PARA DENUNCIAR MALA CONDUCTA O SOSPECHA DE CORRUPCIÓN

El riesgo de corrupción aumenta significativamente en un ambiente reservado. Revelar las infracciones en el servicio público se ha convertido en una preocupación cada vez mayor de los gobiernos de los países de la organización. Dos tercios de los países miembros obliga a sus servidores públicos a denunciar la mala conducta u ofrece procedimientos que faciliten su denuncia. En general, las reglamentaciones legales definen estos procedimientos; no obstante, las reglas internas también desempeñan un papel importante. Por ejemplo, en Australia se utiliza una combinación de leyes y reglas internas de la siguiente manera: las Reglamentaciones del Servicio Público incorporan los requisitos mínimos para un esquema de denuncias, al tiempo que se exige a los jefes de las dependencias que establezcan procedimientos para tratar las declaraciones que alegan una infracción al código de conducta de su dependencia. En países con sólidas tradiciones de leyes administrativas, los servidores públicos tienen responsabilidad personal absoluta de la legalidad de sus actos oficiales. En consecuencia, tendrán que responder, en los términos de la ley penal, las reglamentaciones disciplinarias y las disposiciones de responsabilidad civil, por cualquier acto oficial ilícito, aun cuando un funcionario de alta jerarquía haya autorizado tal acción ilícita. Cuando surge un conflicto entre la legalidad y la obediencia (una obligación de cumplir las instrucciones de los superiores), y los funcionarios públicos dudan de la legalidad de cualquier acción que se les pide realizar, tienen que informar primero sus dudas a su superior. Si el superior mantiene la orden oficial, tienen que acudir al superior del siguiente nivel jerárquico y, si éste la confirma, el servidor público en cuestión deberá acatarla, a menos que cometa un delito penal o administrativo o viole la dignidad humana. Posteriormente, los

funcionarios públicos gozarán de protección contra cualquier demanda resultante de acuerdo con las reglamentaciones disciplinarias o disposiciones de responsabilidad, pero sólo si cumplieron con su deber de protestar.

Casi la mitad de los países miembros obliga a sus servidores públicos a denunciar por ley la mala conducta o cualquier delito, incluida la corrupción. En la década de 1990, muchos países adoptaron disposiciones legales que definían tanto la protección como los procedimientos que deben seguirse para denunciar una mala conducta. El código civil de Grecia y la ley laboral de Nueva Zelanda garantizan protección, mientras que el código penal de Hungría incorporó la categoría de “persecución de una persona que haya hecho una denuncia en beneficio público (informante)” y penaliza a cualquier individuo que emprenda una acción contra un informante que haya obrado en beneficio público. Una preocupación creciente de los países de la OCDE es ofrecer protección total—incluida la seguridad legal y el respaldo de una asistencia institucional—a los informantes. En Estados Unidos se aprobó la primera Ley de Protección a Informantes, y facultó a la Oficina del Consultor Especial para administrar dicha ley. La Oficina del Consultor Especial (osc, por sus siglas en inglés, Office of Special Counsel) proporciona protección legal contra represalias y venganzas injustas por parte de los funcionarios de la dependencia a los empleados que delatan corrupción o mala conducta. La osc recibe quejas de prácticas injustas y las investiga. Una vez que se concluye una investigación, la osc tiene la facultad de aplazar o restringir las acciones del organismo, y puede buscar recursos legales para proteger a los empleados, incluido el litigio ante la Junta de Protección del Sistema de Méritos. La Ley de Revelación por el Bien Público entró en vigor en el Reino Unido en julio de 1999. Esta ley, que es la más reciente, brinda protección completa—incluido el reclamo de una compensación ante un tribunal laboral— para un amplio grupo de empleados, personal de la dependencia, etc., que planteen inquietudes genuinas sobre conductas ilegales (delitos, delitos civiles, errores judiciales, daños a la salud y a la seguridad o al ambiente), si lo hacen de buena fe. Incluso una “revelación más amplia” (por ejemplo, a la policía, los miembros del Parlamento o a los medios) está protegida si el denunciante no la hace en su propio beneficio y cumple una de estas tres condiciones previas, a saber, que el informante:

- Haya creído razonablemente que sería víctima de represalias si planteaba el asunto internamente o con la persona designada para la regulación.
- Haya creído razonablemente que era probable un encubrimiento y no había nadie designado para la regulación.
- Ya había planteado el asunto internamente o con un encargado de la regulación.

Los países de la OCDE parecen tener mucho en común respecto de los procedimientos para que el público ponga al descubierto las infracciones cometidas por servidores públicos. Cada país tiene vías similares, como procedimientos de quejas, *ombudsman*, mostrador de ayuda y líneas telefónicas. El anonimato se considera como uno de los puntos centrales de la presentación de quejas, por ejemplo en Estados Unidos, porque ayuda a protegerse contra represalias y garantiza la seguridad del quejoso. La Internet proporciona un nuevo instrumento para denunciar la mala conducta. Por ejemplo, el Departamento de Comercio de Estados Unidos ya estableció una “línea directa contra el soborno” en su página de Internet. En ella puede presentarse una queja comercial relacionada con el cumplimiento de la Convención Antisoborno de la OCDE.¹¹ En Australia, existe un sitio en la Web dedicado por completo a los informantes.¹²

CONTROL INTERNO PARA APOYAR EL MEJORAMIENTO DE LA CONDUCTA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Casi todos los países de la OCDE aplican un control interno que permite a los gerentes reconocer y divulgar cualquier fenómeno que haga posible la corrupción. Los objetivos generales del control interno comprenden tanto la detección de irregularidades individuales —en particular la corrupción y el fraude—, como la identificación de fuentes de irregularidades y debilidades sistémicas. Además, las revisiones del control interno aconsejan mejoras generales futuras mediante recomendaciones específicas. En general, el control interno se realiza mediante controles finan-

¹¹ Véase <http://www.mac.doc.gov/tcc/TCC2/HOTLINE/antibrib.html>.

¹² Véase www.whistleblowers.com.au/.

cieros, auditorías internas y control administrativo. Asimismo, tipos específicos —como serían control de fraudes, control de la seguridad y control de bienes— también permiten garantizar el control apropiado de los recursos públicos.

La tendencia general entre los países de la OCDE es, o bien establecer un marco legal, o bien fortalecer las medidas legales ya existentes para el control interno. Además de las disposiciones legales, la política general o las reglas y directivas internas también requieren control interno. La mayoría de los países tienen control interno en cada dependencia y en cada departamento; sin embargo, sus actividades a menudo van acompañadas por algún tipo de supervisión externa. Estas organizaciones externas también desempeñan una función clave en el seguimiento, la conservación y el mejoramiento de todo el sistema de control interno. La mayoría de los países lleva a cabo revisiones anuales. La frecuencia también depende del carácter de cada institución de acuerdo con sus necesidades reales y su plan de control. Australia, por ejemplo, observó que la frecuencia de las revisiones del control interno no se especifica en la Política de Control de Fraudes de la Comunidad de Naciones (Commonwealth), sino que la determina cada jefe de dependencia, lo que da flexibilidad a cada organismo. En los Países Bajos, la frecuencia de las revisiones del control interno, realizadas por el personal de auditoría de los ministerios, depende de los riesgos y de los montos financieros involucrados. El acceso a los informes también varía; sin embargo, por lo general están dirigidos a quienes están dentro de las organizaciones (supervisores de la dependencia, auditores internos de los departamentos, individuos que participan en la investigación) y a órganos de supervisión externos, como la Oficina Nacional de Auditorías y Funcionarios de Mayor Jerarquía (ministros, miembros del Parlamento, Congreso, etc.). Pocos países, como Nueva Zelanda y Estados Unidos, también permiten que el público tenga acceso a los informes de las revisiones del control interno. En Francia, la posibilidad de que el público conozca la información, con algunas excepciones, es una de las medidas adoptadas para mejorar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos.

III. ESCRUTINIO DE LA MALA CONDUCTA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Los servidores públicos son responsables de sus acciones. El público tiene el derecho de examinar cuidadosamente sus actividades de manera directa o indirecta. Los mecanismos indirectos comprenden el escrutinio independiente ejercido por instituciones autónomas externas y también por instituciones internas. En el siguiente apartado se presenta una perspectiva general de las medidas disciplinarias utilizadas por la administración en el caso de que se infrinjan las normas del servicio público y también se resumen las instituciones y procedimientos para investigar y procesar las peores conductas, incluidas las infracciones que se penalizan, como la corrupción.

MEDIDAS DISCIPLINARIAS EN CASO DE QUE SE INFRINJAN LAS NORMAS DEL SERVICIO PÚBLICO

Los gobiernos de todos los países de la OCDE han establecido procedimientos disciplinarios principalmente en el marco legal. No obstante, la obligación de los gerentes sigue siendo detectar las infracciones a las reglas del servicio público y sancionarlas con medidas administrativas y disciplinarias adecuadas y oportunas. En pocos casos, como en el Reino Unido, las reglas internas proporcionan los únicos procedimientos disciplinarios para infracciones a las normas de conducta de la organización. Los gerentes del organismo desempeñan un papel clave para iniciar de manera oportuna medidas disciplinarias en organizaciones de servicio público, pero también pueden recibir ayuda de instituciones externas específicas. Las sanciones disciplinarias son muy similares, pero presentan algunas variaciones particulares de un país a otro. Las infracciones menores reciben tan sólo una advertencia, mientras que las infracciones muy graves pueden ser sancionadas con la destitución del servicio. Todos los países consideran el despido como el castigo disciplinario más severo. Las disposiciones sobre medidas disciplinarias varían en su forma de:

- Advertencia, ya sea de manera verbal o escrita, reprimenda, amonestación, reprensión y comparecencias (tanto privadas como públicas en México) y asesoramiento (Australia).

- Perjuicio monetario y material mediante una penalización monetaria única o la retención o reducción del salario o de las prestaciones complementarias, o ambas:
 - Multa.
 - Retención del salario.
 - Reducción del salario, reducción de prestaciones.
 - Reducción de pensión (en Alemania y Corea).
 - Pérdida de pensión (en Alemania).
- Afectación en la carrera actual o futura: descenso de nivel, retraso en la promoción, pérdida del título (en Hungría) o transferencia con cambio de residencia (en España).
- Suspensión del cargo, despido temporal.
- Despido, inhabilitación.

Los países aseguran un trato equitativo en los procedimientos disciplinarios, con el otorgamiento de algunas garantías especiales a los servidores públicos. Éstas incluyen el derecho a que no se pueda tomar ninguna medida disciplinaria hasta que los servidores públicos hayan tenido la oportunidad de exponer su caso. También tienen derecho a conocer los documentos relacionados con su proceso tan pronto como se hayan terminado las investigaciones. Además, un servidor público contra quien se han tomado medidas disciplinarias puede buscar reparación legal, y sólo los tribunales pueden inhabilitar a una persona de un cargo público. En Italia, la Constitución reconoce como derecho fundamental el derecho a la reparación legal, incluida la apelación al tribunal. En la mayoría de los países, las decisiones sobre medidas disciplinarias y notificaciones de despido pueden recusarse en los tribunales o en los organismos específicos de apelación.

INVESTIGACIÓN Y ENJUICIAMIENTO POR MALA CONDUCTA

Los países de la OCDE han establecido una variedad de órganos para investigar la mala conducta y la corrupción en el servicio público. Como en los casos disciplinarios, los ministerios, departamentos y dependencias tienen por lo general la responsabi-

lidad primordial de iniciar la investigación de la supuesta mala conducta. En algunos casos, se exige por ley que el organismo o departamento lleve a cabo una pesquisa. Aun cuando los países están haciendo esfuerzos cada vez mayores por fortalecer las funciones internas de investigación, las instituciones externas siguen siendo las formas más importantes para investigar y enjuiciar la mala conducta en el servicio público. Algunos países recurren a cuerpos de investigación especializados que operan con jurisdicción exclusiva sobre un sector o sobre una variedad definida de organizaciones del servicio público, por ejemplo, dentro de la rama ejecutiva. Otras instituciones que desempeñan la función de investigar tienen jurisdicción sobre todo el servicio público. Por ejemplo, el Organismo de Protección y Revisión de Méritos de Australia puede investigar algunas apelaciones y agravios en el servicio público. Muchos países tienen una combinación de diferentes cuerpos de investigación con jurisdicción en todo el servicio público. En Estados Unidos, además de los inspectores generales (establecidos en las principales dependencias), la Oficina Federal de Investigación (FBI) es la principal autoridad de investigación del Departamento de Justicia de Estados Unidos, mientras que, en su jurisdicción, la Oficina de Asesoría Especial actúa como un organismo de investigación independiente en casos especializados, como cuando se emprenden procesos adversos contra informantes.

De manera similar que al *ombudsman*, los países designan otras instituciones independientes o crean órganos independientes —permanentes o *ad hoc*— para que lleven a cabo las investigaciones. En Irlanda, por ejemplo, la Comisión de Cargos Públicos, fundada de acuerdo con la Ley de Ética en Cargos Públicos de 1995, tiene el derecho de investigar alegatos de actividad corrupta que infrinja esta ley. Otros países pueden crear una comisión de investigación especial en caso de sospecha de mala conducta. En fechas recientes, Dinamarca adoptó la Ley de Comisiones de Investigación que consolida los principios para el uso de comisiones de investigación. En Italia, cada cámara del Parlamento, o el Parlamento en su conjunto, puede establecer una comisión de indagación especial, compuesta por miembros del Parlamento, para que investigue asuntos de interés particular para el bienestar general, incluida la corrupción en la vida pública. La Comisión Parlamentaria sobre la Mafia aborda, claro, aspectos de la mafia.

En el caso de conductas peores —cuando existe la posibilidad de infringir la ley penal— el servicio policial es, por supuesto, el órgano de investigación más común (aunque no exclusivo) en los países de la OCDE. Algunos países crearon servicios especiales dentro de la fuerza policiaca que combaten la corrupción en todo el servicio público. En Bélgica, la Oficina Central Anticorrupción del servicio de policía trabaja bajo las órdenes de la oficina del fiscal público y de los magistrados examinadores. En general, enjuiciar la mala conducta y la corrupción en el servicio público constituye la responsabilidad clásica de la oficina del fiscal público regular en casi todos los países de la organización. Los fiscales públicos son independientes en el cumplimiento de sus funciones; sin embargo, el ministro responsable de la justicia puede supervisar sus funciones y podría tener una autoridad positiva de mandato en algunos casos. En principio, la oficina del fiscal público —al igual que las fuerzas policiales— tiene jurisdicción en el servicio público completo y tiene la facultad de llevar casos al tribunal. Los países buscan garantizar la objetividad e imparcialidad de las investigaciones y enjuiciamientos y conservar la independencia de estas instituciones. En general, las leyes dedicadas a la materia garantizan la independencia de la policía o de los fiscales públicos. Asimismo, los recursos de estos órganos independientes son proporcionados por el Parlamento en el presupuesto anual del Estado, y presentan sus informes a los organismos elegidos por votación: el gobierno y el Parlamento. Además, la persona que cumple estas funciones tiene protección legal contra destitución. En Japón, la Ley para el Cargo de Fiscal Público otorga garantía de posesión al asegurar que —excepto en los casos regulados por esta ley— el fiscal no puede perder su cargo, ni ser suspendido del desempeño de sus tareas ni sufrir reducción de salario, a menos que sea como medida disciplinaria. Por otra parte, los servidores públicos que están siendo investigados también pueden ejercer sus derechos. En Bélgica, por ejemplo, la sospecha de corrupción no es suficiente para emprender acción legal en contra de una persona. Debe haber por lo menos algunas pruebas o hechos comprometedores.

Ejercer el escrutinio independiente sobre la administración es un principio democrático que se deriva del requisito de pesos y contrapesos. Todos los países de la OCDE tienen instituciones que llevan a cabo escrutinios independientes de la administración. Además de las revisiones emprendidas por la rama legislativa, los tipos de

escrutinio independiente más frecuentemente utilizados son auditoría independiente/externa, investigación por parte del *ombudsman* y revisiones judiciales o de ética específicas. La gran mayoría de los países de la organización emplean diversas instituciones para ejercer el escrutinio sobre la administración. Una nueva tendencia es contar con una oficina independiente de ética.

IV. LA ADMINISTRACIÓN DE LA ÉTICA Y LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN

Administrar la ética es una parte de la administración pública global. La coordinación de medidas individuales anticorrupción y de ética desempeña un papel clave en la elaboración de una política coherente en este campo. En una política coherente, las medidas individuales funcionan en armonía y se apoyan mutuamente para lograr los objetivos de la ética y de la política anticorrupción del gobierno. Los países de la OCDE han reconocido la necesidad de tener actividades coordinadas e iniciaron una amplia variedad de acciones para garantizar que sus medidas de ética y anticorrupción sean congruentes y complementarias. Más a menudo, los países analizan las fallas sistémicas y las tendencias en los casos penales y disciplinarios. Además, ofrecen orientación nacional —por ejemplo, en forma de lista de verificación— para ayudar a la creación de estrategias de prevención en las organizaciones individuales. Unos cuantos países recurren a la evaluación de riesgos para encauzar la elaboración de políticas, a fin de determinar prioridades y establecer la secuencia de las medidas de ética, y designan responsable a una oficina central de vigilar todas las medidas relacionadas con la ética, incluida la garantía de que las reglamentaciones legales son congruentes.

En un tercio de los países de la OCDE se ha elaborado un plan o estrategia de ética nacional. Las organizaciones no gubernamentales se han involucrado en la preparación e implementación de las medidas de ética en ocho países. Otros no han desarrollado todavía una estrategia sistemática, pero, por ejemplo, el gobierno italiano está muy consciente de la necesidad de un plan de ética y Noruega concede “alta prioridad” a los esfuerzos anticorrupción. En unos cuantos casos, la estrategia de ética nacional está incluida incluso en el programa de gobierno. El programa de gobierno de Irlanda le da prioridad a garantizar un mecanismo fortalecido de elab-

boración de políticas para asuntos de ética. Este programa también compromete al gobierno a vigilar las recomendaciones de una indagación previa. El objetivo en Irlanda es fortalecer la confianza en la vida pública, mientras que Finlandia le da prioridad a recomendar medidas que garanticen instituciones y sistemas que funcionen correctamente para favorecer la conducta ética. La estrategia anticorrupción y de ética en México está incluida en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, así como en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Ley de Adquisiciones y Obra Pública. Las estrategias anticorrupción elaboradas por los nuevos miembros de la organización en Europa Central —la República Checa, Hungría y Polonia— demuestran los intereses particulares del proceso de transición. Sus prioridades son modernizar el servicio público en general y en particular, para que las reglamentaciones sean más estrictas, garanticen la transparencia de la administración y del financiamiento de partidos políticos, promuevan la imparcialidad de la información gubernamental y la libertad de los medios, así como que mejoren la cooperación internacional en esas actividades. Los planes nacionales anticorrupción requieren una lista de acciones por parte de las organizaciones en todo el servicio público. En Alemania, por ejemplo, incluye la identificación de actividades susceptibles de corrupción, análisis de riesgos, cambios en los flujos de trabajo, garantía del principio de presencia múltiple, rotación del personal, ponerse en contacto con alguien para prevenir la corrupción, aumento de auditorías internas, elaboración de una guía para funcionarios de alta jerarquía, incremento de la conciencia y aplicación de salvaguardas especiales en el proceso de adjudicación de contratos públicos. En México, se requiere que las organizaciones evalúen la conducta ética de la administración pública y de los servidores civiles, y que alienten la participación de los ciudadanos y la descentralización administrativa.

EVALUACIÓN DE RIESGOS, OBSTÁCULOS Y ÉXITOS

Si bien la valoración de la conducta individual es responsabilidad de la administración de cada organización de servicio público, la mayoría de los países de la OCDE ha elaborado procedimientos y ha encargado a las organizaciones que evalúen la

eficacia de las medidas para favorecer la conducta ética y evitar la mala conducta en el servicio público. En general, las instituciones o ministerios centrales —responsables de toda la administración del servicio público o de la política del personal o de ética del gobierno—, así como los órganos de auditoría, están encargados de efectuar las revisiones y resumir en informes sus hallazgos. Las valoraciones regulares se realizan por lo general cada año o cada dos años, o cuando sea necesario, como por ejemplo en Japón y Turquía, mientras que México exige que todas las unidades presenten un informe de avances cada seis meses. En Australia, las Reglamentaciones del Servicio Público exigen al Comisionado del Servicio Público que informe anualmente al Parlamento en qué medida están defendiendo las dependencias del servicio público los valores legislados del servicio público, y si sus procedimientos están asegurando el correcto acatamiento del Código de Conducta.¹³ De igual manera, en Irlanda, la Comisión de Puestos Públicos presenta un informe anual de sus actividades al Parlamento y al gobierno. La Comisión de Servicios Estatales de Nueva Zelanda evalúa las expectativas y las normas de desempeño de cada departamento, así como asuntos relacionados con la integridad de la organización. En Canadá, la valoración se realiza, de manera externa, a través de la institución suprema de auditoría y, de manera interna, dentro de la rama ejecutiva. La Oficina del Contralor General audita el funcionamiento de los diversos elementos de la infraestructura de ética de los departamentos y sectores individuales del ámbito federal, y presenta informes de su evaluación, con recomendaciones para el seguimiento.¹⁴ Además, cada nuevo gobierno evalúa (cada cuatro a cinco años) las medidas de prevención en la rama ejecutiva, y la Oficina del Asesor de Ética también proporciona asesoría a quienes ocupan cargos públicos. De manera similar, en Corea la Junta de Revisión e Inspección y la Oficina del Primer Ministro llevan a cabo revisiones y evaluaciones; mientras que, en Italia, la oficina de Servicios de Inspección de Finanzas de la Oficina de Contabilidad General Estatal tiene jurisdicción general sobre todo el servicio público. En Turquía, además del Consejo de Inspección Estatal, también las organizaciones no gubernamentales se encargan de valorar la eficacia de las medidas preventivas. En países que cuentan con instituciones especialmente dedicadas

¹³ Véase <http://www.ops.qld.gov.au/ethics/ic.htm>.

¹⁴ Véase <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/oag-bvg.nsf/html/menue.html>.

a la coordinación de las medidas de ética, la evaluación también está a cargo de dichas instituciones. En el Reino Unido, el Comité de Normas de la Vida Pública ha revisado las normas éticas actuales en la mayor parte de las áreas clave, así como la aplicación de las recomendaciones publicadas en sus informes desde 1995. Además, se han realizado revisiones internas en el servicio civil. Estados Unidos ha establecido un marco de referencia para evaluar el estado de los programas de ética entre las dependencias y los departamentos. Los países que iniciaron programas anticorrupción específicos en fecha reciente tienen planeado valorar la eficacia y la congruencia de estas medidas. En México, cada unidad administrativa federal tiene que presentar un informe de avances en la aplicación del Programa de Modernización de la Administración Pública.

Muchos países de la OCDE consideran que las medidas que dan buenos resultados son una combinación de operaciones que son congruentes unas con otras y que tienen en cuenta el ambiente más extenso del servicio público. La mayoría de los países tiene respuestas similares, aun cuando hagan hincapié en aspectos distintos. La tradición, una cultura muy profesional y un estilo pragmático de administración en el servicio público han colocado a los países escandinavos entre los menos corruptos del mundo. Una amplia variedad de medidas les ha dado independencia a los servidores públicos y ha favorecido su profesionalismo. Además, han aplicado un estilo muy pragmático de administrar la modernización de su servicio público. El diálogo extenso con servidores civiles, proyectos y experimentos piloto para introducir la reforma del sector público son los factores y métodos que han contribuido con mayor éxito a la conservación de un ambiente ético favorable. Este planteamiento los ha ayudado a adaptar y mejorar su servicio público y a prevenir los efectos indeseables que causan conflicto y dilemas éticos.

Entre las medidas que dan mejores resultados se mencionan con frecuencia promover la transparencia y evitar situaciones en donde haya conflicto de intereses. Italia mencionó como medidas más exitosas las de la legislación que favorece la transparencia como la simplificación de los trámites administrativos, la eliminación del secreto administrativo y de las decisiones arbitrarias, así como una ley específica que exige que los funcionarios públicos informen sus ingresos cada año. De igual manera, Hungría considera que las medidas que dan buenos resultados provienen de re-

glamentaciones más estrictas para los conflictos de interés, así como de procesos más transparentes para la toma de decisiones. Canadá, Italia, el Reino Unido y Estados Unidos también mencionaron la declaración de bienes o de capital financiero como medidas fundamentales para prevenir la posibilidad de conflictos de intereses. Otra de las medidas importantes que dan buenos resultados es un conjunto de normas de conducta claras y ejecutorias, que permitan asesoría y capacitación significativas. Después de establecer las normas, la capacitación y la orientación eficaces se consideran como medidas consecutivas indispensables. Esta capacitación empieza con la enseñanza del comportamiento cívico tanto en la familia como en la escuela, y continúa en el gobierno con la ética del servicio. La capacitación incluye la comunicación adecuada de los valores éticos y la orientación necesaria para que los servidores civiles, los políticos y el público en general adquieran mayor conciencia respecto a la ética en la vida pública.

Otra fuente importante de éxito es el fortalecimiento del control. Éste incluye la actualización del marco legal existente (como por ejemplo, en Canadá, el código penal, así como el código para conflicto de intereses y el de empleos posteriores) y el fortalecimiento del control interno, como en Corea y Polonia. Además, se puede ejercer un control externo amplio sobre la administración pública a través de instituciones independientes como el *ombudsman* parlamentario (Suecia) o auditorías (México, Polonia, Reino Unido), así como a través de organizaciones ciudadanas (Corea, Suecia) y de los medios (Suecia). Asimismo, los sistemas para detectar y sancionar las infracciones de los servidores públicos también se consideraron como herramientas importantes para frenar la corrupción y reforzar las normas de conducta. Los países en transición, por ejemplo, consideran que las reglamentaciones contenidas en el código penal, combinadas con medidas tomadas por los órganos y los tribunales judiciales, constituyen las herramientas más eficaces para luchar contra la corrupción. En España, una publicación exhaustiva y detallada de las sanciones que se pueden aplicar a la conducta poco ética e ilícita se considera como otro incentivo valioso para prevenir la mala conducta.

Algunos países hacen énfasis en el mejoramiento de la administración y de las condiciones de trabajo. Las garantías de eficiencia y eficacia se consideran factores acertados que contribuyen a mantener la corrupción en un nivel bajo, y el fortale-

cimiento del principio del mérito para el avance en la carrera también se considera otra medida valiosa. En Turquía, la satisfacción con el sueldo y el ambiente laboral —junto con la capacitación— están consideradas como las medidas más eficaces para promover los valores éticos. Más importante que las medidas específicas individuales contra la corrupción es contar con sistemas administrativos básicos y sólidos. La eliminación de reglamentaciones complicadas y el uso de nueva tecnología para sistematizar los servicios públicos, mientras se tienen en cuenta las numerosas variaciones y los posibles efectos adversos, constituyen pilares individuales fundamentales de una política global de la administración. Cada vez más, los países de la OCDE consideran que la prevención tiene prioridad sobre la represión, pues se lograrían mejores resultados si, en vez de reprimir la conducta poco ética, se promueve activamente una conducta ética apropiada.

La interacción cambiante entre los sectores público y privado se identificó como un reto importante tanto para los países que introdujeron reformas a la administración pública en las últimas dos décadas como para los que iniciaron su proceso de reforma en fecha más reciente. Tanto Australia como Nueva Zelanda, por un lado, como España o Polonia, por el otro, indicaron que una mayor participación del sector privado causa problemas, sobre todo en áreas donde se carece de las habilidades necesarias, como por ejemplo, en la administración de proyectos y contratos con el sector público. Poner en marcha la delegación de la administración, mayor responsabilidad y flexibilidad en la toma de decisiones, así como mayor descentralización, plantea más riesgos. Además, los países identificaron deficiencias en sus sistemas de administración pública, como promoción ineficiente en México y Turquía, por ejemplo; falta de estabilidad en la carrera del servicio público en México, falta de motivación, desconfianza o negligencia en el proceso de reclutamiento. Carencia de recursos que se traduce en remuneraciones y compensaciones insuficientes (en Hungría, México, Polonia, Portugal y Turquía) y falta de tiempo para despertar la conciencia o falta de valores comunes y, en general, condiciones laborales insatisfactorias también crearon un ambiente de trabajo desalentador dentro del sector público. Algunas veces, la misma medida puede considerarse un obstáculo en algunos países, mientras que, en otros, se considera benéfica para la promoción de la ética. Mientras que en Corea, por ejemplo, el cambio frecuente de puestos provo-

ca más bien un sentido débil de responsabilidad entre los funcionarios públicos, otros países juzgaron necesaria la transferencia de los servidores públicos, sobre todo en áreas susceptibles de corrupción. Entre los factores externos se mencionaron: el control económico excesivo por parte del Estado y la falta de vigilancia estricta en los registros financieros; menos mecanismos judiciales efectivos y un nivel educacional más bajo que el esperado; el cambio de *status* del servicio público en la sociedad y en el mundo empresarial; y la falta de confianza en el servicio público. Además, el crecimiento de grupos del crimen organizado y disposiciones legales inadecuadas (el código penal no contempla todavía ciertas prácticas de corrupción, como el soborno) también se consideran obstáculos importantes para reducir la corrupción en el servicio público en Polonia.

Las medidas que aumentan la transparencia se consideraron como uno de los instrumentos más efectivos para favorecer la integridad y prevenir la corrupción. En los países escandinavos, la transparencia e imparcialidad de la administración —especialmente el acceso directo a los documentos públicos— han contribuido de manera significativa a reducir y conservar bajo el nivel de corrupción del servicio público. En los nuevos países miembros de la OCDE, la transparencia se consideró como el objetivo global para impulsar el proceso de democratización y modernización de la administración y lograr servicios públicos más amigables con el usuario. En su transición política, los países de Europa Central se han concentrado en el establecimiento de las instituciones de un nuevo sistema que garantice la democracia. Desde su incorporación a la OCDE, Corea y México también han tomado varias medidas para abrir su administración. Por ejemplo, Corea creó un nuevo marco legal mediante la promulgación en 1997 de una Ley de Procedimientos Administrativos para proporcionar información a los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones administrativas, y aprobó una ley sobre la libertad de información. Otros países miembro con marcos institucionales establecidos se centraron en nuevos problemas —incluido el financiamiento político— para hacer más transparentes estas áreas específicas. Francia actualizó su sistema de declaraciones patrimoniales para los políticos en 1996, y el gobierno del Reino Unido extendió el mandato del Comité de Normas de la Vida Pública para que estudiara el asunto del financiamiento de los partidos políticos en 1997. Los resultados y las recomendaciones de las au-

dencias públicas se resumieron en un informe que se publicó en octubre de 1998.¹⁵

Provistos de mayor acceso a la información gubernamental, el público y los medios se han convertido en guardianes más efectivos del servicio público. Cuando las acciones de los servidores públicos son más visibles, también lo son sus errores e infracciones. Podría alegarse que el aparente aumento de infracciones está más en función de una mayor transparencia y escrutinio que en un incremento real de los casos. Lo que antes permanecía oculto en el secreto burocrático ahora está abierto al escrutinio del público y de los medios. Después de todo, una mayor transparencia apuntala la conducta responsable, que es un pilar esencial de la democracia. ■

¹⁵ Véase <http://www.official-documents.co.uk/document/cm40/4057/4057.htm>.