

Confianza en el Gobierno

MEDIDAS PARA FORTALECER EL MARCO ÉTICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

GOBIERNO

OCDE



COMISIÓN
PERMANENTE DE
CONTRALORES
ESTADOS-FEDERACIÓN



Confianza en el gobierno.

Medidas para fortalecer
el marco ético en los países
de la OCDE

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo I de la Convención firmada el 14 de diciembre de 1960, en París, y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo promover las políticas destinadas:

- a lograr la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y a aumentar el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y no miembros en vías de desarrollo económico;
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países siguientes se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas corresponden a las del depósito de los instrumentos de adhesión): Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Traducido bajo la responsabilidad de la
Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, México,
a partir de las versiones originales en inglés y francés,
publicadas respectivamente con los títulos

Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries
Renforcer L'éthique dans le service public: Les mesures des pays de l'OCDE

© OCDE, 2000

La OCDE no es responsable por la calidad de la traducción al español, ni por su coherencia con el texto original. Esta traducción incluye únicamente las primeras 80 páginas de la versión original.

Las solicitudes de permiso de reproducción parcial para uso no comercial o destinada a la formación deben dirigirse al Centre Français d'Exploitation du Droit de Copie (CFC), 20 rue des Grands-Agustins, 75006 París, Francia, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, para todos los países excepto Estados Unidos. Para Estados Unidos, la autorización debe obtenerse del Copyright Clearance Center Inc., (CCC) (1-508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA01923 USA, o en CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Cualquier otra solicitud de reproducción o de traducción total o parcial de esta publicación debe ser dirigida a Editions de l'OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France.

Prólogo

En abril de 1998, la Junta de Consejo de la OCDE a nivel ministerial, solicitó la elaboración de un reporte sobre la implantación de la Recomendación de la OCDE de 1998 sobre Mejoramiento de Conducta Ética en el Servicio Público. El presente libro se basa en los resultados del estudio que fue conducido en 29 países de la OCDE.

El presente reporte fue elaborado por János Bertók del Servicio de Administración Pública de la OCDE. El autor desea agradecer a los países de la OCDE que participaron en el estudio, de manera especial, a los miembros del Grupo de Referencias de la OCDE sobre Ética en el Servicio Público que contribuyeron en la preparación del reporte. El presente libro ha sido publicado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

Presentación

En México, se han venido realizando esfuerzos significativos para fortalecer la administración pública. En estas tareas, destaca la articulación del sistema nacional de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de desarrollo administrativo. Los resultados no se han hecho esperar y la dinámica generada ha permitido una acción constante y comprometida para reducir niveles de corrupción en los tres órdenes de gobierno, así como para incorporar sistemas y tecnologías que actualizan y desarrollan los procesos de atención ciudadana, dándoles mayor transparencia y certidumbre.

La Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, se ha constituido en un impulsor cotidiano de estas tareas. En los últimos años, los resultados de compartir e intercambiar avances y experiencias a lo largo del país, han permitido imprimirle una mayor intensidad a nuestros trabajos, así como promover una amplia colaboración entre gobierno y sociedad, a fin de contribuir en la cimentación de una nueva cultura hacia la integridad a partir de la construcción de una infraestructura ética. Con esta visión, se creó la Unidad Promotora de Integridad, destacando entre sus primeras actividades la selección y traducción de la primera parte de este trabajo editorial, realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que consideramos será un material de mucha utilidad para los miembros de nuestro organismo, así como un punto de partida alentador para los propósitos que nos animan.

En este libro, es importante destacar el significado que los países miembros de la OCDE le otorgan a los valores éticos, principalmente al de integridad, que “se ha convertido en una condición fundamental para los gobiernos que ofrecen un confiable y efectivo marco de trabajo para la vida económica y social de sus ciudadanos”. De tal suerte que, si se quiere alcanzar la categoría de un buen gobierno, es necesario contar con instituciones y mecanismos que promuevan la integridad en todos los servidores públicos.

Los integrantes de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, esperamos que este esfuerzo sea el principio de una fructífera relación con el Centro de la OCDE para México y América Latina, que nos permita tener acceso a las múltiples y diversas experiencias acumuladas por este reconocido organismo internacional en materia de transparencia y desarrollo de la administración pública. De la misma manera, reconocemos en ello la oportunidad de propiciar un impacto positivo en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la gestión pública, al fomentar una cultura del servicio público sustentada en los valores éticos y en la actualización de los instrumentos para la consecución de un buen gobierno.

Lic. Juan Manuel Flores Álvarez
Presidente de la Comisión Permanente
de Contralores Estados-Federación
Noviembre 2001

Contenido

Prefacio	9
Resumen	11
I. Introducción	25
I.1. Estudio de ética de la OCDE	25
<i>Estructura del Reporte</i>	26
<i>Métodología y alcance</i>	26
I.2. Antecedentes del Reporte	27
<i>Enfoque general de la OCDE para analizar el ambiente del servicio público</i>	27
<i>Definición de una infraestructura de ética</i>	27
<i>Dos enfoques principales en el área de la OCDE</i>	31
<i>Recomendación de la OCDE sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público</i>	32
<i>La OCDE también apunta hacia el "lado de abastecimiento" de la corrupción</i>	33
<i>Acercamiento con países no miembros</i>	34
I.3. ¿Por qué ética ahora?	35
<i>Reformas en la administración pública</i>	35
<i>Consecuencias y retos de preocupación ética</i>	35
<i>Ambiente decisivo</i>	37
II. Entrega de una infraestructura de ética	39
II.1. Servicio público basado en valores	39
<i>¿En cuáles formas están disponibles los valores esenciales?</i>	42
<i>Actualización de valores esenciales</i>	43
<i>Comunicación de valores</i>	44
<i>Conocimiento de valores y conductas acordes</i>	45
II.2. Valores en acción	47
<i>Formas para establecer estándares de conducta</i>	47
<i>Lineamientos específicos adicionales</i>	49
<i>Reglamentos legales</i>	51
II.3. De disposiciones a cumplimiento	52
<i>Desarrollo de un ambiente de trabajo de apoyo</i>	54
<i>Medidas de la administración de recursos humanos</i>	55
<i>Información y capacitación para servidores públicos sobre asuntos de ética</i>	58
<i>Políticas de declaración</i>	62

<i>Procedimientos para reportar conductas indebidas y sospecha de corrupción</i>	65
<i>Control interno para apoyar el mejoramiento de conducta ética en el servicio público</i>	70
II.4. Escrutinio de conductas indebidas en el servicio público	72
<i>Procedimientos disciplinarios en el caso de violación de estándares del servicio público</i>	72
<i>Investigación y enjuiciamiento de conductas indebidas</i>	75
<i>Escrutinio independiente</i>	79
II.5. Coordinación y administración de la política de ética y anticorrupción en el gobierno	83
<i>Creación de un marco institucional de coordinación</i>	85
<i>Desarrollo de planes y estrategias de ética y prevención de corrupción</i>	86
II.6. Evaluación de la eficacia en la administración de ética	87
<i>Marco institucional para la evaluación de medidas de ética</i>	88
<i>Medidas eficaces y áreas de riesgo</i>	89
II.7. La transparencia como fuerza impulsora	92
 Anexo: Recomendación de 1998 del Consejo de la OCDE sobre Mejoramiento de Conducta Ética en el Servicio Público, incluyendo Principios para la Administración de Ética en el Servicio Público	 95
 Notas	 103

Lista de gráficas

1. Los ocho valores esenciales del servicio público que se establecen con mayor frecuencia en los países de la OCDE	40
2. Cómo comunicar valores esenciales a servidores públicos	45
3. Estándares de conducta establecidos: actividades	48
4. Formas de conductas indebidas penalizadas por países de la OCDE	52
5. Medidas administrativas para asegurar estándares altos de conducta para asistir en la prevención	54
6. Identificación y reporte de conflicto de interés	55
7. Medidas de administración de recursos humanos para el desarrollo del ambiente ético	56
8. Declaración de información: quién debe declarar	63
9. Declaración de información: lo que debe declararse	64
10. Declaración de información: frecuencia de declaración	66
11. Reporte de conductas indebidas o sospecha de corrupción: procedimientos y obligaciones para los servidores públicos	67
12. Reporte de conductas indebidas: procedimientos e instituciones para el público	70
13. Cuerpos de investigación de conductas indebidas y corrupción en el servicio público	76
14. Escrutinio independiente de la administración	79
15. Aseguramiento de la consistencia de la política de ética y anticorrupción	84
16. Instituciones que coordinan la política de ética	85

Lista de tablas

1. Valores esenciales del servicio público establecidos en documentos públicos en países de la OCDE	41
2. Valores esenciales como parte del marco legal	42
3. Revisión de valores esenciales de servicio público en la última década	43
4. Comunicación de valores esenciales en países de la OCDE	46
5. Fuentes formales para estándares de conducta	48
6. Grupos profesionales sujetos a lineamientos específicos	50
7. Prohibiciones y restricciones legales para funcionarios públicos	53
8. Actividades vulnerables que reciben atención especial	56
9. Medidas complementarias para actividades vulnerables	57
10. Capacitación de servidores públicos sobre asuntos de ética	58

Lista de cuadros

1. La infraestructura de ética	28
2. Los siete principios de la vida pública en el Reino Unido	44
3. Documentos que establecen expectativas de estándares de conducta en Nueva Zelanda	49
4. Política de declaración en Italia	66
5. Las tareas del Auditor General en Canadá	81
6. El mandato del Ombudsman parlamentario en Finlandia	82
7. Evaluación de reglas y medidas de ética en Estados Unidos	89

Prefacio

El servicio público implica confianza pública. Los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan a los intereses públicos con equidad y que administren los recursos públicos diariamente en forma correcta. Los servicios públicos justos y confiables inspiran confianza pública y crean un ambiente favorable para los negocios, contribuyendo así con mercados que funcionan bien y el crecimiento económico. La ética pública es un prerequisite y sostén de la confianza pública. Asimismo, es la clave de un buen gobierno. El presente reporte provee, por primera vez, una visión global de medidas de ética adoptadas en los 29 países de la OCDE, incluyendo tendencias generales, prácticas prometedoras, y soluciones innovadoras.

El ambiente socioeconómico que cambia rápidamente, en especial, la demanda creciente de transparencia, requiere que los gobiernos analicen y ajusten mecanismos para asegurar que la conducta real corresponda con las expectativas. La OCDE ha desarrollado, mediante consulta extensa y pláticas entre países miembros sobre lo que tiene resultados positivos, un enfoque a la ética donde se combinan pasos individuales para formar un sistema fuerte y coherente para promover estándares éticos. La OCDE también apoya a los esfuerzos de sus miembros para promover mecanismos de monitoreo de cumplimiento y para adoptar sanciones en contra de malas acciones.

Un reto clave del gobierno es la adaptación de la misión del servicio público a las necesidades actuales y para asegurar que sus valores esenciales y estándares cumplen con las cambiantes expectativas públicas. Un conjunto moderno de valores esenciales debe combinar valores “tradicionales” tales como imparcialidad, legalidad e integridad, con valores “nuevos”, como una mayor responsabilidad y transparencia pública.

Para traducir estos valores a la práctica, los Miembros necesitan legislar algunos estándares de conducta, en particular, en relación con el uso de información oficial y recursos públicos, la aceptación de obsequios o beneficios, y el trabajo fuera del servicio público. Las áreas sensibles con mayor posibilidad de riesgos de conflicto de intereses, como justicia, administración de impuestos y aduanas, e interfases políticas/administrativas también requieren del desarrollo de estándares especiales. Asimismo, los gobiernos necesitan aprovechar la tecnología nueva para informar a los ciudadanos sobre las expectativas de estándares de los funcionarios que sirven al público.

Este trabajo importante complementa otras iniciativas recientes como la Convención de la OCDE en contra de sobornos de funcionarios públicos y Principios de la OCDE de dirección corporativa, como parte de un esfuerzo más amplio en la OCDE para promover la buena dirección, tanto en las esferas públicas como en las privadas.

Donald J. Johnston
Secretario General de la OCDE

Resumen

La integridad se ha convertido en la condición fundamental de los gobiernos, con el fin de proveer un marco confiable y efectivo para la vida económica y social de sus ciudadanos. Las instituciones y mecanismos que promueven la integridad son considerados como componentes básicos de una buena dirección. El presente reporte¹ proporciona, por primera vez, un banco de datos de medidas de integridad utilizadas en 29 países miembros de la OCDE, así como un inventario de tendencias comunes y buenas prácticas.

El aseguramiento de integridad significa:

- La conducta de servidores públicos se encuentra en línea con los propósitos públicos del organismo donde se desempeñan.
- Las operaciones diarias de servicio público para los negocios son confiables.
- Los ciudadanos reciben tratamiento imparcial sobre la base de legalidad y justicia.
- Los recursos públicos se utilizan en forma efectiva, eficiente y correcta.
- Los procedimientos de toma de decisiones son transparentes al público, y las medidas se encuentran en su lugar para permitir el escrutinio y enmienda pública.

Los países se encuentran bajo presión constante para colocar sus medidas de integridad en línea con las realidades rápidamente cambiantes de hoy en día, incluyendo la globalización, integración europea, las exigencias de los ciudadanos de funcionamiento y responsabilidad. Los gobiernos de los países Miembros han reformado sus sectores públicos para permitir mayor flexibilidad en el logro de las metas públicas deseadas. La descentralización y la delegación de la administración del servicio público han reducido controles y dado mayor flexibilidad de juicio por parte de oficiales. Si bien es cierto que el uso incrementado de métodos del sector privado realzan la eficiencia y la efectividad del sector público, esto también ha conducido a una fragmentación de los valores, los estándares y las formas de operación tradicionales del servicio público.

Esta situación requiere del realce de mecanismos para mejorar responsabilidad de servidores públicos hacia sus nuevos poderes

Las medidas de integridad son ahora ingredientes vitales de una buena dirección

La integridad es el forjamiento de lazos fuertes entre expectativas de ideales y conducta formal

Las reformas han cambiado el ambiente del servicio público

...el cual necesita de mecanismos mejorados para asegurar la adherencia a valores esenciales

Los países de la OCDE comparten conceptos comunes básicos para el desarrollo de una infraestructura de ética...

...sin embargo, sus ambientes particulares determinan las medidas concretas que utilizan

Los valores esenciales deben proveer una base sólida para las operaciones diarias del servicio público

discrecionales y para asegurar que se adhieran a los valores actualizados y las expectativas de ciudadanos. El balance correcto entre la delegación y la responsabilidad es de central importancia para el logro de un servicio público profesional bien desempeñado. En la medida en que se reducen los reglamentos y controles centrales tradicionales, el rol de valores y los conceptos de interés público implicados se vuelven más significativos, como una guía de conducta y como un punto de referencia común e hilo unificador para la totalidad del servicio público.

El presente reporte indica el incremento en esfuerzos y el avance en la administración de ética en el área de la OCDE

El reporte describe tendencias comunes para la formación de la infraestructura de ética en los países de la OCDE. Asimismo, subraya la necesidad de un sistema consistente de mecanismos de apoyo para:

- Comunicar e inculcar valores esenciales y estándares éticos para servidores públicos, con el fin de proveer lineamientos claros y asesoría en la solución de dilemas éticos.
- Promover estándares éticos, prevenir situaciones propensas a conflictos de intereses y premiar estándares de conducta elevados a través del desarrollo profesional.
- Monitorear el cumplimiento y reportar, detectar, investigar y sancionar las conductas indebidas.

El reporte también demuestra que, a pesar de las tendencias comunes, las medidas específicas de los países reflejan diferencias nacionales en prioridades y en la cultura social, administrativa y política. La segunda parte del reporte presenta un banco de datos actualizado de mecanismos existentes para promover la integridad y contrarrestar la corrupción en todos los países de la OCDE, incluyendo las medidas más recientes y las planeadas.

Las declaraciones de valores esenciales constituyen la base de operaciones del servicio público dentro de los países de la OCDE

La identificación de valores esenciales es el primer paso para crear una cultura, donde tanto los servidores públicos como la sociedad tienen un entendimiento común de las expectativas de la conducta de los titulares de puestos públicos. El estudio revela que todos los países de la OCDE establecen un conjunto de valores esenciales para guiar su servicio público en las operaciones diarias. Aunque los valores esenciales aparecen en una variedad de formas, incluyendo documentos legales como constituciones y publicaciones promocionales. Los países Miembros obtienen estos valores de las

mismas fuentes sustanciales, que son: la sociedad, la democracia y la profesión.

Cerca de un tercio de los países Miembros ya han actualizado sus valores esenciales de servicio público durante los últimos cinco años, y se han estado llevando a cabo análisis más profundos. Durante el curso de las revisiones, los países de la OCDE han dado de nuevo énfasis a los valores "tradicionales", al mismo tiempo que les proporcionan un contenido moderno combinándolos con valores "nuevos" para reflejar la creciente cultura de servicio público basada en resultados.

La imparcialidad encabeza la lista de los valores esenciales. Hoy en día, también implica un acceso equitativo a los servicios públicos y una posición equitativa ante la ley. Tal como el estudio lo demuestra, los valores "tradicionales" actualizados aún forman la base de los valores del servicio público: la imparcialidad, la legalidad y la integridad son los valores del servicio público que se establecen con mayor frecuencia en los países de la OCDE. Sin embargo, éstos han sido complementados por valores "nuevos", como la *eficiencia* y la *transparencia*, lo cual refleja la evolución de las exigencias sociales y los cambios en la administración pública.

La legislación de estándares de conducta se ha convertido en la forma primaria para trabajar sobre valores esenciales establecidos en todo el servicio público

Los valores esenciales son una guía para el juicio de los servidores públicos sobre lo que es bueno y correcto en sus operaciones diarias. Para poner en vigor los valores, casi todos los países de la OCDE han desarrollado una descripción más detallada de las expectativas de estándares de todos los servidores públicos en situaciones sensibles. El reporte indica con claridad que los estándares establecen límites para la conducta de servidores públicos, en particular, en relación con el uso de información oficial y recursos públicos, la aceptación de obsequios o beneficios, y el trabajo fuera del servicio público. El reporte también muestra que la legislación de estándares de conducta para todo el servicio público ha sido una tendencia fuerte en toda el área de la OCDE, aunque también los documentos guías articulan ampliamente las expectativas de estándares.

El estudio subraya que se necesita una atención más rigurosa para grupos específicos que trabajan en áreas sensibles o donde existe un alto riesgo de conflicto de intereses. Estas áreas incluyen, en especial, las funciones esenciales del Estado, y las áreas donde los ciudadanos dependen totalmente de los servicios públicos. El

Los cambios continuos en el ambiente del sector público hacen necesaria la actualización de valores esenciales

La imparcialidad, la legalidad y la integridad son las características que se distinguen en el servicio público

La posibilidad de situaciones de conflicto de intereses requiere de estándares detallados para el servicio público

Profesiones específicas requieren de estándares adicionales

reporte muestra que una gran mayoría de los países de la OCDE usan lineamientos complementarios para grupos o profesiones específicos, además de estándares generales que se aplican a todos los servidores públicos. Los países Miembros se enfocan, en especial, en las administraciones de justicia, impuestos y aduanas, así como en la policía y la defensa nacional.

...lo cual incluye códigos para ministros

El reporte indica como área emergente, la interfase política/administrativa para la que alrededor de la mitad de los países ya han desarrollado lineamientos específicos. Algunos países también han elaborado códigos para ministros, con el fin de guiarlos en asuntos relacionados con la conducción de negocios gubernamentales. El mayor reto para los países es la forma de asegurar estándares consistentes de conducta para todo el servicio público y, al mismo tiempo, tomar en cuenta características específicas de los sectores respectivos y agencias individuales.

Las leyes respaldan estándares éticos y proveen un marco de administración de ética

Las leyes proveen el marco de investigación, denuncia, acciones disciplinarias y enjuiciamiento para contrarrestar el incumplimiento de servidores públicos con estándares de conducta específicos. Sin embargo, un creciente número de países han incorporado recientemente otros elementos de su infraestructura de ética en el marco legal, por ejemplo, el conjunto de valores esenciales y el código de conducta.

Las leyes penales sancionan formas específicas de corrupción...

El reporte demuestra que casi todos los países de la OCDE condenan formas activas y pasivas de corrupción cometidas por funcionarios públicos. Asimismo, más y más países están condenando otras formas de corrupción, como la corrupción directa e indirecta, e intentos de corrupción, y extendiendo su alcance a funcionarios públicos extranjeros. Un número creciente de países de la OCDE también condenan violaciones de valores y principios esenciales de servicio público, como la imparcialidad en la toma de decisiones y el sostenimiento de la confianza pública: el no usar el puesto público para el lucro privado.

...así como violaciones de valores esenciales

Para poner los valores en vigor, se necesita tanto de la comunicación de valores esenciales como de capacitación para elevar la toma de conciencia dentro del servicio público

La participación de personal activo en la modernización de valores del servicio público crea una comprensión común

El reporte indica que más de un tercio de los países de la OCDE han consultado a grupos definidos dentro y fuera del servicio público y han publicado el borrador del documento sobre valores del servicio público para comentarios públicos. La participación del personal implicado en el proceso de revisión fue un factor crucial para establecer la mutua comprensión entre servidores públicos y conducir a una posterior implantación más suave.

El reporte demuestra que una gran mayoría de países Miembros comunican valores. Más de la mitad de los países se enfocan en nuevos reclutamientos a los que dan información sobre valores cuando se unen al servicio público. Un tercio de los países incluyen la declaración de valores en el contrato de empleo. El reporte también indica que casi todos los países de la OCDE proveen capacitación, en especial, para elevar la toma de conciencia de los servidores públicos en asuntos éticos, aunque existe un énfasis creciente sobre el desarrollo de las habilidades necesarias para que los servidores públicos puedan manejar dilemas éticos. Además, los servidores públicos no están solos cuando confrontan dilemas éticos en el lugar de trabajo. En la mayoría de los países, ellos tienen la posibilidad de obtener asesoría por parte de sus superiores, aunque algunos países proveen acceso a cuerpos externos, como agencias centrales especiales, con el propósito de asegurar la neutralidad de la asesoría.

Un número creciente de países han reconocido la ventaja del uso de la nueva tecnología, en especial, de Internet y CD-ROMs interactivos, para dar información sobre valores y expectativas de estándares y para proveer capacitación a servidores públicos sobre asuntos de ética.

Los análisis de medidas administrativas deben crear un ambiente de trabajo, con énfasis en la integridad, valores esenciales y transparencia

La creación de un ambiente de trabajo de apoyo inicia con medidas generales de administración. El reporte muestra que la gran mayoría de los países de la OCDE emplean las medidas administrativas clave que se citan a continuación, para asegurar la transparencia:

- Establecer estándares para tiempo oportuno.
- Requerir motivos para decisiones.
- Proveer reparación en contra de decisiones.

Estas medidas administrativas se consideran como los instrumentos primarios para construir un ambiente de trabajo de apoyo.

En particular, la administración de recursos humanos juega un papel esencial en la promoción de un ambiente ético, al desarrollar el profesionalismo y ejercer la transparencia en las prácticas diarias. El estudio muestra que los países de la OCDE están conscientes de la importancia de una administración de recursos humanos sólida y, en forma casi unánime, basan el reclutamiento y la promoción de servidores públicos en los méritos de su servicio público. La gran mayoría de los países aseguran la apertura de sus procesos

Los gobiernos deben enfocarse en inculcar valores y estándares...

...y explorar las soluciones innovadoras provistas por nuevas tecnologías

Crear un ambiente administrativo general que asegure la transparencia...

...y reejerer el mérito y la integridad desde el reclutamiento y a través del desarrollo profesional

de selección publicando tanto las reglas de reclutamiento como sus puestos vacantes. Más de la mitad de los países también toman en cuenta consideraciones éticas en el reclutamiento y evaluación de desempeño.

Hacer énfasis en la prevención de posibles conflictos de intereses

El reporte muestra que la gran mayoría de los países de la OCDE dan atención a conflictos de intereses requiriendo la identificación y el reporte de conflictos de intereses. Dos tercios de los países han desarrollado medidas de anticorrupción específicas en áreas sensibles como la procuración pública. El dar atención especial a oficiales en puestos que son particularmente susceptibles a la corrupción es una creciente preocupación de los países de la OCDE. Dos tercios de los países usan medidas complementarias para oficiales en estas áreas, como reglamentos y lineamientos específicos, control más estricto o cambios regulares de puestos.

La revelación de información sobre intereses privados, para hacer que la toma de decisiones sea más transparente

Los países de la OCDE, con algunas excepciones, requieren de la revelación de intereses financieros personales para reducir al mínimo la posibilidad de conflictos que surgen entre deberes públicos e intereses privados. Alrededor de la mitad de los países también obligan a dar informes sobre posiciones externas y obsequios. Entre más alto sea el puesto, más se requiere de transparencia. En forma típica, se requiere la revelación por parte de oficiales elegidos y servidores públicos ejecutivos, y en algunos países, sólo de servidores públicos en general. Ciertos sectores sensibles, como las administraciones de impuestos y aduanas, también exigen informes más estrictos.

...y también ayudar a la detección

El propósito de la política de revelación es evitar conflictos de intereses y proveer lineamientos. Sin embargo, algunos países usan la declaración de información para ayudar en la detección de enriquecimiento ilícito y contribuir con investigaciones y procedimientos disciplinarios. Por lo general, más de la mitad de los países, requieren la declaración cuando alguien se une al servicio público y posteriormente en forma anual. En la mayoría de los casos, la información es exclusiva para uso oficial interno y permanece confidencial. Sin embargo, algunos países permiten el acceso público para mantener un escrutinio público estrecho.

La administración también implica asegurar el monitoreo del cumplimiento con expectativas de estándares

Casi todos los países de la OCDE aplican un control interno, lo cual posibilita a los administradores el reconocimiento y la exposición de cualquier fenómeno que haga posible la corrupción. El reporte indica que los países de la OCDE han reforzado las medidas legales

existentes o establecido un marco legal de control interno. El control interno, como instrumento ampliamente reconocido en toda el área de la OCDE, apoya los esfuerzos de prevención de corrupción monitoreando la administración de recursos públicos y señalando deficiencias individuales y debilidades sistemáticas. Además, el control interno analiza las medidas recomendadas para el mejoramiento de la administración y, en algunos casos informan directamente el nivel político.

De cualquier manera, la organización, frecuencia y mecanismos de seguimiento varían de un país a otro. La mayoría de los países tienen control interno en cada agencia y departamento, y llevan a cabo análisis en forma anual o cuando surge la necesidad. Los resultados de los análisis por lo general se dirigen a la administración dentro de la organización y sólo unos cuantos países ponen los reportes al alcance del público en general. Los análisis de control interno con frecuencia se acompañan de algún tipo de supervisión externa que también inspecciona la efectividad de sistemas de control interno.

El estudio revela que todos los países de la OCDE cuentan con instituciones que realizan escrutinios independientes sobre operaciones de servicio público. Hacen responsables a sus servidores públicos por sus acciones, finalmente, para el público. En todos los países la rama legislativa, ya sea parlamento o congreso, o sus comités, asumen los análisis de las actividades del servicio público. Otros tipos de escrutinio que se usan con frecuencia incluyen auditorías externas independientes, investigación por parte del Ombudsman, análisis judiciales o éticos específicos. El reporte también indica que el facultar a un comisionado o comisión independiente (Ombudsman) para el escrutinio de una mala administración se ha convertido en un instrumento popular en más de la mitad de los países. Una tendencia emergente es la creación de una unidad independiente especializada para la ética del servicio público.

El reporte demuestra que en muchos países se reconoce a la auditoría interna y externa como formas importantes para descubrir e investigar el fraude y la corrupción a través de su papel de supervisores de la legalidad y propiedad de las ganancias y gastos del Estado. La auditoría interna se usa en algunos países, mientras que la gran mayoría de los países de la OCDE emplean auditorías externas dirigidas principalmente por instituciones auditoras superiores con jurisdicción sobre todo el servicio público. Para mantener al público informado, se publican continuamente reportes de auditoría externa en dos tercios de los países.

Crear un control interno completo para detectar irregularidades individuales y fallas sistemáticas

Integrar un control interno, en el marco de la administración de organizaciones

El control interno debe de ir acompañado de un escrutinio independiente

...donde la auditoría externa juega un rol vital

Facultar tanto a los servidores públicos como a los ciudadanos para reportar conductas indebidas y ofrecer protección a los denunciantes

El reporte de conductas indebidas se ha vuelto una preocupación evolutiva para los gobiernos...

Dos tercios de los países Miembros obligan a sus servidores públicos a reportar conductas indebidas y/o suministrar procedimientos para facilitar su reporte. Entre estos países con esquemas para denuncias, dos tercios definen las reglas y procedimientos a seguir en su marco legal, mientras que otros países los definen en sus reglas internas organizacionales. Además, los administradores y las organizaciones designadas están a cargo tanto de proveer asistencia como de investigar los casos individuales. Hoy en día, Internet cuenta con un nuevo dispositivo para que el público reporte conductas indebidas.

...y también el proveer protección a los denunciantes

En los países de la OCDE se ha hecho evidente la creciente necesidad de proveer protección a los denunciantes en el servicio público. Casi la mitad de los países miembros ofrecen protección general, principalmente en el marco del servicio público. Las protecciones que se otorgan con mayor frecuencia son la protección legal y el anonimato.

Los países también dan poder al público para exponer las conductas indebidas

Los países de la OCDE tienen mucho en común, en relación con los procedimientos para que los ciudadanos expongan las acciones indebidas cometidas por servidores públicos. Dos tercios de los países de la OCDE ponen a disposición del público vías semejantes, tales como procedimientos para reclamos, mediadores, centros de ayuda y líneas telefónicas.

El asumir acciones en contra de violaciones de estándares es una responsabilidad compartida de administradores y cuerpos de investigación externos

Las leyes ponen a la disposición medidas disciplinarias para sancionar violaciones de estándares de servicio público

Todos los países de la OCDE reconocen que en el caso de violación de estándares de servicio público, se deben adoptar acciones disciplinarias dentro de la organización donde ocurran. Todos los gobiernos han desarrollado un marco general para procedimientos disciplinarios, el cual constituye tanto un instrumento práctico para que los administradores impongan sanciones justas y oportunas como garantías para un proceso justo para los servidores públicos implicados. Las leyes, de servicio civil o servicio público en general, son la fuente primaria de procedimientos disciplinarios y sanciones para servidores públicos en la mayoría de los países. Sin embargo, los documentos, agencias y contratos departamentales son con frecuencia complementarios al marco legal general. En algunos casos, la violación de reglas administrativas puede también constituir una violación de los códigos penales o criminales.

El reporte demuestra que los administradores tienen un rol clave en la iniciación oportuna de medidas disciplinarias en sus agencias, pero también pueden recibir asistencia de instituciones externas específicas. En muchos países, los administradores tienen el deber de detectar violaciones a las reglas de servicio público y de sancionarlas con medidas administrativas y disciplinarias adecuadas y oportunas en las organizaciones del sector público respectivo.

El estudio confirmó que los países de la OCDE emplean tipos muy semejantes de sanciones disciplinarias. Estas sanciones van desde la advertencia y llamada de atención hasta la sanción material y, finalmente, el despido temporal o definitivo. Todos los países consideran el despido como la consecuencia disciplinaria más rígida. El reporte demuestra que los países buscan asegurar un tratamiento justo en los procedimientos disciplinarios, principalmente, el dar garantías a los servidores públicos durante el curso del procedimiento. Como una de las garantías más importantes, la mayoría de los países dan la posibilidad de desagravio legal en contra de la acción disciplinaria.

Aunque los administradores del sector público tienen la responsabilidad principal de investigar la supuesta conducta indebida, el reporte confirmó que las instituciones externas siguen siendo las formas más importantes para la investigación y acusación de conducta indebida en el servicio público. Dos tercios de los países han creado cuerpos de investigación que operan con jurisdicción sobre todo el servicio público, mientras que la función de investigación ya existe dentro de las agencias individuales de servicio público en casi la mitad de los países. Menos de un tercio de los países emplean cuerpos de investigación especializados con jurisdicción exclusiva sobre un sector específico.

Donde exista una posible violación de la ley criminal, la policía es, naturalmente, el cuerpo investigador más común en los países de la OCDE. El enjuiciamiento por conducta indebida, en especial, la corrupción cometida por titulares de puestos públicos, es la responsabilidad clásica de la oficina de enjuiciamiento público ordinario en casi todos los países de la OCDE. Los cuerpos investigadores y/o enjuiciadores tienen la facultad de presentar casos de sospecha de corrupción directamente en el tribunal en todos los países de la OCDE. Además, dos tercios de los países indicaron que cuentan con procedimientos y mecanismos disponibles para traer la conducta indebida a la atención de cuerpos que ejercen escrutinio independiente sobre actividades de servicio público. Los países de la OCDE buscan garantizar la objetividad e imparcialidad de las investigaciones y enjuiciamientos, y mantener la independencia de las instituciones implicadas mediante leyes aplicables.

Los administradores tienen un papel clave en la iniciación de medidas disciplinarias

Los procedimientos disciplinarios sancionan los quebrantamientos y también aseguran un trato justo

Los administradores comparten la responsabilidad con cuerpos investigadores externos...

...sin embargo, estos cuerpos externos juegan un papel directivo en la investigación y en el enjuiciamiento

La administración de la ética gubernamental y la política de anticorrupción incluye la coordinación y la evaluación de diversas medidas

La coordinación de medidas de integridad es una precondition para el éxito

El estudio muestra que las medidas de integridad con éxito consisten en una combinación de acciones que son consistentes entre sí, y que toman en cuenta el ambiente del servicio público más amplio. El admitir esto conduce a la necesidad de coordinar la amplia variedad de actividades en el lugar y de asegurar que esta ética y medidas de anticorrupción sean consistentes y complementarias. Unos cuantos países han desarrollado un paquete complejo de medidas, mientras que más de la mitad de los países han asignado a instituciones centrales para que coordinen la implantación de medidas relacionadas con la ética, incluyendo el asegurar la consistencia de los reglamentos legales y el proveer orientación nacional, con el fin de ayudar a desarrollar estrategias de prevención en organizaciones individuales. Una creciente preocupación es la implicación de organizaciones no gubernamentales y sindicatos tanto en la elaboración como en la implantación de medidas de integridad.

La administración de la implantación de medidas de integridad también implica evaluación

Mientras que la evaluación de conducta individual es una responsabilidad de la administración en toda organización de servicio público, la mayoría de los países de la OCDE han desarrollado procedimientos y han asignado organizaciones para evaluar la efectividad de las medidas para la promoción de conducta ética y la prevención de conductas indebidas en el servicio público. Generalmente, instituciones centrales, ministerios a cargo de política de servicio público y cuerpos de auditoría son asignados para llevar a cabo análisis y resúmenes de sus resoluciones en reportes, en forma anual o bianual. La medida que se usa con mayor frecuencia por los países de la OCDE es el análisis de fallas sistémicas y tendencias en casos criminales y disciplinarios.

Aunque algunos países no cuentan con un procedimiento centralizado o una organización central para la evaluación de la efectividad de medidas que promueven conducta ética y previenen conductas indebidas en todo el servicio público, estos países se esfuerzan por evaluar ciertas áreas sensibles de sus actividades del sector público. Además, los países que han estado lanzando recientemente programas específicos de anticorrupción aún se encuentran en el proceso de realización de los mismos, y la efectividad de estas medidas será evaluada cuando se hayan implantado completamente.

Los gobiernos deben dar una clara misión de su servicio público

Lecciones aprendidas del estudio...

En un mundo que cambia con rapidez y que exige formas nuevas de trabajo a los servidores públicos, los gobiernos deben dar a co-

nocer el enunciado de su misión de servicio público. Esto orientaría a los servidores públicos en sus metas, roles y valores, y sería un paso crucial en la renovación y establecimiento de una cultura moderna de servicio público. Sin embargo, se necesita complementar los enunciados de misión con comunicación que ayude al público, por una parte, a visualizar la misión y, por otra, a internalizarla dentro del servicio público. El hacer la misión y las expectativas de estándares visibles al público, es de central importancia para edificar la confianza en las instituciones públicas.

Tendencias recientes en la administración pública sugieren que los países se den cuenta de la necesidad de ajustar sus marcos para promover la integridad y contrarrestar la corrupción en el servicio público. El cuestionario que se utiliza en el estudio de la OCDE provee un marco de evaluación, mientras que el reporte, el resultado principal del estudio, es un documento exclusivo de recursos. Este reporte muestra direcciones para hacedores de políticas al describir tendencias recientes en medidas de integridad, provee un banco de datos de soluciones individuales en los países Miembros respectivos, y describe estas soluciones en el marco de su ambiente nacional.

Las medidas de integridad no deben ser consideradas como una actividad distinta y separada sino como parte integral de todos los sistemas administrativos. Esto también crea un entendimiento sobre la consistencia necesaria entre, por una parte, un marco de administración de ética estricto y centralizado que se apoye en el cumplimiento dentro de un sistema de administración pública que se base en reglas y procesos y, por la otra, en un marco de ética construido en aspiraciones e incentivos que no pueden ejercerse en sistemas de administración específicos que se basen en resultados. Naturalmente, los países deben sacar sus propias conclusiones tomando en cuenta su política individual y sus tradiciones administrativas.

Para completar la infraestructura ética se necesita de esfuerzos continuos. Los países están considerando, cada vez más, la necesidad de prevención, debido a que han reconocido que entre más den atención a la prevención, menos se necesita ejercer la autoridad. La prevención es una inversión menos costosa a largo plazo, con un impacto más positivo en la cultura del servicio público y en la relación entre el servicio público y la sociedad civil.

El reporte describe las experiencias de los países de la OCDE, incluyendo los retos que han encarado y sus respuestas. La información en las tendencias generales y en las soluciones concretas también da un enfoque significativo para los países no miembros

Los mecanismos para salvaguardar valores necesitan ajustarse más para reflejar los cambios continuos en la administración pública

Incorporar medidas de integridad en la administración global

El énfasis está cambiando del ejercicio de autoridad a la prevención

El reporte proporciona un instrumento único para gobiernos no miembros y subnacionales

Los gobiernos centrales también pueden aprender de otros en el campo

sobre direcciones globales y pueden ayudar en el desarrollo de sus marcos de administración de ética. Asimismo, las experiencias de gobiernos centrales son útiles para gobiernos regionales.

Sin embargo, algunos gobiernos regionales han producido soluciones muy innovadoras en la creación de su Marco de ética general. Ejemplos recientes muestran que estas medidas de integridad son bloques de construcción fundamentales en el proceso de descentralización para crear autoidentidad en las instituciones públicas regionales y mantienen la confianza pública en estas instituciones nuevas.²

...y una mirada hacia adelante sobre asuntos y direcciones emergentes

Pero los gobiernos deben anticipar asuntos que podrían ocasionar problemas...

La internalización de la ética es más y más difícil para un servicio público que ha tenido convergencia con otros sectores. El mantenimiento de distintos estándares de servicio público necesita de esfuerzos especiales por parte de administradores para motivar a servidores públicos. Asimismo, los gobiernos necesitan anticipar situaciones que puedan debilitar la adhesión a distintos valores de servicio público y estándares de conducta, y que puedan preparar respuestas adecuadas para prevenir efectos adversos.

...tales como intereses privados que intervienen en decisiones públicas

Los ciudadanos confían en instituciones públicas cuando saben que los puestos públicos se usan para el bien público. En comparación con años recientes, los ciudadanos exigen mayor transparencia y responsabilidad por parte de funcionarios públicos e instituciones estatales. De hecho, el público espera más información sobre intereses privados que intervienen en el proceso de toma de decisiones de instituciones públicas, en especial, en la interfase entre sectores públicos y privados.

La OCDE podría ayudar a explorar asuntos emergentes, como el desarrollo de mecanismos transparentes en la declaración de intereses privados...

La exigencia de una vida pública más transparente es una fuerza impulsora crucial en los países de la OCDE. La OCDE es un lugar ideal para explorar de manera más profunda todos los asuntos relacionados con la transparencia en el sector público, como la declaración correcta de intereses privados en cabildeo, dado su trabajo analítico sobre ética pública y las experiencias ricas y diversas de países Miembros.

Los cambios estructurales en las últimas dos décadas han hecho que el empleo en el sector público sea cada vez más parecido al del sector privado. Asimismo, el intercambio subrayado entre los sectores público y privado requiere de la internalización rápida de valores esenciales y estándares en el servicio público para asegurar que los valores esenciales sean alineados con las exigencias de los servicios que proveen y con un interés público más amplio. La OCDE

está bien colocada para analizar técnicas innovadoras y métodos prácticos que identifiquen instrumentos de administración modernos que ayuden a servidores públicos a internalizar la integridad en los países Miembros. El explorar formas para enlazar nuevas tecnologías a su máxima capacidad es una oportunidad clave para que los países miembros encuentren respuesta a sus retos en los años venideros.

...y encontrar el mejor uso de técnicas nuevas que ayuden a internalizar la integridad en un mundo que cambia rápidamente

I. Introducción

I.1. Estudio de ética de la OCDE

El trabajo del Comité de Administración Pública de la OCDE (PUMA) sobre ética y prevención contra la corrupción apoya a los países Miembros en sus esfuerzos para mejorar sus sistemas de autoridad y administración del sector público. De manera específica, el presente trabajo pretende ayudar a los gobiernos a que monitoreen el ambiente de servicio público más amplio, con el fin de mantener marcos efectivos para promover la integridad y prevenir la corrupción por parte de funcionarios públicos.

Para colaborar con estos esfuerzos, el Comité de Administración Pública de la OCDE inició un estudio sobre la administración de ética en el servicio público en todos los países de la OCDE en el verano de 1999. El *objetivo* fue proveer información comparativa para apoyar las acciones de países Miembros para el mantenimiento de instituciones y sistemas que funcionaran bien en la promoción de la ética en el servicio público. El estudio pretendía, de manera específica:

- Proveer un marco de datos general de todos los países Miembros para análisis.
- Identificar prácticas prometedoras: lo que funciona y cómo funciona, en los ambientes nacionales respectivos.
- Proveer un marco de evaluación.

El estudio utilizó un *cuestionario*³ que usó al máximo información comparativa que indicaba la forma en que los países de la OCDE estaban abordando el problema global de fomentar la integridad y contrarrestar la corrupción. El cuestionario usó una combinación de reactivos para completarse y preguntas concretas, con el fin de facilitar la comparación y dar lugar a que los países presentaran más detalles sobre las instituciones y describieran el ambiente en que existen y funcionan. El estudio recopiló información provista por gobiernos centrales sobre políticas y prácticas que promueven conducta ética y contrarrestan la corrupción en sus respectivos contextos nacionales.

El presente reporte es el *producto principal* del estudio. El reporte se basa en las respuestas proporcionadas por gobiernos centrales. Además, unos cuantos gobiernos también dieron información de nivel regional. Este reporte general, el primero de su clase, consiste en un análisis comparativo sobre las tendencias y prácticas prometedoras, así como la información más reciente sobre políticas y prácticas (instituciones, procedimientos) que usan los países Miembros para promover la conducta ética y prevenir y contrarrestar la conducta indebida. El presente reporte fue presentado a la junta del Consejo de la OCDE a nivel ministerial los días 26 y 27 de junio de 2000.

Estructura del Reporte

El reporte consiste en *análisis basados en los datos* provistos por los países. La *primera parte* del reporte es analítica y pretende apoyar el diseño de estrategias en países Miembros. Esto se logra al animar a los hacedores de políticas a que consideren las experiencias de otros países en forma comparativa y a proporcionar información sobre tendencias, modelos y soluciones innovadoras concretas, en su contexto nacional respectivo, con el fin de ayudar al aprendizaje organizacional. Sin embargo, este enfoque no clasifica a los países: el enfoque del reporte es sobre la dirección y el progreso general dentro del área de la OCDE, y no sobre un análisis comparativo del progreso en países Miembros individuales.

La segunda parte del reporte presenta *datos directamente observables sobre acciones de países Miembros*: reglamentos, instituciones y procedimientos, y los coloca dentro del contexto proporcionando información sobre los ambientes político-administrativo y social. Los capítulos de los países, los cuales se basan en respuestas al cuestionario del estudio, ofrecen datos concretos sobre políticas y procedimientos que usan los países de la OCDE para:

- Redefinir y compartir valores.
- Identificar, comunicar e inculcar estándares éticos; monitorear y recompensar la conducta ética.
- Reportar, detectar, investigar, enjuiciar y castigar la falta de conducta.

Los reportes de países proveen un registro de marcos legales e institucionales para la administración de ética en el servicio público e indican las áreas donde los países enfocan su énfasis.

Metodología y alcance

El trabajo de la OCDE sobre ética del sector público ha utilizado la metodología que se enfoca tanto en los mecanismos para *promover la integridad* como para *contrarrestar la conducta indebida*. El primer aspecto, la promoción de integridad, se concentra en la conducta supererogatoria que se espera de servidores públicos cuando encaran dilemas de ética debido a la aplicación de valores y estándares en competencia cuando cumplen con sus deberes. El estudio muestra a continuación las definiciones de trabajo de los términos que se utilizan con mayor frecuencia para crear un entendimiento común y permitir la comparación de medidas que se utilizan por países para promover estándares elevados de conducta en el servicio público:

- *Ética*. Normas que traducen ideales y valores característicos a la práctica de todos los días.
- *Valores*. Principios que se comparten en forma colectiva, los cuales orientan el juicio sobre lo que está bien y lo que es correcto.
- *Estándares de conducta*. Criterios que se requieren para acciones reales de servidores públicos y de funcionarios públicos.

En el segundo aspecto, se considera a la conducta indebida como algo más que acciones individuales, es decir, más bien como el resultado de una falla sistemática y un problema administrativo. Es más, la conducta indebida se considera como un fenómeno multifacético que comprende una variedad de formas más o menos graves:

- Conducta indebida, la cual está en contra de convenciones aceptables y prácticas preferibles.
- Actos no éticos, que violan principios y valores éticos.
- Conductas indebidas, cuando los servidores públicos violan la ley. Esto incluye corrupción, la cual es considerada por el público en general como la conducta indebida más grave, debido a su característica distintiva: el uso incorrecto de poder en puestos públicos para lucro propio, en un sentido más amplio que el estrictamente financiero.

El *alcance del estudio* se enfocó en el servicio público. El estudio pretendió asegurar la comparatividad de datos recopilados. En consecuencia, solicitó a cada país que proporcionara información sobre servidores públicos, tal como se define en estatutos especiales, que trabajan en la administración del gobierno central, nacional, federal, incluyendo aquellas funciones gubernamentales centrales que se administran a nivel local. Cuando se recopiló información adicional sobre otros grupos relevantes que llevan a cabo funciones públicas a nivel local, funcionarios por elección, etc., se indicó en el reporte. Por ejemplo, cuando el cuestionario usa el término *funcionario público* para incluir titulares de puestos públicos.

1.2. Antecedentes del Reporte

Enfoque general de la OCDE para analizar el ambiente del servicio público

Como fundamento de la contribución de la OCDE en esta área, está la convicción de que el papel del Estado en la promoción de integridad y prevención de conducta indebida incluye el desarrollo y mantenimiento de mecanismos interrelacionados, como control adecuado, orientación y administración. Su combinación consistente proporciona los incentivos necesarios para que, por una parte, los servidores públicos logren sus aspiraciones y promuevan modelos de roles en el servicio público y, por la otra, no fomenta conductas indebidas al establecer mecanismos preventivos eficientes. Ambos elementos son necesarios para obtener éxito.

Basándose en la experiencia de sus países Miembros, la OCDE ha identificado las instituciones, sistemas, herramientas y condiciones que los gobiernos usan para promover la integridad en el sector público, es decir, los elementos y las funciones que se requieren para una *infraestructura de ética sólida*. Asimismo, la OCDE preparó una lista de verificación y un conjunto de principios con el fin de proveer referencia a los administradores sobre cómo analizar sus sistemas de administración de ética.

Este trabajo condujo a la adopción por parte del Consejo de la OCDE en abril de 1998, de la *Recomendación sobre el mejoramiento de conducta ética en el servicio público*, la cual se basa en estos principios de administración de ética. A solicitud de los ministros de los países de la OCDE, el Comité de Administración Pública elaboró este reporte sobre la implantación de la Recomendación. Aunque los motivos impulsores varían entre los países, las respuestas al estudio comprueban que la promoción de integridad en el servicio público nunca había sido tan prominente como ahora, y una recolección de iniciativas muy recientes en el reporte demuestran los esfuerzos sustanciales asumidos por los países de la OCDE.

Definición de una infraestructura de ética

La conducta indebida es un fenómeno complejo. Por lo tanto, el trabajo de PUMA ha sido impulsado por el reconocimiento de que la prevención de la conducta indebida necesita ser tan com-

pleja como el mismo fenómeno de la conducta indebida. Además, la conducta indebida no es en sí una causa sino la consecuencia de una falla sistemática o una cultura que no pone el énfasis adecuado en la conducta ética. PUMA condujo anteriormente, en 1996 y 1997-1998, dos estudios sobre la administración de ética y conducta en el sector público, para determinar los factores que influyen en la conducta ética en el servicio público. En su análisis, PUMA utilizó un enfoque holístico e inventó la noción de infraestructura de ética como piedra angular de una estrategia general. El asunto principal que se abordó en el primer reporte⁴ de 1996, es la forma en que los servidores públicos pueden recibir apoyo al observar los estándares más altos de integridad y ética en un ambiente de sector público que cambia rápidamente, sin minar el empuje principal de las reformas de administración pública, las cuales pretenden realzar la eficiencia y eficacia. Todos los países de la OCDE incluidos en el primer estudio⁵ usan una variedad de herramientas y procesos para establecer reglamentos en contra de conductas indebidas y proporcionar incentivos para buena conducta. Sin embargo, no existe ningún método para construir una infraestructura de ética en el servicio público. Más bien se necesita una combinación de incentivos y sanciones para fomentar estándares profesionales de conducta.

Cuadro 1. **La infraestructura de ética***

Una infraestructura de ética que funciona bien apoya un ambiente de sector público que fomenta estándares altos de conducta. Cada función y elemento es un bloque de construcción separado e importante, pero los elementos individuales deben ser complementarios y dar refuerzo mutuo. Los elementos necesitan interactuar para lograr la sinergia necesaria para convertirse en una infraestructura coherente e integrada. Los elementos de la infraestructura pueden ser categorizados de acuerdo con las funciones principales a las que sirven: orientación, administración y control, observando que los distintos elementos pueden servir a más de una función.

Orientación. Se ofrece mediante un compromiso fuerte de liderazgo político; enunciados de valores, como códigos de conducta y actividades de socialización profesional, como educación y capacitación.

Administración. Puede realizarse a través de la coordinación, mediante un cuerpo especial o una agencia de administración central existente, y a través de condiciones de servicio público, políticas y prácticas administrativas.

Control. Se asegura principalmente a través de un marco legal que hace posible la investigación independiente y el enjuiciamiento, responsabilidad efectiva y mecanismos de control; transparencia, participación del público y escrutinio.

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

* La noción de la infraestructura de ética fue presentada con más detalles en el reporte sobre "Ethics in the Public Service Current Issues and Practice" ("Ética en el servicio público, asuntos y prácticas actuales"), 1996, OCDE, PUMA.

Los párrafos siguientes describen los componentes fundamentales de los ocho elementos de la infraestructura de ética y los ilustran con algunos ejemplos recientes seleccionados del estudio de 1999/2000.

1. *Compromiso político*

En la ausencia de un compromiso político sostenido para conducta ética en la administración, serán vanos los esfuerzos para fomentar tal conducta. Los ejemplos más recientes indican que se han patrocinado intentos para mejorar la ética del sector público en los países de la OCDE en los niveles políticos más altos. Por ejemplo, el presidente de Corea solicitó al gobierno que preparara una estrategia y un programa de anticorrupción global en agosto de 1999, y el gobierno de la República Checa adoptó el Programa del Gobierno para Combatir la Corrupción en febrero de 1999.

2. *Códigos de conducta funcionales*

Los códigos de conducta juegan un papel vital para establecer expectativas de estándares de conducta, en particular, en los países de la OCDE que han reducido las reglas que aplican para los servidores públicos y han adoptado estilos más "gerenciales" de administración pública. Algunos países optan por un código de conducta amplio de servicio público, a partir del cual agencias individuales diseñan un código basado en propósitos para reflejar sus objetivos particulares y su misión. Por ejemplo, Australia actualizó su código de conducta en la Ley de Servicio Público de 1999. En otros países, todos los códigos se basan en la agencia.

3. *Mecanismos de socialización profesionales*

Sin embargo, el contenido de los códigos de conducta o aun las disposiciones legales se quedan en simples palabras en un papel cuando no se comunican o inculcan en forma adecuada. Los mecanismos de socialización son los procesos mediante los cuales los servidores públicos aprenden y adoptan normas éticas, estándares de conducta y valores de servicio público. La capacitación (inducción y continuación) es un elemento esencial para elevar la conciencia de ética y desarrollar capacidades para la solución de dilemas éticos. Los buenos modelos de roles (en especial, los gerentes) también sirven para este propósito. Por ejemplo, los problemas éticos ahora constituyen una parte integral de la capacitación inicial de futuros gerentes en Bélgica, mientras que los ejecutivos principiantes del sector privado que ingresan al servicio civil en el Reino Unido deben enfocarse en asuntos éticos en su curso de inducción de requisito. En la República Checa, el concepto de capacitación de servidores públicos ha integrado ética como un módulo en la capacitación de pre-servicio y servicio.

4. *Cuerpo coordinador de ética*

Este cuerpo se compone de diversas unidades: comités parlamentarios, agencias centrales o cuerpos creados especialmente. Asimismo, asumen diversas funciones: "promotor general" de ética del sector público, un papel que realiza el Ministerio de Trabajo y Administración del gobierno de Noruega y la Comisión de Servicios Estatales de Nueva Zelanda; "consejero y asesor", tal como lo hacen la Oficina de Ética del gobierno de Estados Unidos, la Oficina de Asesoría de Ética de Canadá para titulares de puestos públicos en la Rama Ejecutiva y la Oficina de Valores y Ética para el servicio público; comité de supervisión permanente, como el Comité de Estándares en la Vida Pública en el Reino Unido o "guardián", incluyendo investigación, tal como la

comisión de investigación permanente para anticorrupción de Francia o la Comisión Independiente de Nueva Gales del Sur en Australia. La existencia de un cuerpo coordinador no debe, sin embargo, considerarse como departamentos absolvedores y administradores de la responsabilidad de asegurar la conducta ética dentro de sus jurisdicciones.

5. Condiciones de apoyo al servicio público

Los altos estándares de las expectativas de conducta ética de funcionarios públicos son un lado de la moneda. El otro lado consiste de un "paquete" que provee condiciones de vida y trabajo decentes para los "servidores del público". Este "paquete" está formado por elementos básicos, como seguridad suficiente en el trabajo, oportunidades de ascenso y desarrollo profesional, remuneración justa o apreciación social. Políticas de administración de recursos humanos justas e imparciales pueden asegurar que el proceso de selección y ascenso en el sector público se basen en requerimientos profesionales generales y en la no discriminación, y que otros factores, como consideraciones políticas, sean minimizados. Si los servidores públicos sienten que no están bien remunerados, que trabajan demasiado, y que están inseguros, es poco probable que adopten iniciativas para mejorar su desempeño, incluido el campo ético.

6. Marco legal eficaz

El marco legal es la "columna vertebral" de la infraestructura de ética en general. Las leyes y reglamentos definen los estándares básicos de conducta para servidores públicos y ejercen tales estándares a través de sistemas de investigación y enjuiciamiento. Al analizar su marco legal, un país debe investigar que los códigos criminales existentes y las leyes del servicio civil, estatutos de conflictos de intereses, y demás reglamentos que aplican para servidores públicos sean claros y consistentes. Esfuerzos recientes incluyen la ley japonesa sobre ética de servidores públicos, la primera legislación de este tipo en un país (aprobada en agosto de 1999 y en vigor desde abril de 2000). Esta ley requiere que el gabinete establezca un nuevo código de conducta como orden del gobierno que prohíba a los servidores públicos el recibir obsequios y/o entretenimiento de empresas privadas en su jurisdicción. Es más, los funcionarios ejecutivos en el gobierno central tienen que reportar obsequios y entretenimiento con valor de más de 5,000 yens, y los funcionarios de puestos más altos también tienen que reportar sus transacciones de valores e ingresos. La ley delega el establecimiento de prohibiciones para recibir obsequios y/o entretenimiento al orden del gobierno. Polonia también adoptó recientemente una ley que requiere que todos los funcionarios públicos declaren sus activos financieros, propiedades y capital de negocios.

7. Mecanismos de responsabilidad eficientes

Los mecanismos de responsabilidad deben fomentar la conducta ética al hacer que las actividades no éticas sean difíciles de realizar y fáciles de detectar. Los mecanismos de responsabilidad establecen lineamientos para actividades gubernamentales, con objeto de poder asegurar que se hayan logrado resultados y la verificación de que se haya cumplido con el proceso debido. Estos mecanismos incluyen procedimientos administrativos internos (requerimientos de regis-

tro por escrito de actividades o solicitudes), procesos generales, como auditorías y evaluaciones del desempeño de una agencia, o nuevas formas de procedimientos, como denuncias (lo cual puede promover que servidores públicos expongan conductas indebidas cometidas por otros o que digan “no” cuando se les pida que hagan algo impropio). Estos mecanismos también pueden ser externos al servicio público. Por ejemplo, mecanismos de supervisión como comités legisladores o parlamentarios.

8. *Sociedad civil activa*

La ética es responsabilidad de todos, incluyendo los medios asertivos, los cuales, a través de sus reportes profundos ayudan a que los ciudadanos actúen como guardianes de las acciones de los funcionarios públicos. Las leyes de Libertad de información han garantizado el acceso por parte de los ciudadanos a información pública desde finales de 1960 y pueden institucionalizarse y apoyar la conciencia y respuesta pública. Por ejemplo, Estados Unidos aprobó su ley en 1967 y Dinamarca introdujo su Ley de libertad de información en 1970. Otros países de la OCDE la han adoptado en forma más reciente, como la República Checa y Japón, en 1999, y se han estado realizando estudios preliminares en el Reino Unido y Suiza.

Dos enfoques principales en el área de la OCDE

Los gobiernos toman dos enfoques generales a la tarea de mejorar la conducta ética en el servicio público. Un enfoque se da en el estricto cumplimiento con procedimientos administrativos descriptivos, mecanismos de control y reglas detalladas que definen lo que los servidores públicos deben evitar, lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Esto se conoce como *administración de ética basada en el cumplimiento*. El otro enfoque, basado en aspiraciones, depende de incentivos y fomenta la buena conducta en vez de perseguir y castigar errores y comportamientos indebidos. Este enfoque se conoce como *administración de ética basada en la integridad*. Sin embargo, tendencias internacionales en la administración de ética revelan direcciones comunes a pesar de la diversidad política, administrativa y cultural en los países.

Dos reuniones internacionales, celebradas en noviembre de 1997 en París,⁶ revelaron un *consenso compartido* sobre los elementos de la infraestructura de ética y la necesidad de una herramienta para ayudar en el análisis de la funcionalidad de los sistemas internos de administración de ética. El Simposio fue una junta decisiva sobre ética pública, la cual reunió a más de 130 participantes ejecutivos y observadores de los países de la OCDE, países de Europa Oriental y Central, y organizaciones internacionales. La gran mayoría de los representantes de los países subrayaron la *complementariedad* fuerte entre la administración tradicional basada en el cumplimiento y la administración basada en la integridad. Encontraron que los reglamentos y el control son esenciales, pero no alcanzan a ser un factor que pueda mantener la integridad sin el apoyo de orientación e incentivos.

En 1997-1998, un estudio adicional en 15 países reveló que las áreas de mayor preocupación para los gobiernos son aquellas en las que el sector privado tiene contacto con funcionarios públicos que toman decisiones. Las medidas más comunes que se emplean en contra de la corrupción en el sector público incluyen sanciones criminales y otras legales, las cuales se complementan por una mayor transparencia (reglamentos de conflictos de intereses y políticas de transparencia) y control. Los métodos para la evaluación de la eficacia de medidas de anticorrupción

no están muy bien definidos y en la mayoría de los casos toman la forma de reportes o inspecciones periódicas.⁷

Recomendación de la OCDE sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público

Considerando los anteriores resultados y análisis, los países de la OCDE han reconocido el papel que un gobierno interno sólido juega en la acción eficaz en contra de la corrupción y han hecho un compromiso para mejorar los elementos de sus sistemas nacionales de administración de ética. En una recomendación de la OCDE adoptada en abril de 1998, los países Miembros expresaron su compromiso para analizar políticas, procedimientos, prácticas e instituciones en forma regular, las cuales fomentan estándares altos de conducta, previenen conductas indebidas y trabajan en contra de la corrupción. Para proveer una herramienta estratégica, se desarrolló y convino, por parte de representantes de países Miembros, una lista de verificación de referencia, la cual es un conjunto de doce principios para la administración de ética en el servicio público, con el fin de apoyar a los gobiernos en su análisis de sistemas de administración de ética. A través de este instrumento, el Consejo de la OCDE recomendó que los países Miembros tomaran acciones que aseguraran instituciones y sistemas que funcionan bien en la promoción de conducta ética en el servicio público. Estas acciones son:

- Desarrollo y análisis regular de políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que influyen en la conducta ética en el servicio público.
- Promoción de la acción gubernamental para mantener estándares altos de conducta y atacar la corrupción en el sector público.
- Incorporación de la dimensión ética en marcos administrativos, con el fin de asegurar que las prácticas administrativas sean consistentes con los valores y principios del servicio público.
- Combinación sensata de aspectos basados en ideales de sistemas de administración de ética con aspectos basados en reglas.
- Evaluación de los efectos de reformas de administración pública sobre conducta ética del servicio público.
- Uso de los Principios de administración de ética en el servicio público, como referencia para asegurar estándares altos de conducta ética.

Principios de administración de ética en el servicio público

Los doce principios⁸ en los que se basa la Recomendación de la OCDE identifican las funciones de orientación, administración o control, contra las que los sistemas de administración de ética pueden ser verificados. Los principios se establecen sobre la experiencia de los países de la OCDE y reflejan puntos de vista compartidos de una administración de ética sólida. Los principios son un instrumento para apoyar a los administradores en su análisis de la funcionalidad de los elementos de una infraestructura de ética.

El Consejo de la OCDE también ha dado instrucciones al Comité de Administración Pública para que analice la información provista por los países Miembros sobre cómo aplican estos principios y para que dé apoyo a estos países en el mejoramiento de conducta en el servicio público (por ejemplo, facilitando prácticas prometedoras para diseminar y compartir informa-

ción). El Consejo de la OCDE también solicitó al Comité de Administración Pública que presentara un reporte en un periodo de dos años, en el que analice las experiencias, acciones y prácticas en países Miembros, las cuales han sido comprobadas como eficaces en sus contextos nacionales particulares. El 27 y el 28 de abril de 1998, la Junta de Consejo de la OCDE a nivel ministerial recibió con gusto la aprobación de la Recomendación y solicitó que le fuera entregado el reporte en su junta, en el año 2000.

i

La actividad de anticorrupción de la OCDE apunta, de manera especial, al “lado de abastecimiento” y los resultados han consistido en: la Convención de la OCDE para el combate en contra del soborno de funcionarios públicos extranjeros, y los Principios de la OCDE de auto-riedad corporativa. La Convención Antisoborno de la OCDE, que entró en vigor el 15 de febrero de 1999, establece que es un delito ofrecer, prometer o dar un soborno a funcionarios públicos extranjeros, con el fin de obtener o retener tratos de negocios internacionales. Un texto al respecto pone fin a la práctica de deducibilidad de impuestos por pago de sobornos hechos a funcionarios públicos extranjeros y define a los funcionarios públicos de manera muy extensa, con el fin de incluir a todas las personas que ejercen una función pública. La Convención comisiona a 34 naciones firmantes, incluyendo a los 29 países de la OCDE y a cinco que no pertenecen a la Organización (Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y la República de Eslovenia), para que adopten reglas comunes con el objeto de castigar a empresas y personas que participen en transacciones de soborno.

La Convención requiere que el soborno de funcionarios públicos extranjeros sea castigado mediante sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, las cuales puedan ser comparadas con las que se aplican al soborno de funcionarios nacionales. Compromete a los firmantes a que interpreten la jurisdicción territorial tan ampliamente como sea posible y a que establezcan la jurisdicción nacional, si esto está de acuerdo con su sistema legal. Donde no haya responsabilidad criminal de empresas, los países tienen la obligación de imponer sanciones disuasivas no criminales, incluyendo sanciones monetarias. Para asegurar la implantación eficaz, los mecanismos de seguimiento dependen de un monitoreo riguroso y de procedimientos de vigilancia que examinan la legislación de cada país, con el propósito de evaluar el cumplimiento con estándares establecidos por la Convención y el desempeño de cada país, y así hacer recomendaciones que se envían a los ministros de los países participantes.

La OCDE también ha sido anfitriona de la Secretaría del Destacamento de Fuerzas de Acciones Financieras sobre Lavado de Dinero (FATF), el cual fue establecido en 1989 por la Cumbre G-7, en su reunión en París. En 1990, el Destacamento de Fuerzas formuló cuarenta recomendaciones que incluyen todos los aspectos relevantes de la lucha en contra del lavado de dinero. Estas recomendaciones fueron revisadas en 1996, para tomar en cuenta la experiencia lograda durante esos años. El objetivo del principio de la FATF es fomentar el establecimiento de una red mundial contra el lavado de dinero basada en la expansión adecuada de sus membresías, el desarrollo de cuerpos regionales de antilavado de dinero en diversas partes del mundo y una estrecha cooperación con organizaciones internacionales importantes. Las otras tareas del Destacamento de Fuerzas incluyen el monitoreo del progreso de países, al implantar las medidas recomendadas para combatir el lavado de dinero y analizar las técnicas, tendencias y contramedidas de lavado de dinero.

Acercamiento con países no miembros

Apoyo de un gobierno eficiente en países en transición

SIGMA,⁹ una iniciativa de la OCDE y la Unión Europea, financiada principalmente por el Programa Phare de Estados Unidos, ayuda a los países de Europa Oriental y Central a fortalecer sistemas de administración de gobierno fundamentales, así como en el proceso de elevar la integridad en instituciones públicas. Estos esfuerzos se enfocan, en especial, en las áreas siguientes: preparación de la legislación de servicio civil para crear un ambiente legal para una administración pública profesional que opere con estándares éticos altos; fortalecimiento de control financiero y auditorías independientes (por ejemplo, a través de instituciones superiores de auditorías y Ombudsman); registro de legislación de procuración pública y la creación de sistemas de procuración pública justos; aumento en la transparencia de la administración, incluyendo la adopción de leyes de Libertad de información y la formulación e implantación de códigos de ética, y leyes y estrategias anticorrupción.

Promoción de integridad en el mundo en desarrollo

El Comité de Asistencia al Desarrollo¹⁰ (DAC), de la OCDE, adoptó "Orientaciones sobre buena autoridad y gobierno participativo" en 1995. Este documento de políticas apoya la necesidad de combatir la corrupción, mejorar la transparencia y responsabilidad en el uso de fondos públicos, y abordar estos asuntos en un diálogo entre donantes y recipientes de la ayuda para el desarrollo. En 1996, todos los Miembros de la DAC habían introducido o fortalecido disposiciones anticorrupción para cumplir con la Recomendación. En diciembre de 2000 se debe concluir un análisis de experiencia y evaluación de impactos. En 1996, la DAC adoptó una Recomendación mediante la cual los Miembros convenían en introducir o requerir disposiciones anticorrupción en procuración bilateral con fondos de ayuda. Además, se inició una serie de estudios piloto con diagnósticos internos de la extensión del problema. En 1998, se estableció una red informal para orientar a estos estudios pilotos de países, y reunir esfuerzos, con el objeto de asegurar que la implantación de acciones anticorruptivas sean un factor importante en la determinación del desempeño general y niveles de futuras asignaciones de ayuda.

La OCDE, a través de su Centro de Desarrollo, y en estrecha colaboración con la UNDP,¹¹ también está llevando a cabo, por separado, un proyecto sobre la corrupción en países en desarrollo y economías emergentes. Este proyecto pretende hacer recomendaciones de políticas a gobiernos de países en desarrollo, ayudar a agencias en su lucha en contra de la corrupción, y proveer a países Miembros de la OCDE con un entendimiento más claro de las causas y consecuencias de la corrupción en países en desarrollo. Al utilizar un marco analítico de problemas de corrupción para explorar estudios de casos de países, el proyecto busca identificar las diversas formas de corrupción en los países y ayudar a diseñar estrategias anticorrupción.

El Centro de Desarrollo de la OCDE organizó en febrero de 1999 una conferencia internacional sobre el papel del sector privado en el combate a la corrupción en países en desarrollo y economías emergentes. Esta reunión condujo al desarrollo de una guía para acciones del sector privado en contra de la corrupción, promovió entre los empresarios el apoyo al uso de "pactos de integridad" en procedimientos de procuración pública y la adopción de otras acciones, con el fin de promover la reforma del sistema judicial y aduanas. Asimismo, facilitó la cooperación

entre asociaciones de empresarios y otros actores anticorrupción, como Transparencia Internacional, la prensa y otras asociaciones no lucrativas.

1.3. ¿Por qué ética ahora?

Reformas en la administración pública

Los servidores públicos llevan a cabo sus tareas en un ambiente que cambia rápidamente, incluyendo límites más estrictos sobre recursos, aumento en las exigencias de ciudadanos y mayor escrutinio público. En consecuencia, los servidores públicos se forzan a realizar negocios del gobierno en nuevas maneras para poder lograr sus propósitos actuales, más complejos. Sin embargo, estas reformas han tenido un impacto no intencionado sobre la prevalencia de valores y estándares tradicionales del servicio público. Esto significa que la infraestructura de ética tiene que evolucionar, en especial, los mecanismos de responsabilidad tienen que ser ajustados con el fin de lograr la excelencia en el servicio público y asegurar que se cumpla con la misión fundamental del servicio público, la cual es servir al interés público.

Consecuencias y retos de preocupación ética

Las organizaciones del sector público con metas múltiples siempre encaran conflictos que en teoría requieren de intercambios.¹² Las metas en conflicto, en especial, entre valores éticos tradicionales y valores importados con métodos del sector privado, como eficiencia, eficacia o economía, han dado lugar a presiones en el servicio público y conducido a servidores públicos individuales a la duda o aun a la confusión en cuanto a la aplicación diaria de estándares éticos. Los tipos de preocupación siguientes se indican sobre la base de respuestas de cada país al estudio.

Para hacer posible que el servicio público en países de la OCDE cumpla con la demanda de retos, presiones y exigencias sociales y económicas cada vez más complejos, los países Miembros han introducido reformas sustanciales en la forma en que sus administraciones centrales operan. El elemento más importante de esta reforma ha sido el cambio del principio de reglamentos detallados para la administración de desempeño. Esta *administración de servicio público específica* reduce el control y provee *flexibilidad* para administrar a personas y recursos en formas que sean tanto creativas como adaptadas para que puedan corresponder con planes de negocios particulares, y lograr los resultados perseguidos por el gobierno. Como un ejemplo promiamente reciente, la Nueva Ley de Servicio Público Australiana,¹³ una ley basada en principios que fue aceptada por el parlamento en octubre de 1999, revoca los reglamentos anteriores técnicos y preceptivos que habían sido detallados en cuatro ocasiones. La nueva Ley autoriza a los jefes de agencias, quienes tienen poder semejante a los del sector privado, excepto cuando existen motivos de políticas públicas que no lo autoricen, a determinar el reclutamiento, pago y condiciones de empleo de personal.

Sin embargo, esta flexibilidad ha resultado en un *ambiente fragmentado* en el servicio público, donde el conocimiento y comprensión de principios y prácticas, incluyendo la aplicación de valores y estándares éticos, pueden diferir de manera significativa. Otras consecuencias son la disminución de mecanismos de control tradicionales en el mantenimiento de estándares y el significado cambiante de responsabilidad (por ejemplo, Nueva Zelanda). Asimismo, la abertura

de la administración ha significado mayor oportunidad para movimientos horizontales entre los sectores público y privado. El reclutamiento del sector privado, en especial para puestos gerenciales, expone la colisión entre valores de los sectores público y privado. Además de este movimiento, algunos países observaron que el trabajo subordinado elevaba la posibilidad de *conflictos de intereses* entre intereses privados y deberes públicos (por ejemplo, España, Suecia) y podían ser dañinos para la confianza entre patrón y empleado.

Los países de la OCDE indicaron las presiones fiscales como el reto más común para sus servicios públicos. Recursos presupuestales estrechos forzaron a los gobiernos a reevaluar sus prioridades y programas para la entrega del servicio. Asimismo, reconsideraron lo que debía constituir el negocio fundamental del gobierno y lo que podría, o debería ser provisto por las empresas privadas o el sector voluntario, con el objeto de incrementar la eficiencia de costos de la administración pública y ampliar la selección disponible a los ciudadanos. Dentro de este contexto, los gobiernos se han movido en forma progresiva para que las funciones públicas puedan discutirse y han adoptado *métodos de administración del sector privado*. Los resultados varían, desde privatizaciones masivas (por ejemplo, Canadá y Estados Unidos), incremento en contrataciones externas, trabajo de asesoría y organizaciones de sociedades con el sector privado (por ejemplo, Nueva Zelanda), a la reestructuración radical en el servicio civil (por ejemplo, Irlanda, Nueva Zelanda), o reducciones en el mismo (ejemplo, Estados Unidos) y congelamiento de salarios para servidores públicos (ejemplo, Canadá).

La intensificación de contactos con empresas privadas ha cambiado la interfase tradicional entre los sectores público y privado, lo cual ha afectado la línea que distingue entre lo que es aceptable o permitido. Por ejemplo, la aceptación de obsequios, prestaciones y hospitalidad se ha convertido en una cuestión especialmente sensible en general (por ejemplo, en Japón). También han surgido situaciones donde los servidores públicos toman ventaja inadecuada de circunstancias donde sienten que no están dañando a nadie y, aunque se oponen a la política, donde no creen que pueda ejercerse ningún reglamento (por ejemplo, en el caso de kilometraje aéreo, y puntos de viajeros frecuentes en Canadá). Además, el incremento en el énfasis sobre el uso de métodos del sector público ha puesto mayor peso en valores y estándares comerciales. Todas las reformas públicas mencionadas han sido identificadas como las causas principales de la crisis de valores para la administración tradicional de negocios gubernamentales (ejemplo, Grecia).

Algunos países de la OCDE declararon que la mayor compenetración de los sectores público y privado también *ha aumentado el riesgo de conductas indebidas* cuando el gobierno legal e institucional del servicio público no ha podido controlar los riesgos que resultan de la nueva relación. Las instituciones públicas son especialmente vulnerables cuando la transparencia no es suficiente (ejemplo, el proceso público de toma de decisiones en Corea y en servicios de hospital en Grecia), o en el curso de una descentralización masiva de servicios públicos (ejemplo, Francia, Hungría, Polonia). Cuando empresas (España) o bancos (Islandia), propiedad del Estado, operaban bajo un control menos estricto o transparente, con mecanismos de responsabilidad no claros regulados por leyes privadas o especiales, éstos eran más vulnerables a presiones externas. Es más, la publicidad que rodeaba sus conflictos de intereses afectaba adversamente la imagen de todo el servicio público. En áreas sensibles, como la procuración pública, el funcionamiento deficiente de procedimientos ha ocasionado problemas (Bélgica, Grecia), y los procedimientos rígidos e incómodos han resultado en transparencia insuficiente en la concesión de contratos públicos (Francia).

Ambiente decisivo

Las respuestas al estudio también indicaron que el *medio social, político y económico* tuvo una influencia determinante en las condiciones de trabajo en el servicio público. La disminución del valor real de salarios públicos (Turquía) o la disparidad entre el ingreso en el sector privado y los salarios de servidores civiles ocasionaron un problema mayor para algunos países (ejemplo, la República Checa, Hungría, México, Polonia, Portugal). Junto con una carga de trabajo en incremento, ésta es la causa de que un gran número de personas dejen el servicio público, y de su *bajo prestigio*. En consecuencia, se da menos atención a los estándares éticos y los salarios más altos del sector privado son un gran incentivo para que funcionarios experimentados y capacitados dejen sus puestos públicos (en Francia, existe una palabra específica para describir cuando los funcionarios ejecutivos se cambian al sector privado por los salarios más altos: *pantouflage*). Además, los países en *transición* han tenido que encarar un ambiente político, social y económico de cambios rápidos. El resultado ha sido una transformación de valores sociales fundamentales, el marco legislativo y la integración de instituciones, lo cual ha contribuido a la incertidumbre acerca de las expectativas de conducta en el servicio público.

El ambiente político tiene un efecto vital en el funcionamiento del servicio público. Las reformas de la administración pública pueden cambiar los límites entre, por una parte, la administración estratégica y el liderazgo y, por la otra, las políticas (Islandia, Nueva Zelanda). Los países indicaron que les preocupaba el *partidismo* y el *patrocinio político*. Sus formas variaban entre el mantenimiento del sistema político ventajoso en bancos propiedad del Estado (ejemplo, Islandia) y el uso indebido de recursos públicos, como resultado de presiones políticas (ejemplo, Turquía). También les preocupaban los argumentos de los "nombramientos políticos" para puestos públicos sobre la base de afiliaciones políticas y las situaciones donde funcionarios, después de haber ocupado cargos públicos (especialmente como ministros o secretarios de Estado) regresaban a puestos de servicio civil (Noruega). La interacción del sistema político y los negocios se observó como otra área sensible (por ejemplo, en 1997, los pagos a políticos por empresas privadas grandes ocasionaron una investigación y recomendación para fortalecer la política de ética en la vida pública de Irlanda).

El constante deterioro de la vida política se identificó como la causa principal¹⁴ de la extensa corrupción en el gobierno de Italia. Sin embargo, los servidores públicos y los empleados no eran los peores delincuentes, en comparación con las esferas políticas y de negocios. La publicación del presente estudio sobre las causas de corrupción contribuyó, en forma sustancial, con el alto nivel de conciencia del problema en toda la sociedad.

En conjunto, los países de la OCDE indicaron que los asuntos de ética llamaban mucho la atención en sus países, con la excepción de unos cuantos casos. Estos últimos ponían menos atención a asuntos de ética debido a que los casos de conductas indebidas reveladas no mostraban ninguna indicación de cambios significativos durante la última década (Alemania) o no había un incremento obvio de acuerdo con las estadísticas (Suiza). Sin embargo, los medios dieron más atención a las conductas indebidas reveladas, en particular, cuando resultaban implicados funcionarios ejecutivos.

El desarrollo de una cultura de apoyo, basada en elementos clave, como el alto grado de consenso sobre valores, normas y transparencia, también jugó un papel importante en el mantenimiento de un alto nivel de integridad en los países nórdicos. En estos países, las discusiones sobre ética mencionaban asuntos enfocados más a la ética política (Islandia) y a problemas que

surgían de la interfase administrativa política, en particular, la relación entre ministros y servidores civiles (Dinamarca). Algunos países (Nueva Zelanda) también mencionaron la ausencia notable de liderazgo y modelos en el nivel político.

Los cambios mencionados en el servicio público iban unidos a un *aumento sustancial en las expectativas de la sociedad* en relación con la conducta y desempeño de servidores públicos. El público se volvió más consciente de asuntos y dilemas éticos. Sin embargo, en algunos casos, los valores sociales tradicionales pueden entrar en conflicto con los principios de un moderno servicio público basado en méritos (por ejemplo, la ayuda a familias y amigos ahora se cataloga como nepotismo y tráfico de influencia en Islandia). Además, el sector privado también se ha vuelto más consciente de cuestiones éticas y ha buscado la cooperación con el servicio público para equilibrar cualquier posibilidad de efecto secundario (por ejemplo, Australia, Canadá y Estados Unidos).

Los países de la OCDE en general consideran que el salvaguardar una cultura ética en el servicio público es una prioridad crucial, debido a que es un componente vital para mantener la confianza de la sociedad y los políticos en el servicio público.

II. Entrega de una infraestructura de ética

Esta parte fundamental del informe *condensa los resultados* del estudio y *propone un análisis* sobre políticas y prácticas para promover la conducta ética, así como para prevenir y combatir las conductas indebidas en el servicio público. Los capítulos siguientes dan una visión comparativa de los marcos y *mecanismos* (incluyendo leyes, instituciones, procedimientos, etc.) que los países de la OCDE están utilizando para poner en operación valores en el servicio público mediante:

- La definición, comunicación e inculcación de valores y estándares éticos.
- El monitoreo y promoción de una conducta ética y de altos estándares de conducta, a través del desarrollo profesional en el servicio público.
- El reporte, detección, investigación, enjuiciamiento y castigo de conductas indebidas de funcionarios públicos.

Asimismo, resume las experiencias de los países de la OCDE en asegurar la generalidad y coherencia de medidas que promueven la integridad y previenen comportamientos indebidos, como administración, coordinación y evaluación de la eficacia de estas medidas. Finalmente, esta parte analítica provee una visión de las tendencias y prácticas generales en la administración de ética, incluyendo las fuerzas impulsoras, asuntos emergentes y soluciones y prácticas innovadoras recientes, que han funcionado bien en el contexto de un país en particular.

II.1. Servicio público basado en valores

Los valores forman la base del servicio público. Los valores son los principios que se comparten en forma colectiva, los cuales guían el juicio acerca de lo que es bueno y correcto. Los valores establecidos en los documentos públicos proveen la base para un ambiente donde los ciudadanos conocen la misión y la visión de organizaciones públicas y también dan una orientación general para las operaciones diarias del servicio público.

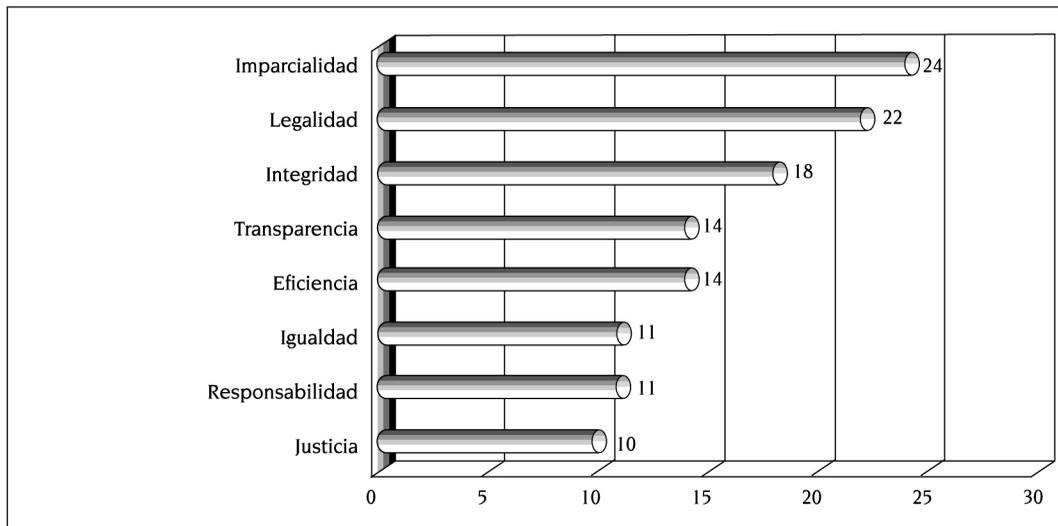
Todos los países de la OCDE han establecido un conjunto de valores esenciales para el servicio público. En las respuestas al cuestionario, los países de la OCDE indicaron sus valores clave y las fuentes primarias de estos valores clave para ilustrar sus prioridades y foco de interés. Esto no significa que no aplican otros valores que no se especifican en su respuesta. Además, los países pueden tener conceptos diferentes en relación con el mismo valor, o bien los valores básicos pueden implicar otros valores.

Sin embargo, los *valores esenciales establecidos muestran cierta homogeneidad* (en la gráfica 1 se pueden ver los ocho valores esenciales de servicio público que se establecen con mayor frecuencia en los países de la OCDE). Por otra parte, los países definieron una amplia variedad de valores que reflejan sus respectivos ambientes nacionales, sociales, políticos y administrativos (la Tabla 1 muestra una visión comparativa más detallada de los valores esenciales del servicio

público indicados por los países de la OCDE). La lista incluye valores básicos más abstractos e integra los valores específicos derivados que se aplican a un contexto más concreto. Esta cadena demuestra la interrelación fuerte de valores esenciales y conduce a la elaboración de estándares más específicos.

Una similitud básica es que los países de la OCDE se basan en el mismo origen, las fuentes sustanciales de valores, es decir: sociedad, democracia, profesión.

Gráfica 1. Los ocho valores esenciales del servicio público que se establecen con mayor frecuencia en los países de la OCDE



Dentro de este marco, los países usan variaciones que dependen de las circunstancias. En Canadá, por ejemplo, un destacamento de fuerzas de ministros adjuntos agruparon los valores esenciales¹⁵ del servicio público alrededor de: valores democráticos, valores tradicionales y nuevos profesionales, y valores éticos y de la gente.

Otra similitud es que los países sostienen 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" articulan los requerimientos de un nuevo carácter distintivo (ethos). Los países Miembros también indicaron que han mantenido y redefinido sus tradicionales *valores democráticos y sociales*, siendo los más frecuentes, imparcialidad (no discriminación) y neutralidad; integridad y honradez (los que requieren los estándares éticos más altos); justicia y equidad; amabilidad y humanidad.

Otros valores democráticos son: legalidad (respeto a la regla de ley y especialmente a las disposiciones de la Constitución); transparencia y apertura, incluyendo la revelación propia de información; responsabilidad (tanto para mantener la reputación como la responsabilidad por faltas); dar cuenta de (con el escrutinio público más estrecho) y obediencia; igualdad; servicio en el interés público y lealtad y fidelidad al Estado.

Los *valores profesionales* muestran una amplia variación y han provisto un espacio más grande para colocar los valores en línea con reformas recientes de administración pública. Once países de la OCDE definieron la eficiencia como el valor esencial del servicio público. Otros valores

profesionales incluyen respeto para recursos del Estado; confidencialidad y respeto de secretos oficiales; competencia y excelencia profesional; y empleo basado en méritos. Los valores profesionales recientemente establecidos, como atención-servicio (Australia, Finlandia), logro de resultados (Australia) u obtención de la satisfacción de ciudadanos (Hungría), indican el nuevo enfoque en el carácter distintivo (ethos).

Algunos países anotaron tanto los valores básicos como los derivados. Los valores derivados requieren que se aplique la conducta que generalmente se espera en una situación o relación más específica. Por ejemplo, en el caso de imparcialidad, cuatro países, Australia, Irlanda, Hungría y Polonia, indican la neutralidad política como un valor esencial separado. La declaración de este valor específico jugó un papel clave en la transformación de la administración y el establecimiento de un “nuevo ethos de servicio público” sin partidismo en los últimos países en transición.

Tabla 1. **Valores esenciales del servicio público establecidos en documentos públicos en países de la OCDE**

Imparcialidad, neutralidad, objetividad	AUS AUT CAN CZE DEU DNK ESP FIN GBR GRC HUN IRL ISL ITA JPN KOR LUX NLD NOR POL PRT SWE TUR USA
Legalidad	AUT BEL CAN CHE DEU DNK ESP GBR HUN IPN IRL ISL ITA KOR MEX NLD NOR PRT SWE TUR USA
Integridad, honestidad	AUT BEL AUS CAN DEU DNK GBR GRC JPN KOR MEX NLD NZL POL PRT SWE TUR USA
Transparencia, apertura, revelación propia de información	CAN FIN ISL CBR GRC IRL LUX MEX NLD NZL NOR PRT SWE USA
Eficiencia	AUS CHE DNK ESP GRC HUN IRL ITA MEX NZL NOR PRT SWE USA
Igualdad	AUS DEU IRL JPN LUX NLD NOR PRT SWE TUR USA
Responsabilidad, dar cuenta de justicia, equidad	AUT DEU FRA FIN GBR HUN ISL MEX NZL PRT SWE AUS DEU ESP HUN IRL NZL NOR PRT SWE TUR
Confidencialidad, respeto a secretos oficiales	AUS CZE DEU FRA IRL JPN KOR NLD SWE USA
Profesionalismo	AUS BEL DEU HUN IRL KOR POL PRT
Servicio en el interés público, servicio a toda la comunidad	CHE DEU ESP HUN JPN PRT SWE
No intereses privados, no interacción de intereses privados y públicos, evitar conflictos de intereses	CAN CZE DEU IRL JPN SWE USA
Obediencia	BEL DEU FRA ITA JPN KOR
Respeto a los recursos del Estado	IRL TUR NOR SWE USA
Lealtad, fidelidad al Estado	DEU ITA KOR NOR TUR
Amabilidad, humanidad	AUS KOR HUN

* Las abreviaturas siguientes se utilizan en las tablas de todo el reporte: AUS (Australia), BEL (Bélgica), CAN (Canadá), CZE (República Checa), DNK (Dinamarca), DEU (Alemania), FIN (Finlandia), FRA (Francia), GRC (Grecia), HUN (Hungría), ISL (Islandia), IRL (Irlanda), ITA (Italia), JPN (Japón), KOR (Corea), LUX (Luxemburgo), MEX (México), NLD (Holanda), NZL (Nueva Zelanda), NOR (Noruega), POL (Polonia), PRT (Portugal), ESP (España), SWE (Suecia), SWI (Suiza), TUR (Turquía), GBR (Reino Unido), USA (Estados Unidos).

¿En cuáles formas están disponibles los valores esenciales?

La gran mayoría de los países Miembros proveen marcos legales para los valores del servicio público; sin embargo, algunos de estos países también declaran los valores en otros documentos guía. En la mayoría de los casos, los estatutos y las leyes generales incluyen los valores esenciales, aunque los países de la OCDE también usan la Constitución, las leyes básicas y los reglamentos especiales del servicio civil o servicio público para declarar valores esenciales del servicio público. La tabla 2 indica los países que usan estos reglamentos legales.

Tabla 2. **Valores esenciales como parte del marco legal**

Leyes, estatutos	AUT CAN DNK DEU FRA HUN ISL ITA KOR MEX NLD NOR POL PRT SWE USA
Constitución	DEU ESP FIN GRC JPN KOR MEX POL PRT SWE TUR
Legislación del servicio civil	DEU FIN GBR HUN ISL KOR NLD POL TUR
Actos de servicio público	AUS BEL CAN CHE DEU ESP GRC JPN MEX NLD

Además, las leyes laborales (en la República Checa y Alemania), los actos de procedimientos administrativos (en Islandia y Suecia), la Ley de acceso a información y la Ley penal (en Islandia), la legislación de conflicto de intereses (España), las instrucciones del gobierno federal (Suiza) o las circulares del ministro de Finanzas (Irlanda) también establecen valores para los servidores públicos.

Otras fuentes legales de valores incluyen las decisiones del *Ombudsman* y los tribunales (en Dinamarca), contratos colectivos y contratos de empleo individuales (en Alemania) y literatura legal en Noruega.

En marzo de 1998, el gobierno australiano enmendó los Reglamentos del Servicio Público, con el propósito de incluir los recién incorporados Valores del Servicio Público Australiano (APS).¹⁶ Los reglamentos requieren que los jefes de agencias mantengan y promuevan los valores APS y las agencias APS son responsables de la administración de estándares de conducta dentro de sus propias organizaciones, así como de proveer información al Comisionado de servicio público para su inclusión en el reporte anual del estado del servicio.

Otros documentos incluyen una amplia variedad de publicaciones, como un enunciado de visión para todo el servicio público (Nueva Zelanda) o para organizaciones individuales (Noruega), lineamientos (Dinamarca, Finlandia), estatutos (Estatutos de ética en Corea y Portugal) y códigos para grupos profesionales (Nueva Zelanda), reportes (Canadá, Noruega), documentos de pláticas sobre valores (Australia), o libros de texto y comentarios sobre la Ley del servicio público (Alemania), otros libros y publicaciones promocionales (folletos en Canadá, letreros y folletos en Estados Unidos).

En los países europeos que se basan en el derecho romano, la *jurisprudencia* (ciencia administrativa, legal) juega un papel significativo en la elaboración de los valores del servicio público. Los valores delineados han sido regularmente utilizados en la educación de futuros servidores públicos y en la capacitación. Además, estos valores esenciales con frecuencia han sido transferidos de libros de textos y comentarios a documentos legales y ahora se establecen en códigos

de servicio público o administrativos, o aun en constituciones de países continentales europeos. Por ejemplo, tres valores básicos: igualdad, neutralidad y continuidad, han sido formulados por la jurisprudencia para el servicio público francés.

Actualización de valores esenciales

La mitad de los países Miembros han revisado los valores esenciales del servicio público en la última década. Sólo en los últimos cinco años, una gran variedad de países revisaron sus valores esenciales y once de estos países actualizaron el enunciado de valores esenciales. Se han llevado a cabo otros análisis en algunos países, por ejemplo, en Bélgica. En Irlanda, un código de conducta preliminar, el cual incorpora valores esenciales del servicio público, está bajo estudio por parte del gobierno y se planea enviarlo a un Comité del parlamento (*Oireachtas*) para discusión.

Tabla 3. **Revisión de valores esenciales de servicio público en la última década**

1999	AUT CHE GBR
1998	AUS POL
1997	DEU POL PRT
1995	ESP FRA MEX
1994	ITA POL
1993	AUT USA
1992	CZE HUN

Los países reconocieron la necesidad de *involucrar al personal implicado* en el proceso de revisiones, con el objeto de establecer el entendimiento mutuo y posteriormente introducir la implantación. En algunos casos, la cooperación fue más allá del servicio público o civil, y llegó hasta la más amplia comunidad, pretendiendo informar a la ciudadanía y fomentar una percepción positiva del servicio público en una sociedad más extensa.

Los servidores públicos o civiles en la administración estuvieron involucrados en la revisión del enunciado de los valores esenciales en Irlanda, México, Suiza y el Reino Unido, mientras que sus representantes (mediante sindicatos, por ejemplo, en Alemania, Italia, Portugal y el Reino Unido, y asociaciones profesionales en Alemania y Suiza) también participaron en el proceso de reformulación.

La rama legislativa aprobó el enunciado de valores esenciales en Alemania, Portugal, España y Suiza, mientras que las organizaciones de la rama ejecutiva también desempeñaron un papel importante, principalmente el gobierno (en Portugal), los ministerios (en la República Checa y el Reino Unido) y algunas otras agencias (en la República Checa).

El *método que se utiliza con mayor frecuencia* es el de *consulta* (Australia, Alemania, Italia, Portugal, Suiza, el Reino Unido y Estados Unidos). Los jefes de agencias y los grupos de enfoque del personal participaron en el diálogo (Australia), mientras que los expertos especializados (funcionarios de ética en Estados Unidos, servidores públicos con responsabilidades de ética en Irlanda) tuvieron una serie de reuniones durante el curso de la actualización de valores esenciales. En Estados Unidos, la agencia responsable, la Oficina de Ética del gobierno, publicó la propuesta

preliminar para comentarios y toda persona interesada tuvo la oportunidad de enviar sus comentarios. En Italia, además de comentarios, el sindicato hizo propuestas y evaluaciones, y se examinaron en detalle las reacciones de los medios masivos sobre la lista de valores esenciales. Polonia tuvo un referéndum general sobre la presentación preliminar de la nueva Constitución, el cual contenía la lista actualizada de valores esenciales del servicio público.

En el Reino Unido, el primer ministro estableció un *comité especial* para “examinar las preocupaciones actuales sobre estándares de conducta de los titulares de puestos públicos (...), y hacer recomendaciones en cuanto a los cambios en los arreglos recientes que pudieran requerirse para asegurar los estándares más altos de decencia en la vida pública”. Después de recibir casi 2,000 cartas y presentaciones por escrito del público, así como pruebas de más de cien testigos en seis semanas de audiencias públicas, el Comité sobre Estándares en la Vida Pública (el Comité Nolan) estableció nuevamente los principios generales de vida pública en su primer reporte, en mayo de 1995. Los siete principios se presentan en el cuadro 2. Más recientemente, la Oficina del Gabinete ha realizado un debate dentro y fuera del Servicio Civil, en un conjunto preliminar de valores del Servicio Civil, hasta abril de 2000. La preparación de este enunciado de visión es una parte esencial de la continua Reforma del Servicio Civil en el Reino Unido.

Cuadro 2. **Los siete principios de la vida pública en el Reino Unido**

Desinterés propio. Los titulares de puestos públicos deben tomar decisiones únicamente en términos del interés público, y no con el fin de obtener beneficios financieros o materiales de otro tipo para ellos mismos, su familia o sus amistades.

Integridad. Los titulares de puestos públicos no deben colocarse bajo ninguna obligación financiera o de otro tipo hacia personas u organizaciones externas que pudieran influenciarlos en el desempeño de sus deberes oficiales.

Objetividad. Los titulares de puestos públicos deben hacer decisiones basadas en méritos, al llevar a cabo negocios públicos, incluyendo citas públicas, concesión de contratos o recomendaciones individuales para reconocimientos y beneficios.

Dar cuenta de. Los titulares de puestos públicos deben dar cuenta al público de sus decisiones y acciones, y deben someterse a todo escrutinio que sea adecuado para su puesto.

Apertura. Los titulares de puestos públicos deben ser tan abiertos como sea posible acerca de todas las decisiones y acciones que asuman. Deben dar los motivos de sus decisiones y restringir información sólo cuando el interés público más amplio lo exija.

Honradez. Los titulares de puestos públicos tienen el deber de declarar cualquier interés privado que se relacione con sus deberes públicos y adoptar los pasos para resolver cualquier conflicto que surja, de tal manera que protejan el interés público.

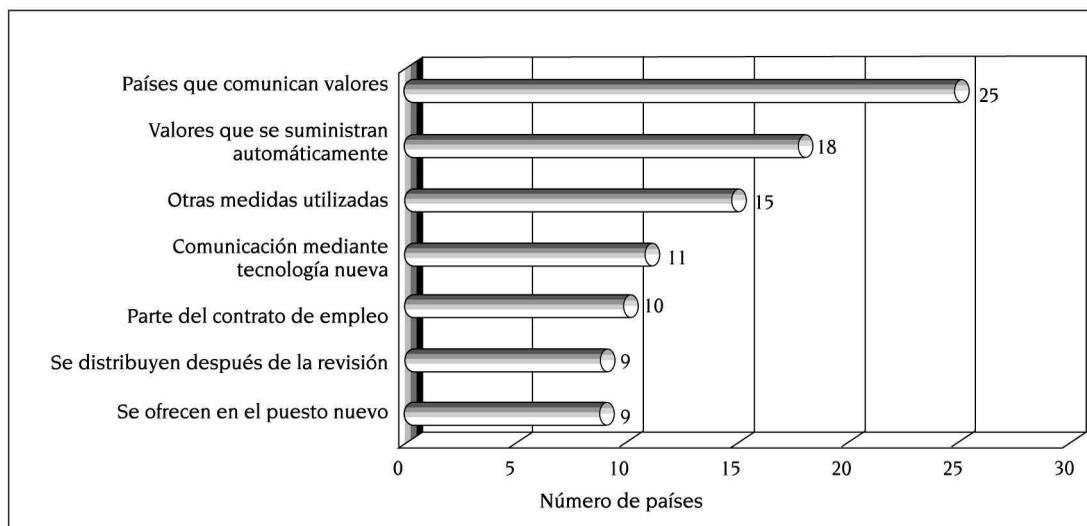
Liderazgo. Los titulares de puestos públicos deben promover y apoyar estos principios mediante liderazgo y ejemplo.

Comunicación de valores

Los valores, al no ser comunicados, permanecen como palabras en documentos. *La gran mayoría de los países Miembros emplean medidas para distribuir y comunicar los valores esenciales* a servidores públicos. El método que se utiliza de manera más común es la entrega automática de valores esenciales establecidos cuando alguien se une al servicio público. Además, nueve países Miembros

distribuyen los valores esenciales, después de que son revisados, a todos los servidores públicos, y proveen estos valores a los que cambian de puesto para trabajar en una organización de servicio público diferente. Diez países indicaron que los valores esenciales se incluyen en el contrato o documento de empleo y en los cursos de inducción y capacitación. Además, ocho países usan instrumentos de tecnología nueva, tales como Internet, Intranet y CD-ROMs, para comunicar valores esenciales. La gráfica 2 y la tabla 4 proporcionan una visión general de las medidas utilizadas por los países.

Gráfica 2. **Cómo comunicar valores esenciales a servidores públicos**



En cuatro países, los valores esenciales del servicio público generalmente no se comunican de manera centralizada o sistemática. Sin embargo, los departamentos individuales proveen programas de capacitación continua para comunicar y reforzar valores esenciales de servicio público (por ejemplo, en Nueva Zelanda). Asimismo, Grecia reportó que por el momento no contaba con política de comunicación, pero que estaba elaborando una y que planeaba proveer valores esenciales, de manera automática, cuando alguien se uniera al servicio público, y usar tecnología nueva para tal propósito.

Conocimiento de valores y conductas acordes

El papel de los mecanismos que se mencionan con anterioridad es informar a los servidores públicos sobre los principios generales. Sin embargo, los esfuerzos para definir, o redefinir y establecer valores esenciales, podrían conducir a un éxito solamente parcial si los países ponen menos énfasis en la comunicación e inculcación de valores. La retroalimentación de los servidores públicos y civiles para su comprensión de los principios generales indicará cuáles valores esenciales están, de hecho, orientándolos en la realización de sus deberes oficiales sobre una base diaria.

Tabla 4. **Comunicación de valores esenciales en países de la OCDE**

	<i>Valores provistos automáticamente</i>	<i>Parte de contrato de empleo</i>	<i>Distribuidos después de revisión</i>	<i>Provistos en puesto nuevo</i>	<i>Comunicados por tecnología nueva</i>	<i>Otras medidas utilizadas</i>
Australia	✓	✓	–	✓	✓	✓
Austria	–	–	–	–	✓	✓
Canadá	✓	✓	–	–	–	–
Rep. Checa	✓	*	–	✓	**	–
Dinamarca	–	–	–	–	–	✓
Finlandia	–	–	–	–	–	✓
Francia	–	–	–	–	–	✓
Alemania	–	–	–	–	✓	✓
Grecia	+	–	–	–	+	–
Hungría	✓	✓	–	–	✓	✓
Irlanda	✓	✓	✓	✓	–	–
Islandia	–	✓	–	–	–	✓
Italia	✓	✓	–	✓	✓	–
Japón	✓	–	–	–	–	✓
Corea	✓	–	✓	–	–	✓
Luxemburgo	✓	–	✓	–	✓	–
México	–	–	✓	–	–	–
Holanda	✓	✓	✓	–	✓	–
Noruega	✓	–	–	✓	–	✓
Polonia	✓	✓	–	–	–	✓
Portugal	✓	–	✓	–	✓	✓
España	✓	–	–	✓	–	✓
Suiza	✓	–	✓	–	✓	–
Turquía	✓	–	✓	✓	–	✓
Reino Unido	✓	✓	✓	✓	✓	–
E.U.A.	✓	✓	–	✓	✓	–

✓ Sí.

– No.

+ Proyecto

* Depende de la agencia.

** Depende de los recursos técnicos.

En Bélgica, Nueva Zelanda y Suecia los valores no han sido comunicados a través de un conducto sistematizado o centralizado.

Como medida nueva, algunos países han realizado encuestas para encontrar los valores que se perciben en el servicio público. Por ejemplo, en 1999, el Ministerio de Finanzas de Finlandia realizó una encuesta, con el propósito de conocer la opinión de los servidores públicos finlandeses sobre valores esenciales. La encuesta confirmó que la base de valores para el servicio civil ha

cambiado de manera significativa durante la última década, sólo el 3% de los que respondieron el cuestionario sintieron que los valores habían permanecido igual, 41.2% respondieron que la base del valor para la administración de servicio civil/Estado difiere de la del sector privado, mientras que el 38.5% sintió que era la misma. Los seis valores principales, esenciales para la administración del Estado, fueron identificados como: Legalidad (65.5%); Servicio (61.5%); Pericia (58.1%); Imparcialidad (57.5%); Justicia (56.6%); Transparencia (47.8%).

Un estudio reciente entre practicantes de recursos humanos australianos en el sector público del sur de Australia mostró que los ocho valores principales mediante los que se orientaba a los gerentes de recursos humanos eran los siguientes: equidad, honradez/fidelidad, apertura, mérito, respeto, legalidad e integridad.

II.2. Valores en acción

Los valores esenciales dan las direcciones fundamentales para las actividades del servicio público. Sin embargo, los servidores públicos necesitan saber con mayor precisión los estándares que se espera apliquen en su trabajo diario y conocer dónde se encuentran los límites de la conducta aceptable. Una *orientación adicional* podría también aclarar estándares y ayudar en la interpretación de valores en situaciones concretas, así como establecer los valores que se pretenden. El *marco legal* crea los cimientos para definir los estándares de conducta que se espera de cada servidor público. Asimismo, las leyes proveen el marco de investigación y enjuiciamiento. Sin embargo, las leyes son herramientas relativamente inflexibles que más bien establecen límites y ejercen el cumplimiento con los estándares mínimos.

Casi todos los países de la OCDE establecen los estándares de conducta que se espera de cada servidor público. En general, los estándares se utilizan para situaciones que podrían conducir a conflictos de intereses, por ejemplo, todos estos estándares incluyen áreas de aceptación de obsequios o beneficios (tales como honorarios, pagos, entretenimiento) y uso de información oficial. Otros asuntos que se abordan con frecuencia se relacionan con trabajos secundarios, como trabajo fuera del servicio público, y posempleo: La mitad de los países de la OCDE requieren de condiciones especiales y/o permiso para cambiar a servidores públicos del servicio público al sector de trabajo lucrativo. Además, los países dan atención especial a asuntos específicos como denuncias (Australia), prohibición de cabildeo durante un año después de dejar un puesto público (México), o requieren, por lo general, conductas que mejoren el respeto y la confianza (Alemania) y no desacreditar el servicio público (Japón).

Formas para establecer estándares de conducta

Los países de la OCDE definen los estándares de la conducta que se espera de servidores públicos en una variedad de documentos. Las tres formas más comunes son: leyes, códigos de conducta y lineamientos. La tabla 5 define las fuentes principales donde los servidores públicos pueden encontrar los estándares de conducta declarados.

Más de dos tercios de los países de la OCDE establecieron un marco legal para los estándares de conducta que se espera de servidores públicos. La forma de documentos legales varía desde constituciones (Turquía), actos generales en servicio civil (Dinamarca, Francia, Hungría) o servicio público (Japón), leyes de procedimientos administrativos (Grecia, Portugal), leyes laborales (República Checa), a códigos dedicados a estándares de conducta (Estados Unidos), actos

Gráfica 3. Estándares de conducta establecidos: actividades

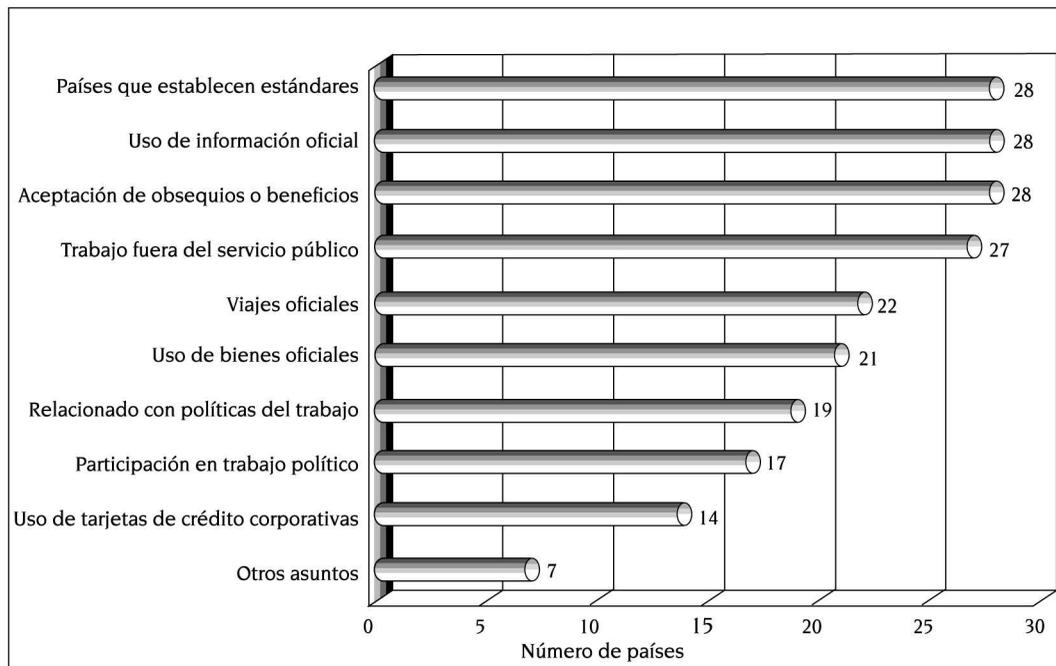


Tabla 5. Fuentes formales para estándares de conducta

Leyes, reglamentos, documentos legales	AUT BEL CAN CZE DEU DNK ESP FIN FRA GRC HUN ISL ITA JPN KOR LUX NLD NOR POL PRT TUR USA
Código de conducta, código de ética, código de servicio civil	AUS CAN CHE FRA GBR GRC IRL JPN NLD NZL
Guías, lineamientos, directrices	AUS CAN DEU DNK FRA GBR IRL NLD NZL USA

disciplinarios (Portugal), y el Código de Conflictos de Intereses y de Posempleo para el Servicio Público (Canadá).

Los *códigos de conducta* y códigos de ética (Francia, Italia) o código de servicio civil (Reino Unido) son las fuentes que se utilizan de manera más común en más de un tercio de los países Miembros. En Canadá, mientras que el Código de Conflictos de Intereses y Posempleo para el Servicio Público ha sido adoptado como reglamento, el Código de Conflictos de Intereses y Posempleo para Titulares de Puestos Públicos es un código de conducta.

Otras fuentes incluyen estatutos de servicio a clientes (Australia), circulares (Noruega), o cartas circulares (Irlanda), libros (Manual en el Reino Unido), jurisprudencia (Francia), y capacitación

de servicio civil (Finlandia). En Estados Unidos, la Oficina de Ética Gubernamental por lo regular expide avisos a oficiales de ética que proveen orientación sobre políticas en cuanto a la implementación de reglas y reglamentos de ética. Esta orientación por lo general se distribuye a empleados individuales por parte de oficiales de ética de la agencia.

Cuadro 3. Documentos que establecen expectativas de estándares de conducta en Nueva Zelanda

Los países emplean una *variedad de documentos* para establecer expectativas de estándares de conducta en relación con todo el servicio público, agencias individuales o grupos específicos. Por ejemplo, *Nueva Zelanda* tiene una combinación de códigos generales y específicos de agencias, así como otros materiales de orientación:

- Un código general que establece los estándares mínimos (Código de Conducta del Servicio Público), el cual se aplica a todos los empleados del servicio público central.
- Material de orientación (los principios, convenciones y series de orientación para prácticas), el cual se publicó por primera vez por la Comisión de Servicios del Estado en 1995. Este material es un trabajo de consulta para todos los servidores públicos.
- Enunciados de expectativas de estándares de conducta para jefes ejecutivos.
- Enunciados de expectativas de desempeño por departamentos, jefes ejecutivos de departamentos gubernamentales que tienen la responsabilidad de establecer estándares para sus propios empleados, para la expedición de códigos de conducta departamentales, fijación de estándares, disciplina y, en general, para establecer el tono adecuado de los negocios del departamento.
- Se requiere de orientación adicional de tiempo en tiempo, cuando la atención pueda enfocarse en asuntos específicos (por ejemplo, recientemente puntos a viajeros frecuentes), pero los departamentos expiden sus propios lineamientos sobre expectativas de estándares de conducta e instrucciones al personal.
- Otros documentos, como el Manual de Oficinas del Gabinete (expedido y mantenido por la Oficina del Gabinete) proveen una base de orientación para servidores públicos y líderes políticos que trabajan en la interfase política/administrativa.

Lineamientos específicos adicionales

La gran mayoría de los países de la OCDE emplean lineamientos complementarios para grupos específicos de profesiones, además de los estándares generales que aplican para todos los servidores públicos. Estos estándares incluyen, en particular, las áreas donde el trabajo es de sensibilidad especial o está expuesto a conflictos de intereses particulares. Además, algunas profesiones han desarrollado su propio código de ética que requiere estándares específicos adicionales sobre conducta ética. Estos estándares también pueden ser incluidos en sus estatutos profesionales, y los cuerpos de autogobierno profesionales específicos juegan un papel prominente para ejercerlos. Las áreas incluyen las funciones vitales del Estado, como el ejercicio de la ley, defensa judicial y nacional; sectores financieramente sensibles (administración de impuestos y aduanas); y las profesiones con una tradición de autorregulación (doctores, personal médico, abogados). Las organizaciones del gobierno central juegan un papel clave en la selección de áreas. Por

ejemplo, en Suecia, las agencias gubernamentales individuales tienen una opinión sobre la necesidad de un código ético o lineamientos específicos para sectores particulares o grupos profesionales. La tabla 6 indica los países que tienen tales lineamientos y requerimientos específicos.

Tabla 6. **Grupos profesionales sujetos a lineamientos específicos**

Jueces, administración de justicia	CAN CHE DEU ESP GBR ISL POL PRT SWE TUR
Administración de impuestos	CZE DEU DNK FRA FIN GBR HUN NOR
Policía	CHE DEU FRA FIN GBR ISL POL
Defensa nacional	BEL CAN CHE DEU DNK FIN TUR
Abogados, asesores legales	CAN GBR ITA POL PRT TUR
Personal médico	CAN DEU ISL ITA NOR PRT
Oficiales de aduana	CAN CZE DEU NOR POL

Otros lineamientos específicos también se aplican a servicios de seguridad (Polonia, Turquía), procuración pública (Canadá, Noruega) y auditoría (Australia, Polonia), así como a otros grupos profesionales, incluyendo ingenieros (Canadá, Italia, Turquía), contadores (Canadá, Polonia, Reino Unido), diplomáticos (Australia, Suiza), encargados de estadísticas (Canadá, República Checa). Algunos países desarrollaron lineamientos especiales para ciertos sectores (por ejemplo, Francia para ministerios de Transporte, Infraestructura y Vivienda) u oficinas de investigación (por ejemplo, Dinamarca para la Autoridad de Supervisión Financiera, o Polonia para inspectores que trabajan en Protección al Ambiente, Control Sanitario y Oficinas de Inspección Laboral del Estado).

La mayoría de los países de la OCDE tienen disponibles lineamientos específicos para líderes políticos y servidores públicos en la interfase política/administrativa. El objetivo general de estos lineamientos es asegurar la imparcialidad política del servicio público. En algunos casos, la ley ordena actividades políticas. Por ejemplo, en Japón, el artículo 102 de la Ley del Servicio Público Nacional prohíbe la participación de empleados en ciertas actividades políticas. Aunque existen disposiciones semejantes en Corea, éstas se aplican con cierta holgura a los que trabajan en la interfase política/administrativa.

Algunos países han desarrollado *códigos para ministros*, los cuales proveen orientación sobre asuntos relacionados con la conducción de negocios gubernamentales. El gobierno de Irlanda aprobó un Manual de Gabinete¹⁷ para sus miembros; el Manual inicia con temas sobre responsabilidad, ética y conflictos de intereses. El Código Ministerial del Reino Unido¹⁸ provee reglas para ministros sobre relaciones con el servicio civil, con el fin de mantener la imparcialidad política de éste. Además, un contrato modelo establece los deberes y limitaciones para asesores ministeriales especiales sobre su actividad política, y da orientación específica a jefes de departamentos gubernamentales sobre contactos entre servidores civiles y partidos de oposición, enlaces con cuerpos afiliados a partidos políticos, etc. En otros países, como Canadá, el primer ministro proporciona lineamientos adicionales a ministros sobre su nombramiento en el gabinete, los cuales abordan la relación de los ministros con el servicio público y la división de responsabilidad y cumplimiento (dar cuenta de).

Algunos países buscan proveer lineamientos para periodos sensibles de *campañas electorales* y la transición de gobierno. La Oficina del Gabinete en el Reino Unido, por ejemplo, dio orienta-

ción especial para todas las campañas electorales (para gobiernos locales, devolución, elecciones parlamentarias europeas en 1999; para elecciones locales y referéndums en 1998, y para la elección general en 1997). Estos documentos dan orientación a servidores civiles sobre su papel y conducta durante las campañas electorales, en relación con encuestas, solicitudes, uso de propiedad gubernamental y participación en las campañas.¹⁹ En Australia, el Departamento del primer ministro y el gabinete asesoran a servidores públicos sobre el manejo adecuado de negocios durante el periodo de transición.

Una preocupación mayor de los países en la disposición de estándares de conducta es, por una parte, cómo *asegurar la consistencia* en todo el servicio público y, por la otra, *tomar en cuenta las características específicas* de los sectores respectivos e instituciones individuales. En Estados Unidos, una orden ejecutiva en 1965 estableció un modelo de código de conducta bajo el cual las agencias individuales podían desarrollar estándares de agencias (y en algunos casos ocupacionales). Mientras que todas las agencias desarrollaron códigos, la cantidad de *divergencias* entre las agencias en la interpretación e implantación de estándares condujo a los críticos a solicitar un conjunto *uniforme* de estándares que pudiera aplicarse en forma similar en toda la rama ejecutiva. En respuesta, el presidente Bush emitió la Orden Ejecutiva 12674 en 1989, dirigida a la Oficina de Ética del gobierno para desarrollar, en un solo documento general, los Estándares de conducta ética que permanecen en vigencia hasta la fecha.

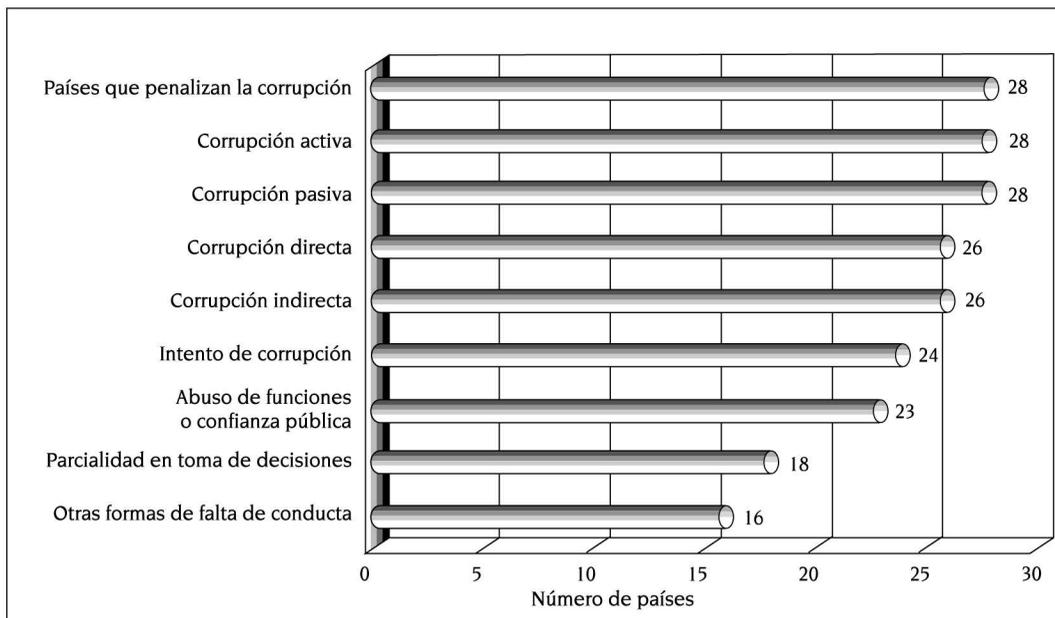
Reglamentos legales

La legislación criminal es la "columna vertebral" de la infraestructura de ética global. Los códigos penales determinan la línea base mediante la definición de los tipos de conductas indebidas que no son aceptables en el servicio público. *Todos los países de la OCDE sancionan la conducta corrupta por parte de funcionarios públicos.* Además, la gran mayoría de los países penalizan en códigos criminales tanto las formas activas como las pasivas, las formas directas como indirectas y la forma intencional de corrupción.²⁰ Los otros dos tipos de conducta indebida por parte de funcionarios públicos que se penalizan con mayor frecuencia son la parcialidad en la toma de decisiones oficiales, y el abuso de confianza pública o de funciones (consulte la gráfica 4, sobre formas de conductas indebidas penalizadas por los países de la OCDE). El término de funcionario público abarca un espectro muy amplio: una persona "titular de puesto público" (Italia) o "que desempeña funciones públicas designadas" (Francia). Organizaciones internacionales, incluyendo la OCDE, la Organización de Estados Americanos, la Unión Europea y el Consejo de Europa, apoyan la penalización de otras formas de conductas indebidas mediante convenciones de anticorrupción (tal como la Convención OCDE para el Combate de Sobornos de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones de Negocios Internacionales).

La gran mayoría de los países de la OCDE establecen *prohibiciones y restricciones adicionales* para funcionarios públicos en actos como:

- El servicio civil (Austria, Dinamarca, Francia, Finlandia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Corea, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polonia, España y Turquía).
- El servicio público (Australia, Japón, México, España, Turquía y Suiza).
- La administración pública, organizaciones y empleados gubernamentales (Dinamarca, Francia, Italia, Noruega, Suiza y Estados Unidos).

Gráfica 4. Formas de conductas indebidas penalizadas por países de la OCDE



Otras fuentes legales son las leyes específicas sobre procedimientos administrativos (República Checa, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Italia y Portugal), sobre administración financiera/ finanzas públicas (Australia, Nueva Zelanda), sobre secretos oficiales (Canadá, el Reino Unido), sobre protección de datos (Austria), sobre privacidad (Australia), sobre revelación (Grecia, Italia y Turquía), sobre conflictos de intereses (República Checa, España) y sobre la obtención de más de una pensión a la vez (Francia). Además, las leyes anticorrupción o ética también especifican estándares más estrictos para servidores públicos (Alemania), Irlanda (Ley de Prácticas Corruptas de Cuerpos Públicos, Ley de Prevención de Corrupción y Ley de Ética en el Puesto Público), Italia (Ley No. 662 de 1996), Turquía (Ley para el Combate de Sobornos y Corrupción), el Reino Unido (Ley de 1989 de Prácticas Corruptas de Cuerpos Públicos, Ley de 1916 de Prevención de Corrupción), Estados Unidos (Ley de Ética en el Gobierno). Algunos países también definen reglas específicas para grupos y sectores especiales, incluyendo el servicio ejecutivo (Ley de Titulares de Puestos Públicos Ejecutivos en Portugal), servicio de estadísticas y administración de impuestos (República Checa), procuración pública (Francia), o la policía (Austria). Las prohibiciones y restricciones que se utilizan con mayor frecuencia se agrupan en la tabla 7.

II.3. De disposiciones a cumplimiento

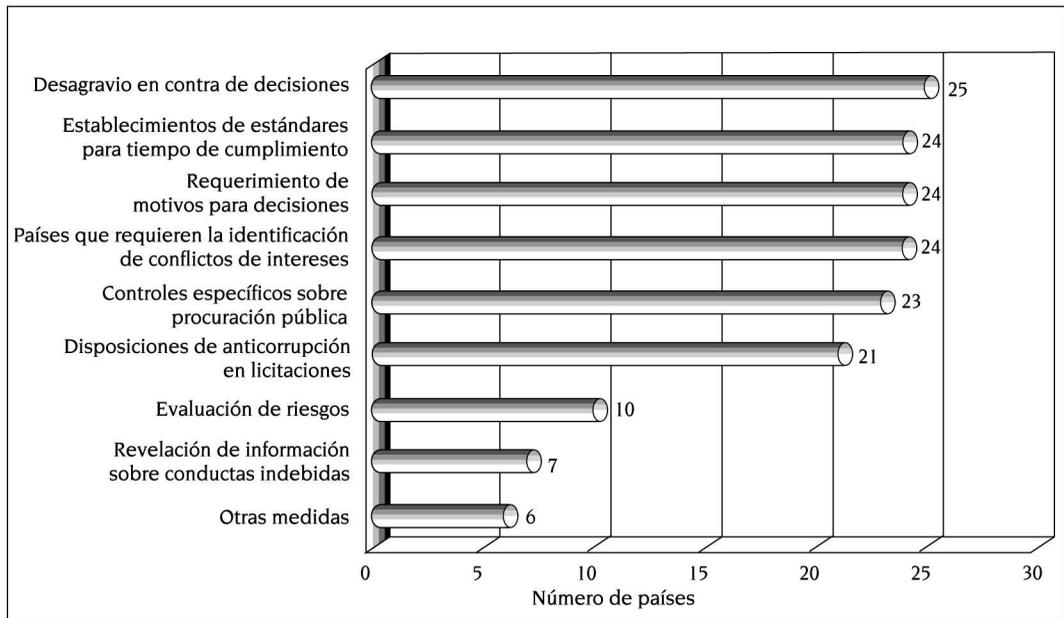
El desarrollo de la integridad comienza con valores y estándares claros. Sin embargo, mecanismos de apoyo deben, por un lado, comunicar e inculcar valores y estándares establecidos, monitorear el cumplimiento y dar reconocimiento a la conducta ética y, por el otro, reportar,

Tabla 7. **Prohibiciones y restricciones legales para funcionarios públicos**

Violación de confidencialidad, uso no autorizado de información oficial confidencial, uso indebido de información personal	AUS AUT BEL CAN CHE CZE DEU DNK FIN FRA GBR GRC HUN ISL IRL ITA JPN KOR MEX NLD NZL POL SWE TUR USA
Mala administración; abuso de instalaciones públicas, abuso de finanzas/recursos públicos	AUS AUT BEL CAN CHE CZE DEU DNK ESP FRA HUN ITA KOR MEX SWE USA
Negociación con influencias; ejercicio de influencia a cambio de incentivos	BEL CAN DEU DNK ESP FRA HUN IRL ITA KOR MEX NZL POL USA
Limitaciones en trabajos externos y en el sector privado	AUT BEL CZE DEU DNK ESP FIN FRA GRC IRL KOR POL TUR USA
Falsas declaraciones para engañar a funcionarios; alteración o formulación de documentos públicos falsos	AUS AUT BEL CHE DEU FRA IRL ITA JPN KOR MEX POL TUR USA
Prohibición de aceptación de obsequios o beneficios	BEL CZE DEU DNK FIN GBR IRL JPN KOR SWE TUR USA
Fraude o interferencia electoral	CAN CHE CZE GBR HUN IRL KOR MEX SWE
Interferencia en, o impedimento de procuración pública o demás procesos públicos	AUT BEL DEU FRA MEX POL SWE TUR USA
Restricción de actividades políticas	DEU IRL JPN KOR TUR USA
Discriminación	AUS AUT DEU GBR IRL TUR USA
Participación en huelgas	DEU ITA KOR POL TUR USA
Rehusarse a cumplir con obligaciones legales, deserción de puesto; abandono de deberes	DEU ISL JPN KOR
Nepotismo	DEU GRC POL USA
Repetición de negligencias serias; negligencia de deberes oficiales	ISL ITA KOR TUR
Represalias en contra de personas que reportan conductas indebidas en el interés público	HUN SWE USA
Enriquecimiento ilícito	CZE MEX

detectar y disciplinar las conductas indebidas. Las secciones siguientes definen las instituciones y procedimientos que usan los países de la OCDE para promover estándares altos de conducta y prevenir y detectar las conductas indebidas. Las secciones se enfocan en la forma en que las políticas administrativas, en especial, la administración de recursos humanos, proveen incentivos, orientación y asesoría para fomentar estándares altos de conducta, prevenir situaciones de conflicto de intereses y asegurar la exposición de conductas indebidas mediante procesos de control o reporte. En la gráfica 5 se pueden observar las medidas generales de administración que usan los países de la OCDE.

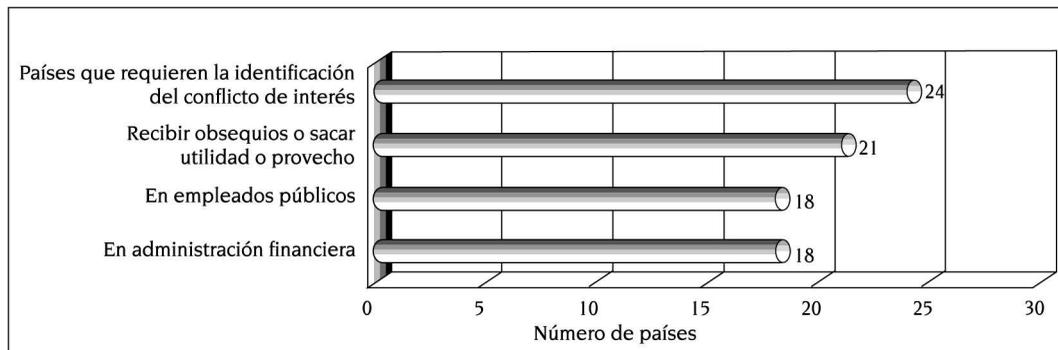
Gráfica 5. **Medidas administrativas para asegurar estándares altos de conducta para asistir en la prevención**



Desarrollo de un ambiente de trabajo de apoyo

El ambiente general de la organización tiene un impacto directo sobre la práctica diaria de valores del servicio público y estándares éticos. Las políticas y prácticas de administración en general crean el marco para el compromiso de una organización hacia los estándares éticos. Estos estándares aseguran el funcionamiento adecuado de los principios generales y valores esenciales del servicio público, como imparcialidad, legalidad, transparencia, o dar cuenta de, al proveer las garantías e incentivos adecuados para la conducta ética. Por una parte, *los países de la OCDE buscan asegurar la transparencia en sus administraciones* (y hacer que los servidores públicos den cuenta de sus decisiones), en especial, estableciendo estándares para tiempo de cumplimiento para responder a solicitudes, requiriendo motivos para las decisiones administrativas y proporcionando soluciones para el público en contra de estas decisiones. Por otra parte, los países tratan de *evitar situaciones de conflictos de intereses* en el servicio público: la mayoría de los países de la OCDE requieren que los servidores públicos reporten situaciones de conflictos de intereses.

Además, los países de la OCDE se enfocaron en áreas susceptibles a la corrupción y establecieron *controles específicos* sobre procedimientos de procuración pública en general. Por ejemplo, Alemania hizo énfasis en el uso consecuente del *principio de presencia múltiple*: la administración por parte de distintos funcionarios de las etapas de planeación, concesión de contratos y liquidación de cuentas en el proceso de concesión de contratos públicos. Los países de la OCDE también usan ampliamente *disposiciones anticorrupción* específicas en licitaciones de contratos públicos: las disposiciones legales no dan derecho a proveedores y contratistas a que participen

Gráfica 6. **Identificación y reporte de conflicto de interés**

en ofertas futuras durante algún tiempo, cuando se ha encontrado que son culpables de corrupción. Algunos países también requieren evaluación de riesgos de las áreas susceptibles a conductas indebidas y exigen la liberación de información interna en relación con conducta ética y posibles transgresiones.

Medidas de la administración de recursos humanos

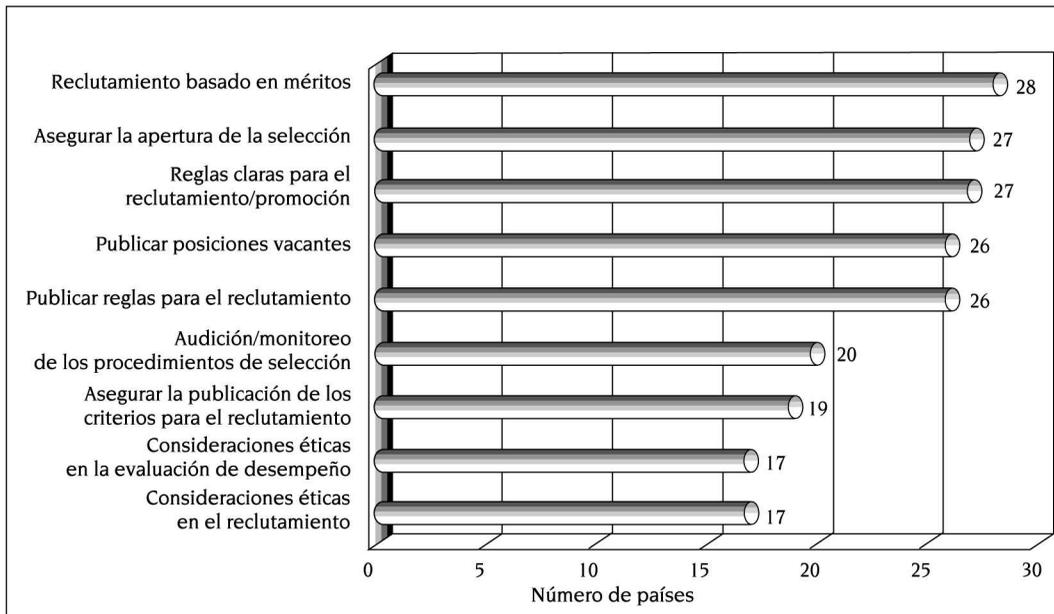
Los países de la OCDE por lo general reportaron que la administración de recursos humanos juega un papel clave en la promoción de un ambiente ético. En especial, *pone en vigencia valores esenciales* al ejercer *profesionalismo*, *competencia* y *transparencia* en las prácticas diarias.

Los países de la OCDE casi basan, *en forma unánime, el reclutamiento y la promoción en méritos* en el servicio público. Crean reglas, lineamientos y políticas para los procedimientos de reclutamiento y promoción. Además, establecen mecanismos para asegurar la apertura de procedimientos de selección al publicar estas reglas, lineamientos y políticas de reclutamiento, y promocionan los puestos vacantes, practican auditorías y monitorean los procesos de selección reales. Dos tercios de los países de la OCDE aseguran que sólo se consideran para reclutamiento los criterios de selección adecuados que hayan sido publicados.

La mitad de los países indicaron *que toman en cuenta consideraciones éticas en el proceso de reclutamiento*. Usan medidas como:

- La investigación de antecedentes de funcionarios ejecutivos (Estados Unidos), realizando inspecciones de seguridad para puestos administrativos de alto nivel (por ejemplo, en Austria y Hungría).
- La expedición de credenciales de seguridad por parte del Servicio de Seguridad para puestos que representen un riesgo potencial a la seguridad nacional y otros intereses nacionales importantes (Holanda).
- La investigación de antecedentes penales (Polonia, México, Turquía).
- La evaluación de estándares éticos de candidatos durante las entrevistas (Australia, Japón, Noruega, Suiza) y el periodo de prueba (República Checa), como parte de una evaluación total de su capacidad para un puesto.

Gráfica 7. **Medidas de administración de recursos humanos para el desarrollo del ambiente ético**



Australia especificó que en algunas agencias, un criterio de selección es la evaluación de la forma en que los empleados hayan demostrado que aplicarían los valores del servicio público a su trabajo.

Además, los países pueden considerar la conducta ética en entrevistas y reportes para la *evaluación de desempeño* pero en la mayoría de los países esta medida no es obligatoria. Asimismo, las medidas como rotación regular de personal, restricciones sobre posempleo en el sector privado, capacitación de ética y prontas acciones disciplinarias para conductas indebidas, también se consideran como medidas complementarias suficientes y necesarias, las cuales se discuten por separado en las secciones siguientes.

Más de dos tercios de los países de la OCDE respondieron que dan *atención especial a funcionarios en posiciones particularmente susceptibles a la corrupción*. En general, estas áreas incluyen profesiones que se exponen más al contacto con sectores donde están presentes los intereses económicos (recaudación de impuestos, aduanas, puestos relacionados con contratos y licencias), ejercicio de la ley (policía, enjuiciamiento, magistrados) y seguridad nacional. La tabla 8 especifica los países que dan atención especial a las áreas mencionadas:

Tabla 8. **Actividades vulnerables que reciben atención especial**

Administración de impuestos	AUS CZE DNK FRA GBR KOR MEX NOR POL PRT TUR
Servicios de aduanas	AUS CZE DNK GBR KOR MEX NZL NOR POL PRT TUR
Adquisiciones públicas, contratos de adjudicación	AUT DEU IRL MEX NOR POL TUR USA
Policía, ejercicio de la ley, magistrados, servicios en la prisión	AUT FRA ITA KOR NZL PRT USA

Otras áreas de susceptibilidad en particular incluyen:

- Auditorías (Canadá, Polonia, Portugal).
- Puestos implicados en el manejo de presupuesto (Australia, Japón), servicios financieros (Dinamarca, Grecia, Holanda) y administración de deudas (Nueva Zelanda).
- Algunos otros sectores, como previsión social (Australia), practicantes médicos, personal de salud (Noruega), servicio postal, transporte, vivienda (Francia), obras públicas (Grecia), tecnología de información (Suiza), control de fronteras (Nueva Zelanda) o servicio exterior (Australia).

En las áreas que requieren de atención especial para mantener la integridad, los países reportaron *medidas* comúnmente utilizadas, como rotación frecuente de personal (o recomendaciones para que no permanezcan en el puesto durante un periodo prolongado), reglas más estrictas y lineamientos complementarios, así como control interno intenso, inspección y auditoría. (La tabla 9 presenta un esquema de países que emplean estas medidas). Como medidas preventivas, los países también requieren una declaración más rigurosa de intereses financieros y propiedades, evaluación de riesgos e investigaciones de antecedentes más intensas (Holanda, Estados Unidos); dan más atención a asegurar la implantación de principios de presencia múltiple donde los servidores públicos no puedan tomar decisiones en forma individual (Alemania); o proporcionan capacitación y una carrera específica con ingreso competitivo (Portugal). Además, los ministerios individuales y organizaciones de servicio público pueden también dar atención especial a funcionarios (Islandia); o las agencias pueden tener toda la responsabilidad para definir las acciones necesarias (Suecia).

Tabla 9. **Medidas complementarias para actividades vulnerables**

Rotación de personal, regular la transferencia de personal	CZE DEU GRC JPN KOR MEX NLD POL
Auditoría, inspección de remates, medidas de control interno	CHE HUN ITA MEX POL PRT TUR USA
Guías complementarias, regulaciones específicas	AUT CAN DNK FRA GRC NOR
Divulgación de intereses financieros, renta de propiedades	AUS GRC IRL ITA KOR NLD
Capacitación específica	AUS GBR HUN ITA

Cuando los países utilizan estas medidas, toman en consideración las necesidades y características específicas del grupo en particular. Australia, por ejemplo, ofrece instrucciones para designaciones en otros países por parte del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio para elevar la conciencia de ética. Este país obliga la declaración de intereses financieros de ejecutivos responsables de la emisión de contratos y búsqueda de fuentes exteriores, dota de capacitación específica para elevar la conciencia de fraudes a los servicios de aduana y bienestar social, y celebra reuniones obligatorias para abordar la conciencia legal en aquellos que expiden contratos, usan tecnología de información para rastrear la aprobación de erogaciones en casos de autorizaciones de concesiones, fondos y préstamos; ha desarrollado planes de control de fraudes en agencias para reducir al mínimo los fraudes en la administración de salarios, provisiones para viajes y compras (incluyendo el uso de tarjetas de crédito del gobierno) y la administración de

propiedad y activos físicos; y ha establecido un cuerpo dedicado (un comité asesor de alto nivel) que se enfoca en la prevención y detección de fraudes en la Oficina de Impuestos de Australia.

La atención especial y los esfuerzos que se dan a ciertas áreas de la administración pública hacen posible que los países no sólo adopten medidas concretas y eficaces para la prevención de corrupción, sino que también den realce al ambiente ético en el servicio público mediante sus ejemplos. Se debe definir claramente una división clara de autoridad entre la institución de administración central o la agencia de ética central especializada y los departamentos individuales. En Estados Unidos, por ejemplo, la Oficina de Ética en el gobierno expide la política de ética amplia, general, del gobierno, mientras que agencias y departamentos individuales tienen autoridad para expedir estándares y medidas complementarias para personal específico, como agentes de aduanas o impuestos.

Información y capacitación para servidores públicos sobre asuntos de ética

La socialización profesional capacita a los servidores públicos a aplicar los valores esenciales en circunstancias concretas. Esto requiere darles información sobre las expectativas de estándares de conducta, así como desarrollar habilidades para ayudarlos a resolver dilemas éticos. *Casi todos los países de la OCDE suministran capacitación sobre asuntos de ética.*²¹ Los cursos de capacitación son obligatorios o voluntarios (dependiendo de la decisión de los servidores públicos), o de las dos formas en algunos países. En Australia, por ejemplo, la capacitación es casi voluntaria, pero en algunas ocasiones es obligatoria, cuando una agencia identifica una necesidad específica. En Luxemburgo, por otra parte, la capacitación inicial de ética es obligatoria para todos los servidores públicos nuevos, mientras que la capacitación posterior es voluntaria.

Tabla 10. **Capacitación de servidores públicos sobre asuntos de ética**

Capacitación obligatoria	AUS DEU FRA GBR GRC JPN KOR LUX MEX POL TUR USA
Capacitación voluntaria	AUS CAN DNK ESP LUX NZL NOR
Los ministerios y las agencias definen la capacitación	AUS AUT CAN CHE CZE DEU DNK IRL ISL JPN KOR NLD NZL NOR POL SWE
Capacitación ofrecida según la función	FRA FIN GBR HUN KOR LUX PRT TUR USA
Se otorga capacitación adicional	CZE DEU ESP FRA FIN GBR GRC HUN LUX PRT USA

El *alcance* de la capacitación de ética varía mucho entre un país y otro. Algunos países cuentan con un esquema general de capacitación, el cual incluye a *todo el servicio público*, mientras que otros sólo cuentan con programas específicos determinados por ministerios y agencias en particular. En el caso de esquemas generales de capacitación, la capacitación sobre asuntos de ética es por lo general obligatoria. Sin embargo, aun dentro de un esquema general de capacitación, los países varían en el alcance de aplicación de capacitación obligatoria, y pueden ir desde un objetivo general a grupos específicos. En Alemania e Italia, por ejemplo, la capacitación es obligatoria para todos los empleados del servicio público. En Corea, esto aplica para todos los funcionarios públicos, y en Grecia, para la mayoría de sus servidores civiles. La capacitación de ética, por lo general, se requiere para todos los servidores públicos nuevos en países como

Finlandia, Hungría, Luxemburgo y Estados Unidos. En el Reino Unido, la ética se incluye en los cursos de inducción para todos los servidores ejecutivos del servicio civil, mientras que los cursos de inducción para todos los servidores públicos nuevos son responsabilidad de departamentos y agencias individuales. Sin embargo, en el caso de servidores ejecutivos del servicio público, la capacitación sobre asuntos de ética se encuentra actualmente en revisión. La ética es parte del Concepto de capacitación de servidores públicos en la República Checa, tanto para capacitación previa al servicio como dentro del servicio.

El alcance de aplicación de la capacitación requerida también puede variar de acuerdo con categorías específicas de servidores públicos. Japón, por ejemplo, ha requerido capacitación de ética para todos los funcionarios administrativos que se han unido al servicio civil a través del Examen de Reclutamiento del Nivel 1. Asimismo, México proporciona capacitación a sus funcionarios de nivel medio y superior, mientras que Polonia la otorga a sus directores generales. En Francia, las discusiones de mesa redonda sobre ética y asuntos disciplinarios forman parte de la currícula de capacitación del servicio civil ejecutivo. Algunos países aplican capacitación obligatoria²² a todos los empleados públicos que trabajan en ciertos sectores, como el servicio de aduanas (Polonia) o la administración de impuestos (Polonia, Corea).

En países donde los ministerios y agencias individuales son responsables de determinar el alcance de la capacitación de ética, por lo general se ofrece en forma voluntaria y rara vez es obligatoria. La capacitación se suministra en forma individual, para responder a algunas necesidades específicas de servidores públicos dentro de cada ministerio o agencia, aportando información sobre la solicitud de los empleados (Canadá, Irlanda) o dando orientación específica cuando se encaran conflictos éticos (Francia). Las sesiones de capacitación se *organizan*, principalmente, por ministerios o agencias individuales. Sin embargo, en algunos países, existe cooperación estrecha con otras agencias específicas para determinar el contenido de su capacitación de ética. Se deben establecer cursos bajo los requerimientos establecidos por una oficina central de ética (Estados Unidos), monitorearse o proveerse por instructores capacitados por una oficina central semejante (Japón). En Noruega, el ministro de Trabajo y la administración de gobierno están desarrollando la currícula para capacitación de ética. Centros de capacitación nacionales (Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Corea, España y el Reino Unido), cuerpos de capacitación privados (Corea), y consultores externos (Noruega), también participan en la prestación de capacitación de ética en ministerios y agencias individuales.

En casi todos los países, el *propósito general de la capacitación* es elevar la *conciencia* de los servidores públicos en asuntos de ética. La capacitación se da para asegurar que están bien informados sobre los estándares de conducta que se espera de los servidores públicos. Cada país transmite tales estándares en diversas formas: los valores esenciales (Canadá, Alemania), los principios de ética (Australia), el Código de Servicio Civil y las reglas de ética departamental (Reino Unido), leyes (Turquía), reglas disciplinarias (Francia), reglas y procedimientos sustantivos federales y departamentales (estatutos de conflictos de intereses, estándares de conducta ética en Estados Unidos). Otros objetivos incluyen la prevención de conductas no deseadas (Nueva Zelanda), la promoción de expectativas de conducta y asistencia en el *desarrollo de habilidades necesarias* para el razonamiento moral (Noruega), y juicio ético (Japón, Holanda). Los cursos de capacitación de ética incluyen tanto teoría general (Corea) como estudios de casos específicos (Corea, Polonia), proporcionan material de lectura e inician pláticas sobre asuntos éticos pertinentes (Japón). Algunos países incluyen capacitación sobre asuntos éticos en otras actividades de capacitación: en Hungría, por ejemplo, la capacitación de ética sólo se suministra como parte

de la capacitación inicial. Asimismo, en Islandia, la capacitación está integrada en cursos sobre administración de recursos humanos o procedimientos administrativos. En otros países, la capacitación ética se ofrece tanto en un programa de ética específico y en otros cursos de desarrollo de capacidades sobre capacitación administrativa (Noruega, España). La capacitación sobre ética también se asegura para asistir a los servidores públicos a que asuman nuevas responsabilidades a través de una promoción (Corea) o desarrollo en el empleo (Noruega). Los cursos de seguimiento de capacitación sobre ética pueden enfocarse en temas y problemas emergentes (Alemania) y permitir a algunos empleados, incluyendo aquellos nombrados por el presidente, a que reciban instrucciones de ética en forma anual (Estados Unidos). Tales medidas promueven una buena base de conciencia ética e integridad en el servicio público.

Orientación, asesoría y consultoría para resolver problemas de ética relacionados con el trabajo

En la mayoría de los países de la OCDE los *directivos* y *gerentes* jerárquicos inmediatos son responsables de dar orientación, asesoría y consultoría a los servidores públicos para resolver dilemas éticos en el trabajo.²³ Sin embargo, ellos no son los proveedores exclusivos de tales servicios. Los gerentes comparten la responsabilidad con:

- “Funcionarios de integridad confidenciales” en los ministerios de Alemania.
- Representantes de sindicatos en Dinamarca.
- Unidades legales, organizacionales y de personal en Polonia.
- Agencias y comisiones centrales, como la Comisión de Servicios de Estado en Nueva Zelanda, los Comisionados de Servicio Civil en el Reino Unido, la Oficina de Valores y Ética para el Servicio Público, en apoyo de ministros adjuntos en Canadá y el Ministerio de Trabajo y la Administración de Gobierno en Noruega, juegan un papel complementario en asistir a los gerentes departamentales con tales responsabilidades.

En otros países, la disposición de orientación, asesoría y consultoría sobre asuntos éticos no es la responsabilidad de superiores departamentales, pero se asegura, de manera particular, por *agencias centrales especiales o comisiones*:

- La Comisión de Puestos Públicos en Irlanda.
- La Comisión de Apelaciones de Personal de Gobierno en Corea.
- El ministerio de Contraloría y Desarrollo Administrativo en México.
- La Presidencia de Personal del Estado en Turquía.
- La Secretaría de los comités de ética en Francia, a los que los servidores públicos pueden acudir para información relacionada con tales asuntos, como cambios al sector privado.

En otros países, la orientación, asesoría o consultoría se ofrece *por personas dedicadas* disponibles, ya sea en persona, por teléfono o correo electrónico, para responder a solicitudes de ayuda. En los Estados Unidos, cada agencia cuenta con uno o más de tales funcionarios de ética, mientras que en Japón, los funcionarios de administración de disciplina en cada ministerio o agencia cumplen con estas tareas. De acuerdo con la recientemente aprobada Ley Nacional de Ética del Servicio Público de Japón, estas tareas se llevan a cabo por el Funcionario Supervisor de Ética, para las que el viceministro administrativo es designado en cada ministerio o agencia.

En Holanda, los funcionarios de integridad confidenciales fueron designados en los ministerios para proporcionar, entre otras cosas, orientación y asesoría. En Francia, además de los comités de ética, funcionarios de ética individuales (*correspondants en déontologie*) y gerentes de recursos humanos también están disponibles en persona, en diferentes sectores, para dar asesoría a servidores públicos sobre asuntos éticos. En Australia, la línea abierta del Comité de Protección de Mérito del Servicio Público no sólo suministra apoyo, asesoría y orientación individual a todo el personal de las agencias, sino que, además, un número de agencias han establecido esquemas mentores donde los mentores asisten personalmente a personal en su manejo de asuntos éticos.

Los países dan ejemplos de otros instrumentos que se usan para promover la formación de un ambiente de trabajo de apoyo. En Alemania, por ejemplo, funcionarios ejecutivos, al demostrar su propia conducta ética ejemplar y su aptitud para conducir un diálogo, se espera que originen las condiciones de pláticas abiertas de confianza favorables sobre asuntos éticos en su servicio. En Australia, redes como la Red de Desempeño y Conducta, establecida por el Comité de Protección a los Méritos del Servicio Público, ofrecen oportunidades para personal de todo el servicio público de discutir asuntos éticos e intercambiar buenas ideas de prácticas para mantener estándares aceptables. En Polonia, el Boletín del Servicio Civil ha sido utilizado para publicar artículos, comentarios y entrevistas sobre asuntos de ética para todos los servidores públicos desde mediados de 1997. Estas iniciativas demuestran la creciente importancia que los países han dado a la provisión de herramientas necesarias, dentro de un mecanismo estructurado, para promover la integridad, en forma activa, en su servicio público.

Uso de nueva tecnología para informar y capacitar a servidores públicos sobre ética

Los países han reconocido la ventaja y el beneficio potencial del uso de nueva tecnología para informar y capacitar a servidores públicos en asuntos de ética. La red de *Internet* se ha convertido en una herramienta ampliamente utilizada. Las organizaciones responsables de proveer códigos de prácticas en el servicio público con frecuencia han desarrollado sitios en la red, con información sobre leyes relevantes, documentos de orientación y otros recursos y materiales de capacitación relacionados con programas de ética. Los países han asumido diversas iniciativas al usar esta nueva herramienta. Por ejemplo, la Oficina del Gabinete del Reino Unido estableció un sitio específico de ética en la red con información sobre reglas y estándares de conducta del Servicio Civil del Reino Unido.²⁴ La página principal, dirigida por la Oficina del Asesor de Ética en Canadá, da acceso, *inter alia*, a las reglas sobre conflictos de intereses y posempleo para titulares de puestos públicos, así como sobre cabildeo. Además, este sitio de Internet cuenta con un foro abierto especial para promover que los servidores públicos y los ciudadanos envíen comentarios y sugerencias sobre temas actuales. Éste es el caso del foro abierto provisto para preparar el análisis parlamentario en febrero de 2000 sobre el asunto de la implantación y administración de la Ley de Registro de Cabildeo (*Lobbyists*).²⁵ Otro ejemplo es el sitio en la red de la Biblioteca de Recursos de Ética de la Oficina de Ética del Gobierno (OGE) en Estados Unidos, la cual proporciona referencias y otros materiales de recursos relacionados con el programa de ética de la rama ejecutiva. Este sitio incluye un juego de ética interactivo de preguntas y respuestas que puede abrirse en el sitio en la red de la OGE y ser utilizado para un programa de capacitación basado en computadoras. Asimismo, un rastreador en este sitio da acceso a un módulo de introducción que se enfoca en las reglas básicas, excepciones y consecuencias para servidores públicos en relación con la aceptación de obsequios de fuentes externas.²⁶ Tal uso de tecnolo-

gía nueva permite contar con orientación, asesoría y consultoría sobre asuntos éticos en una forma muy popular y atractiva.

Otros países, como Australia y Nueva Zelanda, también han desarrollado el uso de la *computadora* y de *Internet* como un dispositivo innovador nuevo en su *capacitación* para ofrecer apoyo a sus servicios públicos. La Serie de Recursos de Ética del Sector Público fue especialmente diseñada para ayudar a capacitadores y gerentes no especializados, proporcionando información de recursos importantes para las necesidades específicas de los funcionarios públicos de hoy en todos los niveles. Las series consisten de CD-ROMs que combinan dramas de TV con capacitación, referencias y materiales de recursos innovadores, los cuales constituyen un marco consistente de toma de decisiones éticas en el sector público.²⁷

Políticas de declaración

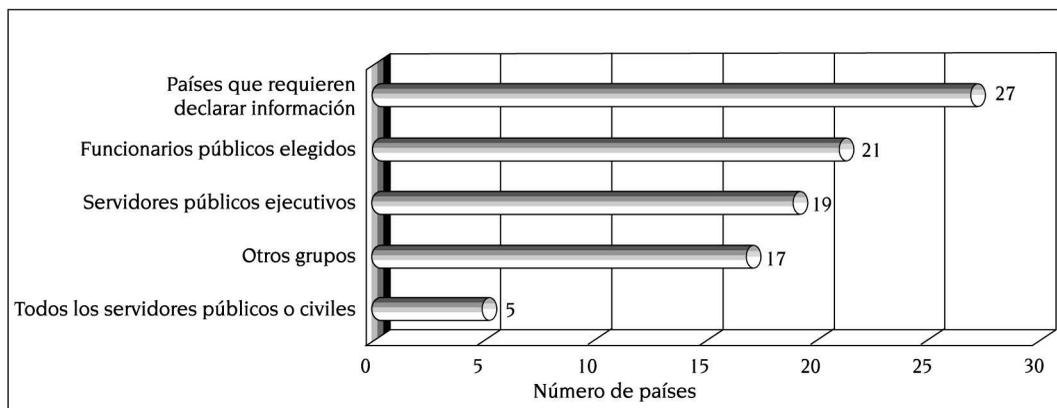
Los gobiernos buscan *reducir al mínimo la posibilidad de conflictos que surjan entre intereses privados y deberes públicos* de titulares de puestos públicos. Como un primer paso, establecen reglas claras y proveen más lineamientos para conducta en relación con conflictos de intereses. Sin embargo, también es importante saber cuándo alguien tiene un interés personal en un proceso de toma de decisiones. El hecho de dar información sobre intereses privados hace la toma de decisiones más transparente al prevenir y detectar colisiones posibles entre intereses públicos e individuales. Todo esto conduce a un aumento en la confianza del público en un tiempo cuando el intercambio entre los sectores privado y público se ha incrementado en forma significativa.

Casi todos los países de la OCDE requieren la declaración de intereses financieros personales en el servicio público. El alcance del requerimiento de declaración varía entre los países Miembros. Como una obligación general, algunos de estos países necesitan que todos los servidores públicos o civiles cumplan con este requerimiento, mientras que otros ejercen esta política sólo en funcionarios de alto nivel, o en aquellos que participan en actividades sensibles que implican la participación de intereses financieros o en conflicto. Por lo general, se requiere un grado incrementado o más alto de transparencia de los servidores públicos ejecutivos y funcionarios públicos elegidos. La gráfica 8 presenta un esquema de los grupos obligados a dar información sobre sus intereses financieros y activos personales.

Se aplica atención especial al *nivel político*, incluyendo parlamentarios (Irlanda, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Portugal), miembros del gabinete, ministros (Italia, Japón, Nueva Zelanda, Portugal y España) o su personal en gabinetes ministeriales (Portugal), secretarías de Estado (Polonia) o aun el presidente, vicepresidente y funcionarios nombrados por el presidente que requieran la confirmación del Senado, incluyendo todas las secretarías del gabinete y el personal de estas secretarías (Estados Unidos). Algunos países requieren declaraciones semejantes de funcionarios públicos a nivel subnacional (principalmente a nivel regional), por ejemplo, de gobernadores de provincias en Bélgica,²⁸ consejales en Italia, *Voivodes* y *Vice-Voivodes* (jefes de oficinas regionales y sus suplentes) en Polonia.

Los países ejercen la política de declaración en personal que participa en actividades sensibles que implican servicios financieros, como administración de deudas (Nueva Zelanda), administración de contratos (Nueva Zelanda, Estados Unidos), procuración (Noruega, Estados Unidos), administración de impuestos (Noruega) o auditoría (Corea, Polonia). Esto también se extiende a funcionarios ejecutivos del banco central y empresas públicas propiedad del gobierno (Bélgica

Gráfica 8. Declaración de información: quién debe declarar



y Corea) y a ciertos grupos de servidores públicos en los ministerios de Finanzas y Asuntos Económicos de Holanda. En Suiza, la obligación de declarar está limitada a diplomáticos, oficiales de la frontera, funcionarios aduanales, personal militar y, en particular, poseedores de secretos de Estado, mientras que se requiere, en general, de los que participan en una actividad secundaria. Asimismo, se ha aplicado una política de declaración a jueces en Finlandia desde marzo de 2000.

En cinco países, es *obligación general* para todos los servidores públicos o civiles el declarar sus intereses financieros (Australia, Grecia, México, Polonia y Turquía). En otros países, *no existe requerimiento general* para la declaración de intereses por parte de todos los empleados públicos. Sin embargo, existe una "responsabilidad (implícita o explícita) de declarar conflictos de intereses, reales, potenciales o aparentes en una situación dada" (Nueva Zelanda). Asimismo, en Alemania, los servidores públicos en conjunto no tienen ninguna obligación general de revelar información sobre sus activos y pasivos financieros personales, pero deben reportar si sus intereses financieros, o los de una persona próxima, pueden constituir motivo para excluirlos del ejercicio de un deber. También, los obsequios, en principio, deben ser declarados antes de ser aceptados, lo cual es, en cualquier clasificación, admisible sólo en casos excepcionales. En Canadá, la declaración confidencial se requiere cuando los servidores públicos tienen activos, actividades o inversiones que tengan alguna relación con el ejercicio de sus deberes y responsabilidades. En Irlanda, la Ley de Ética en Puestos Públicos requiere la declaración de intereses en una amplia variedad de cuerpos en el sector público, como cuerpos financiados, ya sea en forma total o sustancial, por Hacienda o por el presupuesto central, o cuerpos designados por un ministro del gobierno.

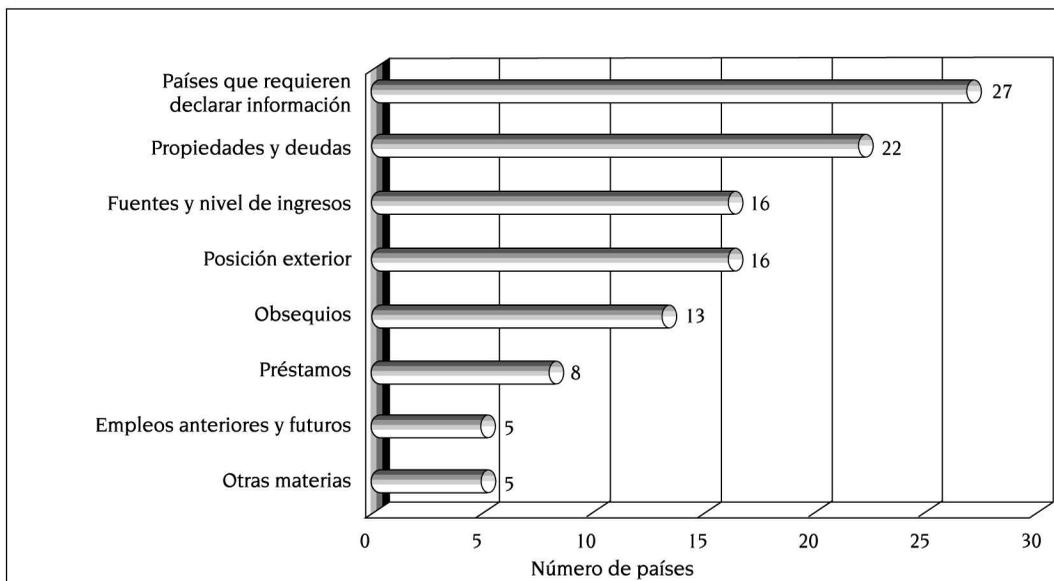
Los países tienen requerimientos de declaración más rigurosos para políticos y servidores públicos ejecutivos. En el caso de políticos, entre más grande sea la responsabilidad, más grande es la visibilidad dada para escrutinio público. En Estados Unidos, por ejemplo, las declaraciones de funcionarios a nivel ejecutivo requieren más detalles e información y deben ponerse a la disposición del público cuando éste lo solicite. Este grupo de funcionarios a nivel ejecutivo incluye, *inter alia* al

presidente y al vicepresidente, funcionarios nombrados por el presidente que requieran la confirmación del Senado y servidores civiles a nivel ejecutivo, aproximadamente 25,000 en Estados Unidos o miembros del gabinete y el parlamento en Portugal. En el Reino Unido, se requiere que todos los miembros del parlamento emitan una declaración pública de sus intereses. Además, los ministros deben asegurar que no existe conflicto entre sus intereses privados y sus deberes públicos, lo cual puede requerir la disposición de ciertos intereses o el retiro de decisiones gubernamentales específicas. Las áreas donde pueden surgir conflictos serán más amplias, por ejemplo, en el Departamento de Industria y Comercio que en otros departamentos. Considerando tales conflictos potenciales, se requiere que los ministros emitan una declaración confidencial de una amplia variedad de intereses privados.

Igual que con los políticos, *ciertos sectores también requieren una declaración más rigurosa*, incluyendo la administración de impuestos (Corea, Polonia) y de aduanas (Corea, Suiza), obras públicas (Grecia), seguridad del Estado (Polonia), enjuiciamiento y policía (Corea), oficiales de la frontera, militares y diplomáticos o poseedores de secretos de Estado (Suiza). En México, la declaración es más rigurosa en relación con los activos de los cónyuges.

La mayoría de los países de la OCDE requieren de información sobre intereses financieros y puestos actuales, como activos, pasivos, incluyendo préstamos y fuentes y nivel de ingreso. Algunos países también requieren información sobre obsequios recibidos y puestos externos concurrentes, empleos anteriores, o aun los contratos con antiguos o futuros patrones (Estados Unidos). Entre otros, viajes de trabajo patrocinados (Australia, Irlanda, Estados Unidos), contratos públicos (Irlanda), sociedades e inversiones (Australia), participaciones (Australia, Irlanda), y compensaciones en exceso de ciertos límites antes de ingresar al gobierno (5,000 dólares en Estados Unidos). La gráfica 9 presenta los principales requerimientos.

Gráfica 9. Declaración de información: lo que debe declararse



Propósito de la política de declaración

El objetivo general de la política de declaración determina la forma en que la información recopilada es utilizada. En los países de la OCDE, el propósito principal es *evitar conflictos de intereses* y proveer orientación, o detectar enriquecimiento ilícito, y contribuir con investigaciones y procedimientos disciplinarios. En consecuencia, en la mayoría de los casos, la información es exclusiva para uso oficial interno y *permanece confidencial*. En este caso, el director y los gerentes tienen acceso a la información. Los cuerpos externos implicados también pueden solicitar acceso, por ejemplo, la Comisión de Puestos Públicos en Irlanda, el Comité de Ética del Servicio Público en Corea, o los miembros del parlamento en Australia.

Sin embargo, en algunos casos el propósito es *mantener un escrutinio público cerrado* y para facilitar esto se publican los datos recopilados en el boletín oficial (Italia, Corea), o registro (Irlanda), y se ponen directamente a disposición del público en general (Portugal, Estados Unidos), o indirectamente mediante representantes del parlamento (República Checa). Japón expresó que la información recopilada está abierta al público, a solicitud de éste, con el fin de ayudar a desarrollar la ética política en funcionarios y miembros elegidos del gabinete y contribuir así al desarrollo de la democracia.

Algunos países cuentan con un *sistema mixto* y publican y revelan información recopilada de funcionarios de nivel ejecutivo (incluyendo al presidente y el vicepresidente, y personas designadas por el presidente que requieran confirmación del Senado) y empleados del Servicio Civil (en Estados Unidos), y servidores públicos (suplentes de ministros y de niveles superiores en Corea), o miembros del parlamento y asesores ejecutivos especiales (Irlanda), al mismo tiempo que mantienen información confidencial debajo de tal nivel y la declaración hecha por los cónyuges e hijos de funcionarios (Irlanda). En el Reino Unido, los políticos elegidos tanto a nivel nacional (miembros del parlamento) como a nivel local (consejales locales elegidos) y aquellos que son nombrados para trabajar en cuerpos públicos deben hacer una declaración pública de sus intereses, mientras que los que son empleados en el servicio público (tanto a nivel nacional como en el gobierno local), deben hacer una declaración confidencial de todos los intereses donde pueda surgir un conflicto.

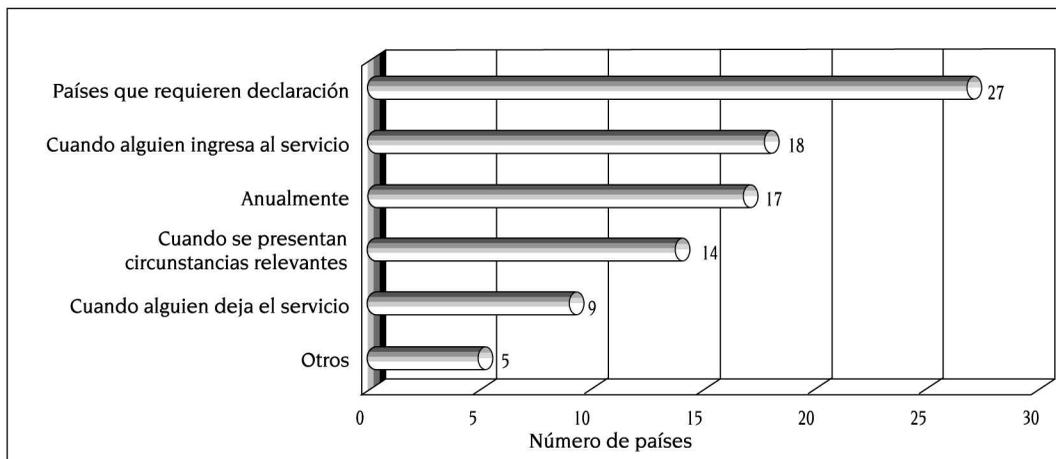
Otras dimensiones de la política de declaración son: cómo se protege la información personal recopilada, hasta qué punto se protege, si acaso se protege, y quién está a cargo de supervisar su funcionamiento eficaz. Por una parte, en algunos casos los datos revelados se protegen por los reglamentos legales más altos, por ejemplo, por las disposiciones de la Ley de Privacidad en Canadá. Por otra parte, las instituciones centrales especializadas administran la política de declaración y supervisan su funcionamiento, por ejemplo, la Oficina de Ética del gobierno de Estados Unidos o la Oficina del Asesor de Ética en Canadá.

Los países de la OCDE requieren la declaración de intereses financieros y activos personales, tanto en forma periódica como cuando alguien se une y deja el servicio público, o cuando cambian las circunstancias relevantes de tal persona. El intervalo de tiempo promedio para declarar información es un año, sin embargo, algunos países extienden este periodo a dos años (Grecia) o cinco años (Turquía).

Procedimientos para reportar conductas indebidas y sospecha de corrupción

El riesgo de corrupción se incrementa de manera significativa en un ambiente reservado. El hecho de reportar conductas indebidas en el servicio público se ha convertido en una preocupa-

Gráfica 10. Declaración de información: frecuencia de declaración



Cuadro 4. Política de declaración en Italia

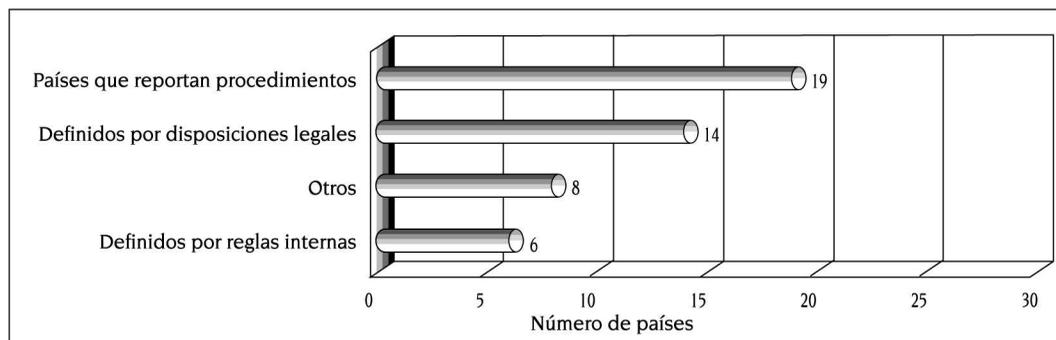
Para poder prevenir la corrupción, en 1982, Italia introdujo un sistema de declaración global tanto para políticos como para gerentes empresariales. Esto requiere un reporte sobre los activos o ingresos personales de los funcionarios que se mencionan a continuación, sobre una base anual y cuando se unen y dejan el servicio:

- Miembros del Senado y Cámara de Diputados, el primer ministro, ministros, secretarios de Estado, consejales regionales, consejales provinciales, consejales de municipios que sean la capital de una provincia o tengan una población mayor de 50,000 habitantes.
- Presidentes, vicepresidentes, directores administrativos y directores generales de instituciones públicas (incluyendo empresas públicas), los cuales sean nombrados, designados o autorizados por el primer ministro, el consejo de ministros o ministros individuales.
- Presidentes, vicepresidentes, directores administrativos y directores generales de compañías donde el gobierno central o los cuerpos públicos tengan una participación de capital de más del 20 por ciento.
- Presidentes, vicepresidentes, directores administrativos y directores generales de compañías privadas donde el gobierno central o los cuerpos públicos paguen más del 50 por ciento de los gastos administrativos que aparecen en el balance general, siempre y cuando el monto anual sea de más de quinientos mil millones de liras.
- Directores generales de empresas autónomas del gobierno central.
- Directores generales de empresas especiales establecidas de acuerdo con el Decreto Real de fecha 15 de octubre de 1925, No. 2578, y los municipios que sean capitales de una provincia o tengan una población de más de 100 000 habitantes.

La información declarada se publica en boletines elaborados por la presidencia del consejo de ministros y está disponible al público en general.

ción creciente en los gobiernos de los países de la OCDE. *Dos tercios de los países Miembros obligan a sus servidores públicos a reportar conductas indebidas y/o suministran procedimientos para facilitar tal reporte.* Esta sección presenta un esquema de los reglamentos y políticas legales en relación con el reporte de conductas indebidas, aborda específicamente la protección que se dará a aquellos que “suenan el silbato”, y las opciones disponibles para el público más amplio.

Gráfica 11. Reporte de conductas indebidas o sospecha de corrupción: procedimientos y obligaciones para los servidores públicos



Dos tercios de los países de la OCDE han desarrollado procedimientos para servidores públicos, con el fin de facilitar la exposición de conductas indebidas cometidas por servidores públicos. En general, los *reglamentos legales definen estos procedimientos*: sin embargo, las reglas internas también juegan un papel importante en Australia, Corea, Nueva Zelanda, Suiza y el Reino Unido. Australia usa una combinación de leyes y reglas internas: los Reglamentos de servicio público incorporan los requerimientos mínimos para un esquema de denuncia, mientras que se requiere que los jefes de agencias establezcan procedimientos para tratar con declaraciones argumentando una violación del código de conducta en su agencia. Asimismo, reglas internas definen el procedimiento de reporte dentro de cada organización en todo el servicio público en el Reino Unido. Sin embargo, el Código de Servicio Civil determina los asuntos que deben ser reportados por servidores civiles (asuntos que se consideran ilegales, impropios, de falta de ética, o aun mala administración).

Además, los gerentes y las organizaciones también han sido requeridos para asistir en el procedimiento de reportes. Las organizaciones designadas están a cargo de *proporcionar asistencia* y de *investigar casos individuales*. Francia creó el Servicio Central para la Prevención de Corrupción en el Ministerio de Justicia en 1993, el cual ofrece información sobre cómo detectar la corrupción en el sector público. En Australia, los denunciantes pueden solicitar al Comisionado de Servicio Público que investigue el asunto con mayor profundidad si no están satisfechos con el trato que se le da a la declaración a nivel agencia. Asimismo, el Comisionado informa a los servidores públicos acerca de los procedimientos para tales circunstancias en folletos y en Internet.

En los países con tradiciones de leyes administrativas fuertes, los servidores públicos tienen responsabilidad personal total por la legalidad de sus actos oficiales. En consecuencia, tienen que responder, en términos de la ley penal, reglamentos disciplinarios y disposiciones de responsabilidad, por cualquier acto oficial ilegal. Incluso si un funcionario oficial ha aprobado

tal acción oficial ilegal. Cuando surge un conflicto entre la lealtad a la ley y obediencia (un deber de cumplir con las instrucciones de superiores), y los funcionarios públicos tienen dudas en relación con la legalidad de cualquier acción que se les pida que realicen, tienen que informar primero a su superior de tales dudas. Por ejemplo, en Alemania, los servidores públicos tienen el deber de protestar: reportar sin demora cualquier reserva en relación con la ilegalidad de una orden oficial al superior inmediato. Si el superior apoya la instrucción oficial, los servidores públicos tienen que acudir con el siguiente superior más alto, y cuando éste lo confirme, en general, el servidor público implicado debe cumplir con tal instrucción, a menos que pueda cometer un delito criminal o administrativo, o violar la dignidad humana. Posteriormente, los funcionarios públicos están protegidos en contra de reclamaciones presentadas, de acuerdo con reglamentos disciplinarios o disposiciones de responsabilidad, pero únicamente si han cumplido con su deber de protestar.

Casi la mitad de los países Miembros *obligan* a sus servidores públicos, de acuerdo con la ley, a reportar una conducta indebida o cualquier crimen, incluso, corrupción. Este deber de reportar se establece en reglamentos generales del servicio público en Australia, Alemania, Italia y Hungría, así como en el reglamento de la rama ejecutiva sobre estándares de conducta en Estados Unidos, y leyes criminales, como el Código Penal en Luxemburgo, el Código de Procedimientos Penales en Francia y Holanda, y el Código de Investigación Criminal en Bélgica.

Pocos países no han desarrollado procedimientos de reporte formales específicos, sin embargo, el deber general de los administradores es supervisar a su personal y reportar todo acto indebido, tal como lo indica la respuesta danesa, por ejemplo.

Protección

Aparentemente existe una necesidad creciente en todos los países de la OCDE de proveer protección a los que exponen conductas indebidas en el servicio público. La mitad de los países Miembros proveen protección, de manera más general, protección legal y anonimato, aunque la protección regular en contra de despido o demás reacciones adversas también se aplica en tales casos. Bélgica no provee tal protección en la actualidad. Sin embargo, el convenio del programa del nuevo gobierno (formado a mediados de 1999) incluye una disposición para organizar un punto de contacto en cada ministerio que otorgue anonimato de los ciudadanos y los servidores públicos que reporten malos funcionamientos y abuso de funciones.

Muchos países adoptaron *disposiciones legales* en la década de 1990, las cuales definen tanto la protección como los procedimientos para el reporte de conductas indebidas. El Código Civil en Grecia y la Ley de empleo en Nueva Zelanda garantizan protección, mientras que en Hungría, el Código Criminal introdujo la categoría de "persecución de una persona que haya hecho un reporte en el interés público (sonar el silbato)" y penaliza a toda persona que tome acción en contra del denunciante que haya hecho el reporte en el interés público. En Australia, las mismas disposiciones legales consisten en reglamentos sustantivos, los cuales prohíben a los servidores públicos la discriminación o la victimización en contra de los denunciantes, y los procedimientos para revelar las conductas indebidas. La protección está disponible sólo cuando la persona que expone la conducta indebida usa el procedimiento correcto y cuando la declaración *no* se hace a los medios. Tales condiciones aseguran la importancia del cumplimiento con los procedimientos que se definen en las disposiciones legales.

En Alemania, gracias al principio general imperante de que los funcionarios públicos sean empleados de por vida, está disponible un esquema de protección amplio para servidores públi-

cos que exponen acciones indebidas a través de canales correctos. Esto incluye protección en contra de toda acción arbitraria por parte del empleador del servicio público, en especial, por parte de cualquier superior que pudiera resultar afectado por el reporte, aun cuando posteriormente se compruebe que el reporte es infundado.

El proveer protección general a denunciantes, incluyendo protección legal y asistencia institucional de apoyo, ha sido una preocupación creciente de los países de la OCDE. La primera Ley de Protección a los Denunciantes fue aprobada por Estados Unidos, lo cual facultó a la Oficina de Asesoría Especial para que administrara tal ley. La Oficina de Asesoría Especial (OSC) proporciona protección legal a los empleados que exponen corrupción o conductas indebidas en contra de represalias injustas o venganzas por parte de funcionarios departamentales. La OSC recibe quejas de prácticas injustas y las investiga. Una vez que se concluye con una investigación, la OSC tiene facultad para demorar o restringir las acciones de la agencia, y puede buscar remedios legales para proteger a los empleados, incluyendo litigios ante la Junta de Protección de Sistemas de Méritos. La Ley de Revelación de Intereses Públicos entró en vigor en julio de 1999 en el Reino Unido. Ésta es la ley más reciente, y ofrece protección total, incluyendo reclamación por compensación a un tribunal de empleos, para un amplio alcance de empleados, personal departamental, etc., que tengan preocupaciones auténticas acerca de prácticas indebidas (delitos criminales, delitos civiles, errores de justicia, peligros a la salud y seguridad o el ambiente) si lo hacen de buena fe. Aun una "revelación más amplia" (por ejemplo, a la policía, MPs o los medios) está protegida, si la persona que denuncia no lo hace por lucro personal y cumple con una de las tres precondiciones, a saber, que el denunciante:

- Haya creído de manera razonable que podía resultar perjudicado si planteaba el asunto en forma interna o a un regulador prescrito.
- Haya creído de manera razonable que había probabilidad de encubrimiento y que no había un regulador prescrito.
- Haya planteado el asunto en forma interna o a un regulador prescrito.

La naturaleza que surge del asunto se indica claramente por el hecho de que el gobierno de Irlanda está considerando en la actualidad un borrador de la Ley de Protección a los Denunciantes, con el fin de suministrar protección en contra de responsabilidad civil o penalización de empleados, incluyendo servidores públicos, que hacen ciertas revelaciones protegidas. De igual manera, una organización supranacional (la Unión Europea) que encaró el problema de denuncias a principios de 1999, ordenó el desarrollo de lineamientos sobre los procedimientos para exponer las conductas indebidas.

Procedimientos para el público que reporta conductas indebidas

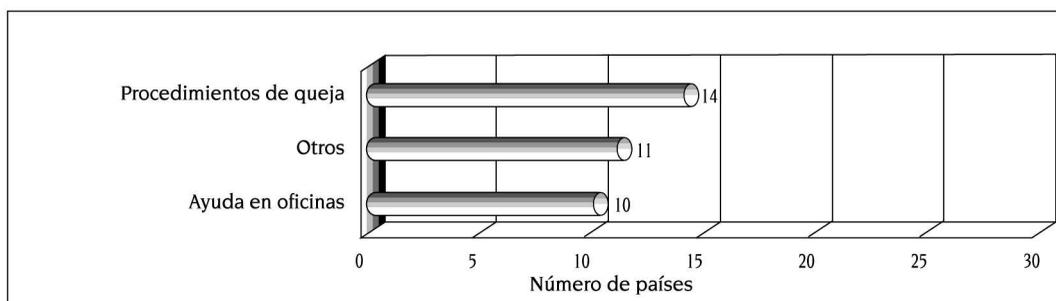
Los países de la OCDE aparentemente tienen mucho en común en relación con los procedimientos para el público que expone conductas indebidas cometidas por servidores públicos. Todos los países tienen vías semejantes, como procedimientos para demandas, centros de atención, líneas telefónicas y Ombudsman. En Australia, los procedimientos también pueden involucrar a la policía y, en algunos casos, el Auditor General y el Inspector General de Inteligencia y Seguridad. En la República Checa, se estableció el 23 de septiembre de 1998, un foro general, la Junta de Gobierno para Protección de Intereses Económicos, con el objeto de asumir la lucha en

contra de la corrupción incluyendo el control de la privatización de empresas públicas del Estado. El anonimato se considera como una de las piezas centrales de los procedimientos de demandas en los Estados Unidos, debido a que ayuda a proteger en contra de represalias y asegura la confianza y seguridad del demandante.

Internet provee un nuevo dispositivo para que el público reporte conductas indebidas. Por ejemplo, el Departamento de Comercio de Estados Unidos ya ha establecido una "línea abierta para sobornos" en su página principal de Internet, donde se puede presentar una demanda comercial en relación con la implantación de la Convención de Antisobornos de la OCDE.²⁹ En Australia, existe un sitio en la red dedicado para denunciantes.³⁰

En algunos países, no existen procedimientos formales específicos o instituciones de apoyo específicas para el público que expone conductas indebidas cometidas por servidores públicos.

Gráfica 12. Reporte de conductas indebidas: procedimientos e instituciones para el público



Control interno para apoyar el mejoramiento de conducta ética en el servicio público

Casi todos los países de la OCDE aplican control interno para posibilitar a los administradores a que reconozcan y revelen cualquier fenómeno que haga posible la corrupción. Los objetivos generales del control interno incluyen tanto la detección de irregularidades individuales, violaciones de estándares, incluyendo corrupción, fraude, etc., e identificación de fuentes de irregularidades y debilidad de los sistemas. Además, los análisis de control interno aconsejan mejoras futuras en los sistemas mediante recomendaciones específicas.

En general, el control interno se lleva a cabo mediante control financiero, auditorías internas y control administrativo. Asimismo, tipos específicos, como control de fraudes, control de seguridad y control de propiedad, también fueron mencionados para asegurar el uso correcto de recursos públicos. Algunos países, *inter alia* Dinamarca, la República Checa y Suecia, indicaron que están utilizando una variedad amplia de formas de control, las cuales cambian de una organización a la otra.

La tendencia general en todos los países de la OCDE es *establecer un marco legal o fortalecer las medidas legales* existentes para el control interno. El más reciente es Luxemburgo, el cual aprobó una ley en junio de 1999 para introducir un control interno en enero de 2000. La ley estableció una nueva organización la Dirección de Control Financiero (*Direction du controle financier*) y obligó a todos los departamentos ministeriales a asegurar el funcionamiento correcto de procedimien-

tos de auditoría interna obligatorios. Otros países también han adoptado legislación sobre control interno, como la Ley de Responsabilidad y Administración Financiera de 1997 en Australia, o la Ley 6/1997, sobre la organización y funcionamiento de la administración central en España. Algunos países han actualizado su sistema de control interno adoptando nuevas disposiciones legales. Italia, por ejemplo, recientemente adoptó el Decreto Legislativo No. 286/1999 sobre la reorganización y monitoreo de la administración pública, que se suma a sus anteriores decretos de 1993 y 1994.

Además de las disposiciones legales, la *política general* o reglas y directrices internas también requieren control interno (en la República Checa y Alemania). Sin embargo, existen unas cuantas excepciones. Japón y Noruega no tienen un mecanismo de control interno institucionalizado específico para apoyar el mejoramiento de conducta ética en el servicio público, aunque usan control de administración regular y control financiero como parte integral de los procedimientos de administración continuos.

El *funcionamiento* del sistema de control interno y la participación de distintas organizaciones en el mecanismo de seguimiento varían mucho de un país a otro. Estados Unidos, por ejemplo, hace una distinción muy clara entre control "interno", entidades que están bajo el jefe de una agencia, y control "externo", entidades que no tienen supervisión directa por parte de alguien en la agencia. La mayoría de los países tienen control interno en cada agencia y departamento, pero sus actividades se acompañan con frecuencia por algún tipo de supervisión externa.

Las respuestas de países demuestran que las *unidades internas* principalmente llevan a cabo análisis de control interno: en Estados Unidos, las principales agencias y departamentos tienen inspectores generales, y en Turquía cada ministerio tiene una junta de inspección. Sin embargo, en algunos casos, las *organizaciones externas* también están a cargo del control interno, como en el caso de Italia (Oficinas de Inspección para el Servicio Civil y Finanzas), en Polonia (el Departamento de Control y Supervisión), o en España (la Oficina de Inspección).

Las organizaciones externas también juegan un papel clave en el seguimiento, mantenimiento y mejoramiento de todo el sistema de control interno. Por ejemplo, el Departamento del Procurador General de Justicia y la Policía Federal en Australia llevan a cabo Análisis de Aseguramiento de Calidad en forma anual en algunas agencias.

En el Reino Unido, todas las organizaciones del sector público tienen una función de auditoría interna responsable de supervisar los sistemas de control interno. Además, los departamentos de recursos humanos están a cargo de supervisar estándares de ética. Por ejemplo, las reglas sobre conflictos de intereses y muchos ministerios están estableciendo Comités de Ética para supervisar esta área. Además, los jefes de Auditoría Interna por lo general entregan una opinión general anual sobre el sistema de control interno.

Los inspectores generales tienen una tarea general en relación con el control interno en cada departamento y agencia principal en Estados Unidos. Esta tarea consiste en realizar auditorías y análisis regulares de programas, erogaciones y controles internos de agencias; investigar irregularidades, dar recomendaciones para mejoras, monitorear el progreso de la agencia en la implantación obligatoria de tales recomendaciones y presentar reportes al Congreso sobre sus resultados.

En otros países, como Polonia, la *implantación de recomendaciones* también es obligatoria y está sujeta a auditoría de verificación. Sin embargo, algunos países mencionaron que no contaban con el tipo de medidas de seguimiento que se requiere (por ejemplo, la República Checa), ni con un requerimiento para mecanismos de seguimiento para implantar las medidas recomendadas para mejoramientos sistemáticos (Corea, Turquía).

La *frecuencia* de los análisis de control interno también varía, pero en la mayoría de los países, estos análisis se realizan en forma anual. La frecuencia también puede depender del carácter de cada institución, de acuerdo con sus necesidades actuales y su plan y programa de control. Australia, por ejemplo, comentó que la frecuencia de los análisis de control interno no se especifica en la Política de Control de Fraudes del Commonwealth, pero se determina por cada jefe de agencia. Por lo tanto, le da flexibilidad a cada agencia. En Holanda, la frecuencia de los análisis de control interno, hechos por personal de auditoría de los ministerios, depende de los riesgos de los montos financieros implicados.

El *acceso a reportes* también varía. Sin embargo, los reportes por lo general se dirigen a aquellos dentro de las organizaciones (supervisores de agencias, inspectores de auditorías internas departamentales, personas relacionadas con la investigación) y cuerpos supervisores externos como la oficina de auditoría nacional y funcionarios de niveles más altos (ministros, miembros del parlamento, Congreso, etc.). Sólo unos cuantos países, como Dinamarca, Francia, Nueva Zelanda y Estados Unidos permiten que el público tenga acceso a los reportes de los análisis de control interno. Francia mencionó la posibilidad de acceso público a la información, con algunas excepciones, como una de las medidas adoptadas para mejorar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos.

El control interno es ampliamente reconocido entre los países de la OCDE, como un apoyo para los esfuerzos de prevención de corrupción. El control interno monitorea la administración de recursos públicos, detecta y señala deficiencias y recomienda medidas de administración y, en algunos casos, informa directamente al nivel político y el público. Estos esfuerzos contribuyen, de manera fundamental, al establecimiento de un marco de administración donde la falta de conducta permanece como un riesgo alto con pocas ganancias. Sin embargo, los sistemas de control interno para mantener estándares deben apoyarse por escrutinio independiente.

II.4. Escrutinio de conductas indebidas en el servicio público

Los servidores públicos deben dar cuenta de sus acciones. El público tiene derecho a poder escrutar las actividades del servicio público en formas directas e indirectas. Los mecanismos indirectos incluyen escrutinio independiente ejercido por establecimientos externos con gobierno propio, así como por instituciones internas. La sección siguiente ofrece una visión conjunta de los procedimientos y las medidas disciplinarias utilizadas por la administración en el caso de violación de estándares de servicio público. Otras secciones resumen las instituciones y procedimientos que investigan y enjuician conductas indebidas más serias, incluyendo acciones indebidas penalizadas, como corrupciones cometidas por servidores públicos. La sección final analiza las experiencias de los países de la OCDE en la realización de escrutinios independientes sobre la administración.

Procedimientos disciplinarios en el caso de violación de estándares del servicio público

Los *gobiernos de todos los países de la OCDE* han desarrollado procedimientos disciplinarios. Además, sigue siendo el deber de los administradores el detectar violaciones a reglas del servicio público y el sancionar tales violaciones con medidas administrativas y disciplinarias adecuadas y oportunas en las organizaciones respectivas del sector público.

La mayoría de los países de la OCDE han designado un marco legal específicamente adaptado al servicio público, por lo general leyes del *servicio civil* o servicio público, como una *fuentes legal* de

procedimientos disciplinarios y sanciones para servidores públicos. Algunas de estas leyes han sido promulgadas en forma más reciente (la Ley del Servicio Público Nacional japonesa fue enmendada en julio de 1999),³¹ mientras que otras fueron adoptadas hace muchos años, como la Ley del Servicio Público de 1922 en Australia o el Decreto Real del 2 de octubre de 1937, en Bélgica.

Además, en algunos países, como Canadá, Nueva Zelanda e Italia, los *documentos departamentales* o los *contratos departamentales* son complementarios al marco legal general mediante la definición de más obligaciones o detalles de procedimientos disciplinarios y métodos para imponer sanciones. Sin embargo, en el Reino Unido, las reglas internas del departamento del servicio civil constituyen los únicos procedimientos disciplinarios para violaciones de estándares de conducta de la organización. La aplicación de sanciones es un asunto para el departamento implicado, a la luz de circunstancias individuales y, en general, no son legisladas.

Los países de la OCDE con frecuencia incluyen medidas y procedimientos disciplinarios en leyes y reglamentos generales,³² sin embargo, algunos países han desarrollado actos disciplinarios específicos para sus servidores civiles (Portugal, España).

En algunos casos, los países han desarrollado distintas leyes para diferentes grupos de servicio público. Alemania hace una distinción al adoptar procedimientos disciplinarios de acuerdo con la categoría de empleo: el *Código Disciplinario Federal* para oficiales públicos federales y la *Ley general del trabajo* que regula las medidas disciplinarias para empleados públicos y devengadores de salarios. Asimismo, Polonia también varía la aplicación de medidas disciplinarias designadas por la Ley del Servicio Civil, la Ley de Empleados en Oficinas Estatales, la Ley de Personal de Autogobierno Local y la Ley General del Código del Trabajo para las tres categorías siguientes: servidores civiles, empleados de la administración gubernamental y empleados locales de autogobierno. El *Código General del Trabajo* impone sanciones en el caso de violaciones graves de estándares por parte de empleados en la República Checa. Debido a que este código tiene un alcance amplio y no está adaptado de manera específica para el servicio público, existen *otras leyes especiales* para ciertos grupos de servidores públicos, como policías, miembros del servicio de prisiones y funcionarios de aduanas, y se encuentra en preparación una ley del servicio civil.

Además, algunos países tienen *leyes específicas adicionales* para servidores públicos, las cuales pueden resultar en medidas disciplinarias. La Ley de Administración Financiera, en Canadá, por ejemplo, provee sanciones específicas en relación con la administración impropia de dinero público, aceptaciones u ofertas de sobornos.

En algunos casos, la violación de reglas administrativas puede también estar sujeta a procedimientos criminales. Abuso de autoridad, apropiación errónea de fondos públicos, administración deshonesto de intereses públicos, sobornos pasivos, aceptación de beneficios, falsificación de documentos oficiales por parte de funcionarios, complicidad en anulaciones y violación de secretos oficiales, son conceptos que incluye el Código Penal (Suiza). Asimismo, los códigos penales establecen sanciones en Francia, Islandia y Estados Unidos.

Los administradores de agencias juegan un papel clave en la iniciación de medidas disciplinarias en organizaciones del servicio público en forma oportuna, pero también pueden recibir ayuda de instituciones externas específicas. Por ejemplo, Luxemburgo hace una distinción de acuerdo con la gravedad: para violaciones menores, el Supervisor tiene la responsabilidad de *investigaciones* disciplinarias y el Consejo Disciplinario está a cargo de casos más rígidos. En Estados Unidos, la Oficina de Asesoría Especial está autorizada por estatuto para perseguir acción disciplinaria en contra de funcionarios federales al presentar una petición en contra de la persona a la Junta de Protección de Sistemas de Méritos.

Las *sanciones disciplinarias* que se mencionan en las respuestas al estudio *son muy semejantes pero con algunas variaciones detalladas* de un país a otro. Cada país hizo una lista de sanciones disciplinarias que varían de acuerdo con la gravedad de la infracción. Las infracciones menores están sujetas sólo a advertencia, mientras que las infracciones muy graves pueden ser sancionadas con la remoción del servicio. Todos los países toman en cuenta el despido como la sanción disciplinaria más rigurosa. Las disposiciones para medidas disciplinarias se presentan en la *forma* de:

- Advertencia, ya sea en forma verbal o escrita, reprimenda, amonestación, reprimenda y citatorio de comparecencia (tanto privada como pública en México), asesoría (Australia).
- Pago de sanción con desventajas monetarias y materiales, o mediante restricción y reducción de sueldo y/o prestaciones complementarias:
 - Multa.
 - Retención de sueldo.
 - Reducción de sueldo, reducción de prestaciones.
 - Reducción de pensión (Alemania, Corea).
 - Privación de pensión (Alemania).
- Impacto en la carrera profesional, ya sea actual o futuro, degradación, demora en promoción, privación de puesto (Hungría) o traslado con cambio de residencia (España).
- Suspensión de puesto, despido temporal.
- Despido, desclasificación.

De todas las medidas disciplinarias, la reprimenda y el despido son las sanciones que se aplican con mayor frecuencia en los países de la OCDE. Algunos de estos países tienen medidas más específicas para reparar los daños o prevenir situaciones semejantes. Por ejemplo, en Luxemburgo, una agencia puede nombrar personal especial comisionado para terminar, a costo del servidor público, el trabajo que él haya dejado inconcluso. En Alemania, fuera de los procedimientos disciplinarios, el funcionario público puede ser perdonado, al argumentar motivos relacionados con el servicio y continuar con el desempeño de sus funciones oficiales.

Los países aseguran un *trato justo* en los procedimientos disciplinarios al proveer *garantías especiales* para servidores públicos. Éstas incluyen los derechos que se mencionan a continuación. Por ejemplo, ninguna acción disciplinaria puede ser asumida sino hasta que se haya permitido que los servidores públicos presenten sus casos. Además, los servidores públicos tienen derecho a tener acceso a los documentos relacionados con sus casos tan pronto como se haya concluido con las investigaciones (Luxemburgo). Sólo los tribunales pueden incapacitar a una persona de su puesto público (Islandia).

La mayoría de las respuestas de los países indicaron que el servidor público contra el que se ha asumido una acción disciplinaria puede buscar *reparación legal*. En Italia, la Constitución reconoce el derecho a la reparación legal, incluyendo apelaciones a tribunales, como un derecho fundamental. En la mayoría de los países, las decisiones sobre medidas disciplinarias y avisos de despidos pueden ser rebatidos en *tribunales ordinarios* (Dinamarca, Islandia, Irlanda, Noruega, Portugal, Suecia), o *tribunales administrativos* (Alemania, Finlandia, Francia, Corea, Polonia, Turquía). En algunos países están disponibles otros *cuerpos de apelación específicos*. Éstos varían desde autoridades superiores en la jerarquía interna (Francia, Portugal, Turquía), incluyendo al ministro (Islandia, Noruega, Portugal) hasta organizaciones externas especializadas.

Otros ejemplos de *cuerpos de apelación especiales* donde se puede solicitar la rectificación de una decisión son el Comité de Servicio Civil en Finlandia, la Comisión de Apelaciones de Personal del Gobierno en Corea, y la Comisión Disciplinaria en Polonia. En el Reino Unido, la Junta de Apelaciones del Servicio Civil es una vía de apelación alternativa que ofrece una ruta específica de apelación para servidores civiles en contra de acciones disciplinarias o demás decisiones. Los cuerpos de apelación a veces son un paso intermedio antes de presentar el caso al tribunal. Por ejemplo, en Noruega, la apelación del servidor público se lleva a cabo primero con el ministro correspondiente, y después con el Rey en Consejo y, de ser necesario, el tribunal después decidirá la legalidad de la decisión de estos cuerpos de apelación. Asimismo, en Finlandia, la decisión del Comité de Servicio Civil puede ser apelada al Tribunal Supremo Administrativo, mientras que en Estados Unidos, los servidores públicos pueden acudir para reparación, primero a la Junta de Protección de Sistemas de Méritos y después a los tribunales. Además, algunos países cuentan con otras instancias para procedimientos de reparación legal. En Bélgica, por ejemplo, los empleados pueden apelar la decisión al cuerpo de apelaciones respectivo y presentar una solicitud al Consejo de Estado para anulación de la sanción disciplinaria.

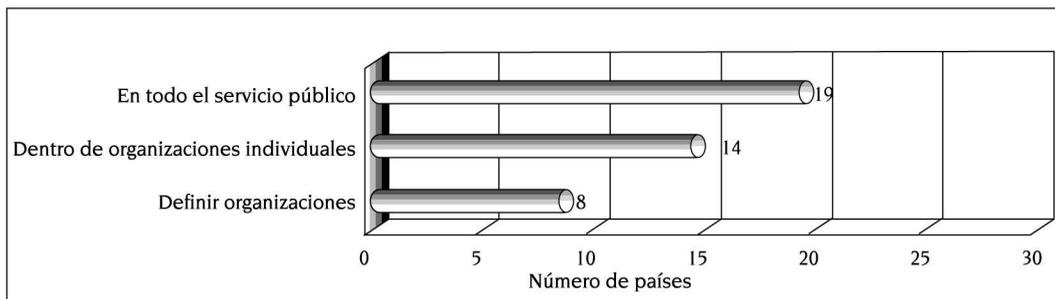
A veces existen *condiciones específicas* para el derecho de apelación, como límites de tiempo. En Turquía, los funcionarios públicos tienen derecho a presentar objeciones a las autoridades disciplinarias superiores dentro de siete días y plantear su caso a tribunales de sentencias administrativas dentro de sesenta días. En algunos casos, por ejemplo en Australia, las sanciones más serias pueden ser apeladas sólo a través del Comité de Apelaciones Disciplinarias, o en Islandia, sólo en el caso de despido permanente los servidores civiles tienen derecho a apelar a los tribunales. El derecho de apelación no se concede para algunos empleados públicos: en Estados Unidos, las personas designadas a ciertos niveles altos no pueden ser removidas de sus puestos sino por el presidente, y no tienen derecho a apelación.

Las respuestas al cuestionario muestran que los países de la OCDE reconocen que las acciones disciplinarias deben ser asumidas cuando ocurren en el caso de violación de estándares del servicio público. Estas medidas tienen el propósito de ofrecer un instrumento adecuado para que los administradores puedan dar sanciones justas y oportunas, así como garantías que aseguren un proceso justo para los servidores públicos respectivos.

Investigación y enjuiciamiento de conductas indebidas

Los países de la OCDE han establecido una *variedad de cuerpos para la investigación de conductas indebidas* y corrupción en el servicio público. En general, los países han creado cuerpos investigadores que operan con jurisdicción en todo el servicio público y/o existe una función investigadora dentro de las agencias del servicio público. Además, en un cuarto de los países, los cuerpos investigadores operan con jurisdicción exclusiva sobre una variedad definida de organizaciones de servicio público.

Tal como en los casos disciplinarios, los *ministros, departamentos y agencias*, por lo general tienen la responsabilidad primaria de iniciar la investigación de supuestas faltas de conducta. En algunos casos, se requiere por ley que la agencia o departamento lleve a cabo una investigación. En Australia, por ejemplo, de acuerdo con el esquema de denuncias, se requiere que las agencias investiguen la información revelada acerca de violaciones del Código de Conducta y que se aseguren que se dé trato a los resultados tan pronto como sea práctico. En Italia, los ministros individuales han establecido oficinas de inspección para investigar conductas indebidas dentro

Gráfica 13. **Cuerpos de investigación de conductas indebidas y corrupción en el servicio público**

de los ministerios respectivos. En Luxemburgo, los Reglamentos Generales de Servicio Público instruyen a los supervisores a que inicien una investigación cuando reciban pruebas de que los servidores públicos no han cumplido con sus deberes sustanciales. Para garantizar la imparcialidad durante el curso de la investigación, los Reglamentos también especifican que la investigación nunca debe ser conducida por el servidor público que ha detectado la conducta indebida, ni por el que pueda emitir el juicio acerca del caso.

Aunque los países están aplicando mayores esfuerzos para fortalecer las funciones investigadoras internas (consulte Italia, Luxemburgo), las *instituciones externas* continúan siendo las formas más importantes de investigación y enjuiciamiento de conductas indebidas en el servicio público.

Algunos países emplean *cuerpos investigadores especializados* que operan con jurisdicción exclusiva *en un sector* o una variedad definida de organizaciones de servicio público. Por ejemplo, la Oficina de Control de Gobierno en Hungría opera dentro de una rama ejecutiva. En Italia, el Observatorio para el Monitoreo de Obras Públicas, la Autoridad para el Monitoreo de Obras Públicas y el Servicio Central de Inspectores de Impuestos son cuerpos investigadores en las ramas de administración respectivas. Asimismo, la Ley No. 662 de 1996 requiere que todas las instituciones italianas establezcan un cuerpo investigador, una oficina de inspectores interna, con jurisdicción especial sobre el sector específico. La Oficina del Asesor de Ética en Canadá tiene jurisdicción sobre titulares de puestos públicos, como ministros, su personal, secretarios parlamentarios, y el gobernador en nombramientos del Consejo, y cuando el primer ministro lo solicita, puede asumir investigaciones sobre asuntos relacionados con ética, los cuales involucren a titulares de puestos públicos.

Otras instituciones con una *función investigadora* tienen jurisdicción *sobre todo el servicio público*. Por ejemplo, la Agencia de Protección y Análisis de Méritos en Australia puede investigar algunas apelaciones y agravios en el servicio público. En Suecia, el canciller de Justicia ejerce supervisión en nombre del Estado sobre todos los servidores civiles, incluyendo funcionarios nacionales y municipales, y toma acción en casos de abuso. Luxemburgo está estableciendo un nuevo servicio que se especializa en la investigación de casos disciplinarios en todo el gobierno, de acuerdo con el programa definido por la declaración del gobierno del 12 de agosto de 1999.

Muchos países tienen una combinación de diferentes cuerpos investigadores con jurisdicción en todo el servicio público. En Estados Unidos, además de los inspectores generales (establecidos en las principales agencias), el Buró Federal de Investigación es el principal brazo inves-

tigador del Departamento de Justicia de Estados Unidos, mientras que dentro de su jurisdicción, la Oficina de Asesoría Especial actúa como una agencia investigadora independiente en casos especializados, como en acciones adversas que se adoptan en contra de denunciantes. En Grecia, el Comité de Instituciones y Transparencia (subordinado del Parlamento), la Oficina de Inspección de Finanzas y la Agencia de Enjuiciamiento de Delitos Económicos (directamente subordinada del Ministro de Finanzas), y el Cuerpo de Inspectores-Contralores para la administración pública (subordinada del Ministro de Interior, la administración pública y descentralización) actúan, además de la Agencia Defensora de los Ciudadanos (Ombudsman), con autoridad administrativa independiente. También está disponible un Ombudsman en la mayoría de los países de la OCDE.

Al igual que el Ombudsman, los países designan otras instituciones independientes o crean, de manera permanente o *ad hoc*, cuerpos independientes para asumir investigaciones. En Irlanda, por ejemplo, la Comisión de Puestos Públicos, establecida de acuerdo con la Ley de Ética en Puestos Públicos de 1995, tiene el derecho de investigar asuntos de actividades corruptas que violen esta ley. La Comisión es independiente del gobierno y se compone del Contralor y Auditor General, el Ombudsman, miembros de la Cámara Baja del Parlamento y servidores civiles parlamentarios ejecutivos. Si la Comisión de Puestos Públicos forma la opinión de que la persona bajo investigación pudo haber cometido un delito en relación con el desempeño de sus funciones, la Comisión puede reportarlo por escrito al Director de Enjuiciamientos Públicos.

Otros países mencionaron la posibilidad de establecer una *comisión investigadora especial* en caso de sospecha de conducta indebida. Dinamarca recientemente adoptó la Ley de la Comisión Investigadora que consolida los principios para el uso de comisiones investigadoras. En Italia, cada cámara del parlamento o todo el parlamento puede establecer una Comisión de Investigación especial compuesta de Miembros del parlamento para investigar asuntos de interés particular para el bienestar general, incluyendo corrupción en la vida pública.

El papel de la *auditoría* es reconocido en muchos países como una forma importante de descubrir e investigar fraudes y corrupciones. Algunos países (por ejemplo, Canadá, Corea, Turquía) utilizan la *auditoría interna* y la gran mayoría de los países de la OCDE cuentan con una *institución suprema de auditoría* con jurisdicción en todo el servicio público. Su rol primario es, mediante la práctica de auditorías sobre la prudencia y probidad de los ingresos y las erogaciones del Estado, indicar las irregularidades financieras no sólo en todo el servicio público, sino también en ciertas instituciones y actividades que usan fondos del Estado. Las instituciones supremas de auditorías (la Oficina Estatal de Auditorías en Islandia o Hungría) y otros auditores externos también asisten la investigación realizada por el ministro de supervisión. Para más detalles sobre el papel del Ombudsman y la institución superior de auditorías, consulte la sección siguiente sobre escrutinio independiente.

En el caso de conductas indebidas más graves, donde exista la *posibilidad de violación a leyes penales*, el servicio de la *policía* es, naturalmente, el cuerpo investigador más común (aunque no el único) en los países de la OCDE. Donde exista una posible violación a leyes penales, las agencias pasan el asunto para investigación, por ejemplo, a la Policía Federal en Australia, o la Policía Montada Real Canadiense en Canadá. En Irlanda, la *Garda Síochána* (fuerza de policía) es responsable de la investigación de sospechas de delitos de soborno y corrupción.

Algunos países *crearon servicios especiales dentro de la fuerza de policía para combatir la corrupción* en todo el servicio público. En Bélgica, la Oficina Central de Anticorrupción del servicio de policía trabaja bajo la autoridad de la oficina del fiscal público y de los magistrados examinadores,

mientras que el Servicio para la Detección de Corrupción y Delitos Económicos Graves de la policía tiene un papel semejante en la República Checa.

Ciertos países comentaron que tienen *algunas instituciones disponibles para investigar conductas indebidas graves*. En Italia, no sólo la policía trata actividades criminales graves, el parlamento italiano también ha establecido comisiones para recopilación de datos y/o investigación y monitoreo. Por ejemplo, la Comisión Parlamentaria sobre la Mafia trata todos los aspectos y ramificaciones de la Mafia, incluyendo corrupción activa y pasiva en todos los niveles del sector público.

En general, el enjuiciamiento de la falta de conducta y corrupción en el servicio público es la responsabilidad clásica de la oficina regular del fiscal público (su nombre varía desde Procurador General en Canadá y Estados Unidos, a Procurador Estatal en la República Checa y Procurador General en Grecia) en casi todos los países de la OCDE. Por ejemplo, los procuradores de Estados Unidos tienen la responsabilidad primaria de enjuiciar actos de corrupción. Sin embargo, en ciertas circunstancias, como litigios jurisdiccionales entre dos o más procuradores de Estados Unidos o asuntos sensibles desde el punto de vista político, los procuradores refieren casos a la Sección de Integridad Pública del Departamento de Justicia de Estados Unidos para ser procesados en todos los niveles de gobierno. Los fiscales públicos son independientes en el cumplimiento de sus funciones (Japón, Luxemburgo) y podrían tener autoridad de requerimiento en algunos casos. En principio, los fiscales públicos, como las fuerzas de la policía, tienen jurisdicción en todo el servicio público.

Además, los *administradores* y las *instituciones específicas* también tienen un papel clave en la toma de acciones en contra de conductas indebidas en el servicio público. En Estados Unidos, las agencias actúan en casos de violación de estándares administrativos con la asesoría del inspector general o el funcionario de ética. En Suecia, la conducta indebida o negligencia que no sea considerada como delito se examina por un funcionario público designado y se presenta al director administrativo de la agencia para que decida sobre el asunto, y el Canciller de Justicia actúa como el único fiscal público en casos de delitos en contra de la libertad de prensa. Además de los procuradores estatales, existen, por ejemplo, investigadores en el Ministerio del Interior en la República Checa, y la Agencia de Enjuiciamiento de Delitos Económicos que opera en Grecia.

Todos los países de la OCDE respondieron que *los cuerpos investigadores y/o fiscalía tienen facultad para presentar casos de sospecha de corrupción directamente al tribunal*. En principio, la oficina de fiscales tiene facultad para presentar casos al tribunal, mientras que los cuerpos investigadores no la tienen. Sin embargo, algunos países hacen una distinción diferente. En Islandia, por ejemplo, sólo aquellos casos que implican un delito criminal se presentan al tribunal. Los casos se procesan por la policía en caso de delitos menores y por el Procurador del Estado en caso de delitos mayores, de la misma manera que otros delitos penales.

Los países de la OCDE buscan *garantizar* la objetividad e imparcialidad de las investigaciones y los enjuiciamientos y mantener la *independencia* de estas instituciones. Por lo general, las leyes aseguran la independencia de la policía o fiscales públicos. Por ejemplo, en Hungría, la Ley de la Policía y la Ley de Fiscales Públicos les dan autoridad por separado. Además, los recursos de estos cuerpos independientes se suministran por el parlamento en el presupuesto estatal anual, y son subordinados de cuerpos elegidos; la Oficina de Control del Gobierno y la Policía deben *dar cuenta* al gobierno mientras que la Oficina del Fiscal Público debe dar cuenta al parlamento.

Además, la persona que cumple con estas funciones tiene *protección legal en contra de remociones*. En Japón, la Ley de la Oficina de Fiscales Públicos otorga seguridad de definitividad al asegu-

rar que, con excepción de casos regulados por esta ley, el fiscal público no puede perder su puesto, ser suspendido del desempeño de sus deberes, o sufrir reducción de sueldo, a menos que sea por acción disciplinaria.

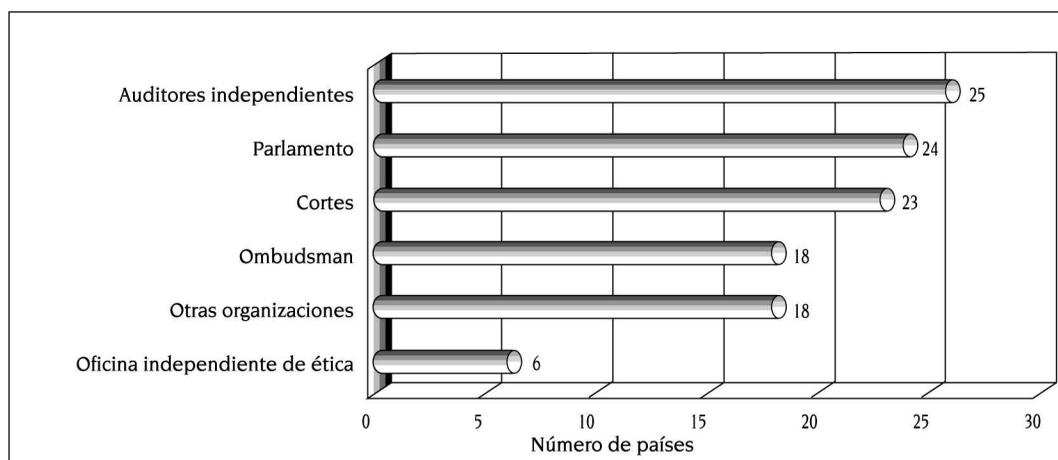
Por otra parte, los servidores públicos bajo investigación también pueden ejercer sus derechos. En Bélgica, por ejemplo, la sospecha de corrupción no es suficiente para tomar acciones legales en contra de una persona. Debe haber por lo menos alguna pieza de evidencia o hechos comprometedores.

Escrutinio independiente

El ejercicio de escrutinio independiente sobre la administración es un principio democrático que se deriva del requerimiento de cheques y balances. *Todos los países de la OCDE tienen instituciones que realizan un escrutinio independiente de la administración.* La gran mayoría de los países usan la rama legislativa, el parlamento/congreso o sus comités, para llevar a cabo análisis de actividades del servicio público. Los otros tipos de escrutinio independiente que se usan con mayor frecuencia varían desde auditorías externas o independientes a través de la investigación por parte del ombudsman a análisis de ética o judiciales específicos. También se mencionaron en el estudio al Canciller de Justicia en Finlandia, los Comisionados de Servicio Civil, Comisionado para Nombramientos Públicos en el Reino Unido, o los medios y la opinión pública en Suiza. La gráfica 14 presenta las instituciones que se usan con mayor frecuencia en los países de la OCDE.

La gran mayoría de *los países de la OCDE emplean diversas instituciones para ejercer el escrutinio* sobre la administración, sin embargo, algunos países citaron sólo un tipo de cuerpo que ejerce escrutinio independiente. Por ejemplo, en Japón, los tribunales tienen autoridad para juzgar la legalidad de disposiciones administrativas en casos específicos, aunque sólo pueden realizar escrutinios de las acciones de las organizaciones administrativas dentro de ciertos límites.

Gráfica 14. **Escrutinio independiente de la administración**



Los *parlamentos* trabajan en plenos o en sesiones de comités para el escrutinio de la administración. Los comités permanentes establecidos, especializados (por ejemplo, en Francia, Hungría, España) conducen los escrutinios. Sobre los comités establecidos, el pleno del parlamento determina su mandato, tal como fue el caso en Francia, en 1944, cuando se estableció un comité investigador para asuntos de corrupción.

Además, los parlamentos cuentan con *instituciones supremas de auditorías* para asistirlos en el escrutinio. La Oficina de Contabilidad General (GAO) se considera como la institución supervisora del Congreso de Estados Unidos con autoridad para iniciar una auditoría/evaluación de todos los componentes de un programa de la agencia. La mayoría de las auditorías y los análisis de la GAO se llevan a cabo en respuesta a solicitudes específicas del Congreso, mientras que la ley también requiere algunos análisis específicos. Sin embargo, algunas auditorías de la GAO se realizan de manera independiente, de acuerdo con las responsabilidades legisladoras básicas de la GAO. De igual manera, la función de la auditoría central se ejerce por la Oficina Suprema de Auditorías en la República Checa, la Oficina Nacional de Auditorías en Dinamarca, Finlandia y el Reino Unido, los Tribunales Federales y Estatales de Auditorías en Alemania, la Oficina Estatal de Auditorías en Hungría, la Junta de Auditoría e Inspección en Corea, o la Junta de Altas Auditorías del Primer Ministro en Turquía. El asegurar la independencia de las instituciones supremas de auditoría es una preocupación creciente para algunos países de la OCDE. Mientras que algunas instituciones de auditoría forman parte de la rama ejecutiva, éstas son independientes en sus operaciones diarias (por ejemplo, la Constitución de Japón estableció la Junta de Auditorías dándole independencia del gabinete). Finlandia está considerando cambiar su institución de auditorías de la posición de subordinación del ministro de Finanzas. Aparte de las garantías institucionales, las protecciones para los procesos de selección y despido para auditores y, en especial, para el auditor general, la forma de financiamiento del presupuesto anual, y la determinación de su plan de trabajo proporcionan un marco sólido para operaciones diarias independientes.

La gran mayoría de los países de la OCDE indicaron que *usan auditores externos independientes*, incluyendo instituciones supremas de auditoría y otras organizaciones externas independientes, como despachos de auditores privados, para preparar sus reportes de auditorías para cuerpos elegidos, como los parlamentos. En el Reino Unido, *instituciones separadas*, la Oficina Nacional de Auditoría para el gobierno central y la Comisión de Auditoría del gobierno local, son responsables de la certificación de cuentas publicadas y de examinar la regularidad, propiedad y valor del dinero en el curso del gasto de dinero público. En Polonia, por ejemplo, los auditores de la Cámara Suprema de Control practican auditorías sobre todo el funcionamiento de una organización dada en la administración pública y, en particular, el uso del presupuesto estatal, la implantación de actos y otros reglamentos legales que abordan actividades financieras, económicas y organizacionales desde el punto de vista de legalidad, economía, eficacia y honradez. Sin embargo, el criterio de eficacia no aplica para unidades locales con gobierno propio.

Las auditorías externas por lo general se conducen *en forma anual* (por ejemplo, Islandia e Irlanda), por lo menos anualmente en Nueva Zelanda, o en forma bianual y por lo menos una vez al año en Italia. Los países hacen una distinción en la frecuencia de la auditoría de acuerdo con factores como:

- *El nivel de administración.* En Corea, la Junta de Auditorías e Inspección realiza auditorías externas en forma anual para agencias centrales administrativas y una vez cada dos años para otras organizaciones.

- *Los tipos de auditorías.* La Oficina del Auditor General en Noruega conduce auditorías de administración financiera en forma anual y auditorías de administración de desempeños específicos sobre una base *ad hoc*.

Los *planes de trabajo* se determinan ya sea por instituciones superiores de auditorías, por ejemplo, por el Auditor General en Canadá, o por el plan de trabajo anual de instituciones superiores de auditorías convenido por el parlamento, como en la República Checa y Hungría. En Polonia, las auditorías externas de rutina del uso del presupuesto se realizan en forma anual, mientras que en otras áreas, las auditorías se realizan de acuerdo con un plan de auditoría acordado o sobre una base *ad hoc* mediante decisión del parlamento o el Primer Ministro.

Cuadro 5. **Las tareas del Auditor General en Canadá**

El Auditor General de Canadá es el auditor de las cuentas de Canadá y, como tal, realiza los exámenes e investigaciones que considera necesarios para sus reportes a la Cámara de los Comunes. El Auditor General expide un reporte anual y hasta tres reportes adicionales. El reporte debe incluir una declaración que establezca si el Auditor ha recibido toda la información requerida. El foco del trabajo del Auditor General son los departamentos y agencias de gobierno y ciertas corporaciones de la corona. Sin embargo, a discreción del Auditor General, se puede aceptar una solicitud por parte del Gobernador en Consejo para examinar cualquier asunto relacionado con los asuntos financieros de Canadá.

El Auditor General examina los estados financieros del gobierno de Canadá y da su dictamen sobre si han sido presentados en forma correcta. En relación con las auditorías de departamentos y agencias, cada reporte del Auditor General debe resaltar todo lo que considera significativo y sobre lo que debe ser considerado por la Cámara de los Comunes, incluyendo los casos en que haya observado que:

- Las cuentas que no hayan sido mantenidas en forma fiel y exacta, o el dinero público que no haya sido justificado o pagado, donde se requiera por la ley, al Fondo de Recaudaciones Consolidadas.
- Registros esenciales que no hayan sido mantenidos, o reglas y procedimientos que no hayan sido aplicados en forma suficiente para proteger y controlar los bienes públicos, para asegurar una verificación efectiva sobre la evaluación, cobranza y asignación correcta de las recaudaciones y asegurar que las erogaciones se hayan efectuado de acuerdo con autorizaciones.
- Dinero que haya sido utilizado para propósitos distintos de los asignados por el parlamento.
- Dinero que haya sido utilizado sin la consideración debida hacia la economía o eficiencia.
- Procedimientos satisfactorios que no hayan sido establecidos para medir y reportar la eficacia de programas, donde tales procedimientos podrían haberse implantado en forma adecuada y razonable.
- Dinero que haya sido utilizado sin la consideración debida hacia los efectos del medio ambiente de tales erogaciones, en el contexto de un desarrollo sostenible.

El Auditor General también conduce auditorías financieras y exámenes especiales de ciertas corporaciones de la corona. Asimismo, el Comisionado del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible se reporta con el Auditor General y lo asiste en el desempeño de funciones relacionadas con el monitoreo y reporte del progreso de departamentos hacia un desarrollo sostenible.

Por lo general, las instituciones supremas de auditoría preparan sus resultados en reportes y presentan reportes anuales sobre sus actividades generales y reportes específicos sobre sus análisis de auditorías respectivos al parlamento. La mayoría de los países de la OCDE publican reportes de auditoría externa en forma rutinaria, por ejemplo, alrededor de 800 reportes de auditorías son publicados al año en Alemania. Sin embargo, algunos de éstos permanecen confidenciales. Además de los reportes por escrito, la Oficina de Contabilidad General de Estados Unidos prepara los resúmenes de sus resultados para el Congreso en forma de dictámenes y testimonios orales, y pone los reportes no clasificados a la disposición del público, a solicitud de éste.

Ombudsman

El *Ombudsman* ha sido un instrumento ampliamente utilizado en los países de la OCDE. Dos tercios de estos países dan facultad a un comisionado o comisión independiente para llevar a cabo escrutinios de las actividades de servidores públicos. Los países nórdicos han desarrollado una posición muy fuerte para el Ombudsman de su parlamento desde principios del siglo XIX, con el fin de facultar a una autoridad independiente que pudiera ofrecer protección eficaz para derechos humanos y civiles en general, y en contra de la mala administración en especial. De manera más reciente, otros países introdujeron esta función como parte crucial de su transición política y proceso de democratización. Por ejemplo, en 1980, en Polonia; en 1990, en Hungría y Grecia, y en la República Checa la Ley sobre el Protector Público de Derechos fue adoptada en diciembre de 1999.

Cuadro 6. **El mandato del Ombudsman parlamentario en Finlandia**

Todos pueden presentar quejas al Ombudsman parlamentario, sin importar su género, edad, ciudadanía, etc. La queja será investigada si el Ombudsman parlamentario encuentra que hay motivo para sospechar acción ilegal o impropia que esté dentro de la jurisdicción del Ombudsman. El Ombudsman parlamentario no puede intervenir en la forma en que una autoridad pública ejerce los poderes discrecionales que la ley le confiere, a menos que se abuse de esta discreción. La investigación de quejas no implica pagos de derechos y las quejas se investigan de manera imparcial.

El Ombudsman parlamentario de Finlandia puede adoptar las medidas siguientes:

- Ordenar que se presente un cargo criminal ante un tribunal de la ley en contra de un servidor público por conducta indebida en sus funciones.
- Reprender a una autoridad pública o servidor público por conducta indebida o procedimientos defectuosos.
- Expresar puntos de vista críticos en relación con la interpretación de la ley por parte de autoridades públicas o servidores públicos.
- Llamar la atención de la autoridad o servidor público en cuanto a principios de una buena administración.
- Recomendar reformas de ley en relación con disposiciones estatutarias que considere ambiguas, defectuosas o inconsistentes.

Oficina independiente de ética

Seis países de la OCDE mencionaron que cuentan con *una oficina independiente/imparcial de ética* (Canadá, Francia, Irlanda, Japón, México y Estados Unidos). La Oficina de Ética del Gobierno (OGE) conduce análisis de programas de ética en ciclos de cuatro años en todas las agencias federales en Estados Unidos. Estos análisis de programas, los cuales se realizan en el lugar correspondiente, verifican que las agencias estén cumpliendo con las responsabilidades estatutarias y reglamentarias para administrar todos los aspectos de un programa de ética, incluyendo declaración financiera, capacitación de ética y asesoría. Los equipos de auditoría de la OGE también elaboran un reporte final que define las deficiencias en un programa de ética de la agencia y que contiene recomendaciones. Además, la OGE también conduce análisis de una sola expedición para detectar áreas de problemas para agencias en la implantación de reglamentos de ética o en la operación de sus programas de ética. Los reportes de auditoría del programa de ética no se publican, sin embargo, toda persona puede obtener los reportes mediante solicitud por escrito a la OGE, de acuerdo con las disposiciones de una ley federal específica que permite el acceso a registros gubernamentales.

Japón estableció la Junta de Ética del Servicio Público Nacional en agosto de 1999 por medio de la Ley de Ética del Servicio Público Nacional y los miembros de la Junta fueron nombrados en diciembre de 1999.

Indicaciones de conducta indebida

Dos tercios de los países de la OCDE mencionaron que cuentan con *procedimientos y mecanismos disponibles para traer la conducta indebida a la atención de cuerpos que ejercen escrutinios independientes* sobre actividades de servidores públicos, como las instituciones superiores o los Ombudsmen que se mencionan con anterioridad. Otros métodos han sido establecidos mediante leyes para anunciantes, como en el Reino Unido, o instituciones individuales, como la de inspectores generales en Estados Unidos, cuyo papel principal es proveer un canal para que empleados federales y el público revelen fraudes, desperdicio de fondos, o abusos de autoridad, los cuales operan como líneas telefónicas abiertas y reciben llamadas de personas que denuncian conductas indebidas por parte de empleados federales. Los países pueden emplear una variedad de canales, como una recomendación al fiscal o una queja a la Corte Constitucional en Polonia. En Australia, por ejemplo, tres cuerpos están disponibles para casos específicos:

- Tribunales de apelación para miembros del público que hayan sido afectados por una decisión relevante del Commonwealth.
- Agencia de Análisis y Protección de Méritos para servidores públicos que hayan sido directamente afectados por decisiones o acciones de una agencia en relación con su empleo.
- Comisionado de Servicio Público en relación con denuncias.

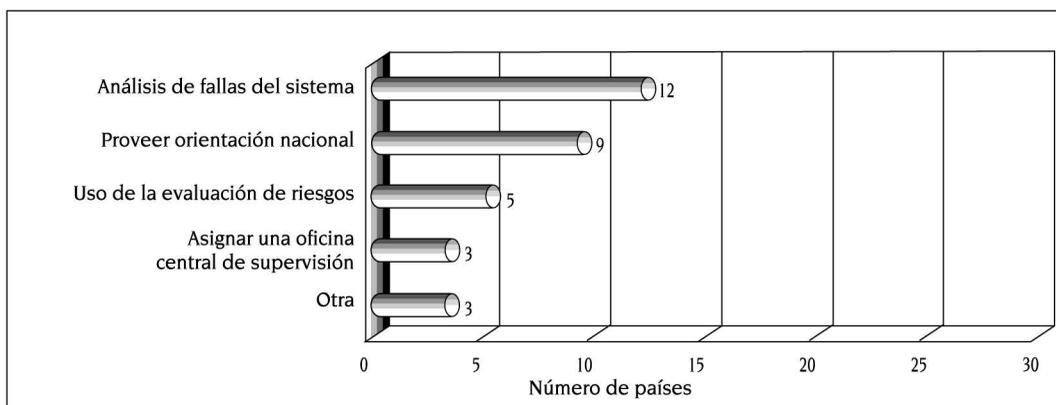
II.5. Coordinación y administración de la política de ética y anticorrupción en el gobierno

La administración de ética es una parte de la administración pública general. La coordinación de medidas de ética y anticorrupción individuales juega un papel clave en el desarrollo de una

política coherente en este campo. En una política coherente, las medidas individuales trabajan en armonía y se apoyan mutuamente para el logro de los objetivos de la política de ética y anticorrupción en el gobierno.

Los países de la OCDE han reconocido la necesidad de coordinar actividades e iniciaron una amplia variedad de acciones para asegurar que sus medidas de ética y anticorrupción sean consistentes y complementarias. Cada vez con mayor frecuencia, los países analizan fallas sistemáticas y tendencias en casos penales y disciplinarios. Además, estos países ofrecen orientación nacional, por ejemplo en la forma de una lista de verificación, para ayudar al desarrollo de estrategias de prevención en organizaciones individuales. Unos cuantos países usan la evaluación de riesgos para sacudir el desarrollo de la política, con el fin de trazar prioridades y llevar una secuencia de las medidas de ética y asignar una oficina central responsable de la supervisión de todas las medidas relacionadas con ética, incluyendo el asegurar la consistencia de reglamentos legales. La gráfica 15 indica la frecuencia de las acciones mencionadas en los países de la OCDE.

Gráfica 15. Aseguramiento de la consistencia de la política de ética y anticorrupción

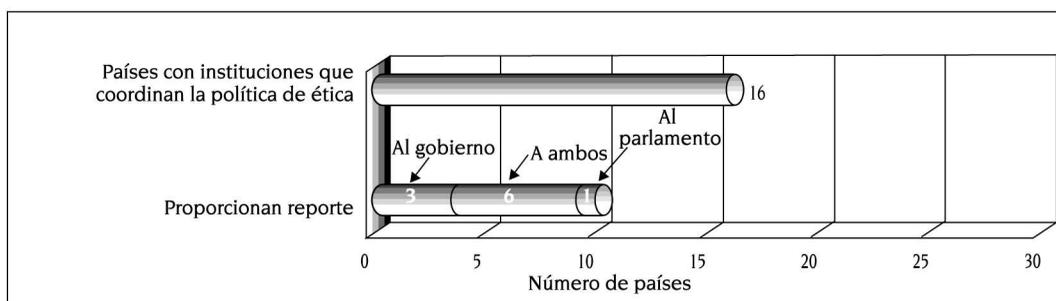


Algunos países han desarrollado un *paquete complejo de medidas*, mientras que otros han asignado instituciones centrales para coordinar esfuerzos gubernamentales. El gobierno federal en Alemania aprobó una Directiva de Anticorrupción para la administración federal en 1998. Esto requiere que cada departamento ministerial analice si las medidas anteriores han sido adoptadas en cumplimiento con la Directiva y, cuando éste no sea el caso, adoptar los pasos adecuados para implantar la Directiva. En Alemania, cada departamento es responsable de la implantación de estas medidas de prevención de corrupción. Asimismo, en el Reino Unido, los departamentos tienen la responsabilidad clave de desarrollar y operar sus propios sistemas preventivos en forma consistente. Sin embargo, la Tesorería y la Oficina del Gabinete recopila información y divulga orientación sobre prácticas buenas, y la Tesorería desarrolla políticas sobre estándares profesionales para auditoría interna y el marco en que se conduce la auditoría externa.

Creación de un marco institucional de coordinación

La mayoría de los países de la OCDE han asignado una institución para coordinar y administrar la implantación de una política de ética en el gobierno. Estas instituciones se definen por legislación en once países y diez de éstos proporcionan un reporte sobre el estado de ética en el servicio público al gobierno y/o el parlamento. En seis países, tanto el parlamento como el gobierno reciben el reporte de ética (Australia, Irlanda, Italia, Japón, Holanda y Turquía). Además del gobierno, Francia pone a la disposición el reporte a otras administraciones y también al público. En siete países, se requieren en forma anual los reportes sobre el estado de ética en el servicio público.

Gráfica 16. Instituciones que coordinan la política de ética



Por lo general, los ministerios u otras instituciones centrales se hacen cargo de la coordinación, sin embargo, en unos cuantos casos un órgano específico realiza esta tarea. Cuando un *ministerio lleva a cabo la coordinación de políticas de ética*, también lo hace como parte de su responsabilidad para:

- Toda la administración como la Administración del Ministerio de Gobierno y Asuntos Internos en Corea, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en México, el Ministerio de Trabajo y Administración de Gobierno en Noruega, y el Ministerio de Administración Pública en España.
- El servicio público, como el Ministerio de Finanzas en Irlanda.

Algunos países también han asignado *otras instituciones centrales* responsables de la política del servicio público o política del personal en general. Éstas se encuentran en:

- El centro del gobierno, como el Departamento del Servicio Civil de la Oficina del Presidente del Consejo de Ministros en Italia, la Oficina para la Coordinación de la Política del Gobierno en Corea y la Oficina del Servicio Civil en Polonia.
- En la estructura del gobierno (la Dirección General de Administración y Función Pública en Francia, la Autoridad Nacional de Personal y la Agencia de Administración y Coordinación en Japón, la Oficina Federal de Personal en Suiza).
- Sin embargo, algunas de ellas son independientes del gobierno, como la Comisión de Servicio Público y Protección al Mérito, en Australia, y el Consejo de Servicio Público en Polonia.

Unos cuantos países han creado *instituciones centrales específicas dedicadas a la ética*. Éstas son la Oficina de Ética y Valores del Servicio Público dentro de la Secretaría de la Junta de Tesorería y la Oficina del Asesoría de Ética en Canadá, el Comité de Estándares en la Vida Pública en el Reino Unido y la Oficina de Ética en el Gobierno, en Estados Unidos.

Una de las *medidas más recientes* se encuentra en Japón, donde la Junta Nacional de Ética del Servicio Público fue establecida dentro de la Autoridad Nacional de Personal, como parte de la implantación de la Ley Nacional de Ética del Servicio Público adoptada por el Diet (parlamento) en agosto de 1999. El gabinete, con el consentimiento del Diet, nombró al presidente y los Miembros de la Junta Nacional de Ética del Servicio Público en diciembre de 1999. Otro ejemplo reciente es la creación del Comisionado de Integridad en Queensland, Australia,³³ y Grecia actualmente trabaja en un proyecto para crear una unidad especializada para coordinar y ejecutar la política de ética del gobierno.

Los países que no designan una institución para coordinar y administrar la implantación de una política de ética del gobierno han adoptado medidas para asegurar la prevención. En Dinamarca, por ejemplo, donde no existe la necesidad de desarrollar una política de ética, los ministerios de Justicia y Finanzas juegan papeles importantes en el *monitoreo de problemas y políticas* que afectan la ética en el servicio público. En Portugal, existe coordinación en una área financiera específica, en la Oficina de Auditoría General para la Administración Pública.

Desarrollo de planes y estrategias de ética y prevención de corrupción

Un *plan o estrategia nacional de ética* ha sido desarrollado en un tercio de los países Miembros. Otros aún no han desarrollado una estrategia sistemática, pero han indicado que sus gobiernos están muy conscientes de la necesidad de tal plan de ética (Italia) o que han dado una "alta prioridad" a la anticorrupción (Noruega).

La estrategia nacional de ética se incluye en el *Programa de Gobierno* en algunos casos. El programa de gobierno en Irlanda da prioridad a asegurar un mecanismo intenso de políticas para asuntos de ética. Este programa también compromete al gobierno a dar seguimiento a las recomendaciones de la Investigación del Tribunal de 1997 (sobre Pagos de *Dunnes*). El propósito en Irlanda es fortalecer la confianza en la vida pública, mientras que Finlandia da prioridad a la recomendación de acciones que aseguren instituciones y sistemas que funcionen bien en la promoción de conducta ética. La estrategia de ética y anticorrupción en México se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, así como en la Ley federal sobre responsabilidad de servidores públicos y la Ley sobre adquisiciones y obras públicas.

Además, las respuestas al estudio mencionaron que *un plan o estrategia nacional de prevención de corrupción* ha sido desarrollado en cuatro países. El Programa Nacional para Combatir la Corrupción fue adoptado por el gobierno checo en enero de 1999, mientras que el plan de anticorrupción fue aprobado en Hungría por el gobierno entrante y su programa de gobierno. En Alemania, la Directiva de Anticorrupción aprobada por el gobierno federal se basa en el Catálogo de Medidas Anticorrupción publicado por los ministerios federales del Interior y de Justicia el 20 de marzo de 1996, y juntos forman el plan nacional de prevención de corrupción. En Polonia, la unión con la Convención de Leyes Criminales sobre Corrupción (adoptada el 27 de enero de 1999 por el Consejo de Europa) hizo necesario armonizar la ley nacional penal y administrativa con estándar

res europeos y desarrollar una estrategia nacional para contraatacar la corrupción en el servicio público, entre otras.

Las estrategias anticorrupción desarrolladas por los nuevos países de la OCDE en Europa Central, la República Checa, Hungría y Polonia, demuestran las preocupaciones particulares del proceso de transición. Sus prioridades son modernizar el servicio público en general y, en particular, hacer los reglamentos más estrictos para asegurar transparencia en la administración y en el financiamiento de partidos políticos; promover la apertura de información del gobierno y la libertad de los medios, y mejorar la cooperación internacional en tales esfuerzos.

Los planes nacionales anticorrupción requieren una *lista de acciones* de organizaciones en todo el servicio público. En Alemania, por ejemplo, incluye la identificación de actividades susceptibles a la corrupción, análisis de riesgos, cambios de flujos de trabajo, aseguramiento del principio de presencia múltiple, rotación de personal, contacto con la persona para prevención de corrupción, auditoría intensa interna, desarrollo de una guía para funcionarios ejecutivos, elevar la conciencia y aplicar protección especial en el proceso de concesión de contratos públicos. En México, se requiere que las organizaciones evalúen la administración pública y la conducta ética de servidores civiles y promuevan la participación ciudadana y descentralización administrativa. Sin embargo, no existe un plan o estrategia nacional en el Reino Unido, las agencias han desarrollado sus propios arreglos internos.

Las *organizaciones no gubernamentales han participado* en la preparación e implantación de medidas de ética en ocho países. En el Reino Unido, el Comité de Estándares en la Vida Pública ha involucrado ampliamente al público, incluyendo organizaciones no gubernamentales, en consultas por escrito y audiencias antes de preparar sus recomendaciones. Los capítulos nacionales de Transparencia Internacional han jugado un factor crucial en los países de Europa Central, al llevar a cabo trabajos de investigación, mantener al público informado, y ofrecer cursos de capacitación y seminarios. Además, una ONG especializada, el ETHICS centrum Checo, ha sido consultada e invitada con frecuencia a participar en la preparación de medidas de ética en la República Checa, mientras que en Hungría, las asociaciones profesionales de servidores públicos participaron en la preparación de planes recientes anticorrupción y también fueron informadas sobre el estatus de la implantación. En la mayoría de los países Miembros, los sindicatos han participado en negociaciones de trabajo, las cuales incluyeron medidas sobre ética profesional.

II.6. Evaluación de la eficacia en la administración de ética

Mientras que la evaluación de la conducta individual es una responsabilidad de la administración en cada organización de servicio público, la mayoría de los países de la OCDE ha desarrollado procedimientos y ha designado organizaciones para evaluar la eficacia de las medidas de promoción de conducta ética y prevención de conductas indebidas en el servicio público. Por lo general se designan instituciones centrales o ministerios responsables de la administración del servicio público en general o personal y/o política de ética del gobierno, así como cuerpos de auditorías, para llevar a cabo análisis y resúmenes de los resultados correspondientes en reportes. Se realizan evaluaciones regulares en forma anual o bianual, o cuando es necesario (Japón, Turquía). Sin embargo, México requiere un reporte de avance de cada unidad cada seis meses, mientras que en Canadá el gobierno entrante hace una evaluación general de medidas de prevención al inicio de su periodo (4-5 años).

Marco institucional para la evaluación de medidas de ética

En Australia, los Reglamentos del Servicio Público requieren que el *Comisionado de Servicio Público* reporte en forma anual al parlamento sobre el punto hasta el que las agencias de servicio público mantienen los valores de servicio público legislados, y la adecuación de sus procedimientos, para asegurar el cumplimiento con el Código de Conducta. Asimismo, la Comisión de Puestos Públicos entrega un reporte en forma anual sobre sus actividades para el *Oireachtas* (parlamento) y el gobierno en Irlanda. Además, un número de tribunales estatutarios de investigación han examinado asuntos más amplios del servicio público en relación con conducta ética y prevención de conductas indebidas, y sus reportes son un elemento importante en la evaluación continua de la eficacia de medidas para promover la conducta ética. La Comisión Estatal de Servicios en Nueva Zelanda lleva a cabo evaluaciones de expectativas y estándares del desempeño departamental, las cuales incluyen asuntos de integridad organizacional.

En Japón, la Autoridad Nacional de Personal, *responsable de la política de personal del gobierno*, analiza la administración de recursos humanos, incluyendo ética cuando es necesario. Si el análisis requiere enmiendas a la ley, la Autoridad Nacional de Personal recomienda las enmiendas al gabinete y el *Diet*.

Francia indicó que la eficacia de la administración y servicios públicos es una alta prioridad y el gobierno actual estableció el Consejo Nacional de Evaluación en noviembre de 1998 para coordinar los procedimientos ministeriales e interministeriales en la evaluación de políticas públicas. El Consejo compara los resultados con las metas establecidas y los recursos utilizados, y publica sus resultados en un reporte anual. Sobre la base de este reporte, el Comisariado General para Planeación y las administraciones implicadas preparan propuestas sobre las medidas o políticas, las cuales se presentan al Primer Ministro para su aprobación. El Consejo no ha tenido la oportunidad de evaluar la política de ética hasta ahora.

En Canadá, la evaluación se lleva a cabo en forma externa por la *institución superior de auditoría* y en forma interna dentro de la rama ejecutiva. La Oficina del Auditor General practica auditorías del funcionamiento de los diversos elementos de la infraestructura de ética en los departamentos y sectores individuales a nivel federal, y realiza sus evaluaciones, con recomendaciones para seguimiento, en sus reportes.³⁴ Además, cada gobierno nuevo (cada 4-5 años) evalúa las medidas de prevención en la rama ejecutiva, y la Oficina de Asesoría de Ética también ofrece asesoría a titulares de puestos públicos. Asimismo, la Junta de Auditorías e Inspecciones y la Oficina del Primer Ministro conducen análisis y llevan a cabo evaluaciones en Corea, mientras que en Italia, los Servicios de Inspección Financiera de la Oficina Estatal de Contabilidad General tienen jurisdicción general sobre todo el servicio público. Turquía también reportó que, además del Consejo Estatal de Inspección, organizaciones no gubernamentales están a cargo de la evaluación de la eficacia de medidas preventivas.

Unos cuantos países con *instituciones específicas* responsables de la coordinación de medidas de ética también están a cargo de la evaluación. El Comité de Estándares en la Vida Pública ha analizado estándares éticos actuales en la mayoría de las áreas clave e implantado las recomendaciones publicadas en sus reportes desde 1995. Además, se han concluido análisis internos en el servicio civil. Estados Unidos ha desarrollado un marco para la evaluación del estatus de programas de ética entre agencias y departamentos.

Algunos países no cuentan con procedimiento u organización para evaluar la eficacia de medidas que promueven conducta ética y previenen conductas indebidas en todo el servicio

Cuadro 7. **Evaluación de reglas y medidas de ética en Estados Unidos**

La Oficina de Ética del Gobierno (OGE) se comunica, en forma regular, con oficinas de ética de agencias y otros cuerpos dentro de la comunidad de ética, con el fin de obtener una idea sobre cómo se implantan los programas en la práctica y qué tipo de retos encaran las agencias en el cumplimiento de sus misiones. La OGE usa después esta información para evaluar la forma en que pueden cambiar sus programas y políticas para asumir mejor estos retos. Sobre una base bianual, se requiere que la OGE presente un reporte formal al Congreso, el cual resuma las actividades de la OGE de los dos años anteriores. La preparación de este reporte da a los funcionarios de la OGE la oportunidad de evaluar y cambiar, de ser necesario, los elementos del desempeño que guían y estructuran sus iniciativas de ética.

Además, se requiere por ley que la OGE lleve a cabo un plan de desempeño anual. Este proceso da a la OGE la oportunidad de identificar metas medibles que pueda alcanzar en el cumplimiento de su misión de promover conducta ética y prevenir conductas indebidas.

Formalmente, no existe un tiempo establecido para analizar y evaluar medidas de prevención individuales. Las medidas se analizan según sea necesario y cuando surge información pertinente, la cual indique una necesidad de reevaluar medidas actuales. Sin embargo, se requiere que la OGE realice un plan de desempeño anual que necesite algún grado de evaluación. Este requerimiento se rige por la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno y se evalúa por la Oficina de Administración y Presupuesto y el Congreso.

público. Sin embargo, se han realizado esfuerzos en ciertas áreas. Por ejemplo, en Noruega, la Unidad de Anticorrupción y la Autoridad Nacional para la Investigación y Enjuiciamiento de Delitos en contra de la Economía y el Medio Ambiente (OKOKRIM), la cual investiga casos de corrupción internacional, también examina sus operaciones en forma crítica en relación con su plan de actividad corporativo. Suiza evalúa áreas particularmente susceptibles a corrupción, como tecnología de información. En Polonia, los ministerios de Finanzas y de Administración y Asuntos Internos han hecho esfuerzos por evaluar la eficacia de mecanismos existentes.

Los países que han iniciado recientemente *programas específicos anticorrupción*, por ejemplo, Alemania en 1998, se encuentran en el proceso de implantación. Estos países indicaron que era demasiado pronto o aún imposible llevar a cabo una evaluación de la eficacia de medidas individuales o todo el programa. Sin embargo, la República Checa planea hacer una evaluación de la eficacia y consistencia de las medidas ofrecidas por el Programa Nacional para el Combate de Corrupción después de que hayan sido instrumentadas durante el año 2001 y hayan funcionado durante algún tiempo. Hungría también planea evaluar sus medidas anticorrupción y está trabajando en la preparación de un procedimiento de evaluación. Por otra parte, en México, cada unidad administrativa federal tiene que presentar un avance sobre la implantación del Programa de Modernización de la Administración Pública.

Medidas eficaces y áreas de riesgo

En las respuestas al estudio, los países indicaron las medidas que han dado buenos resultados en su contexto nacional en particular. Además, también especificaron los asuntos que consideran como factores de riesgo y obstáculos para mayor mejoramiento.

Medidas eficaces

Muchos países respondieron que las *medidas eficaces* están constituidas por una combinación de acciones consistentes entre sí, que toman en cuenta el ambiente más amplio del servicio público. La mayoría de los países tienen respuestas semejantes, aunque ponen el énfasis en asuntos diferentes.

La *tradición, una cultura altamente profesional y un enfoque de administración pragmático* en el servicio público aseguran que Dinamarca es considerada como uno de los países menos corruptos en el mundo. Una amplia variedad de medidas han creado la *independencia* de servidores públicos y ha promovido su profesionalismo. Dinamarca ha aplicado un *enfoque muy pragmático* en la administración de la modernización de su servicio público. El diálogo extenso con sus servidores civiles, proyectos pilotos y experimentos para introducir reformas en el sector público son los factores y métodos con más éxito que contribuyen con el mantenimiento del ambiente ético favorable. Este enfoque ha ayudado a Dinamarca en el ajuste y mejoramiento de su servicio público y prevenido efectos no deseados, los cuales ocasionan conflictos y dilemas éticos.

La promoción de la transparencia y la prevención de situaciones de conflictos de intereses son los elementos que se mencionan con mayor amplitud sobre las medidas eficaces. Italia citó como las medidas con mayor éxito, la legislación para promover la transparencia, mediante la simplificación de procedimientos administrativos, la eliminación de secretos administrativos y toma de decisiones arbitrarias, así como una ley específica que requiera que los funcionarios públicos reporten sus ingresos en forma anual. Asimismo, Hungría señaló que las medidas con mayor éxito surgen de reglamentos de conflictos de intereses más estrictos y de procesos más transparentes para la toma de decisiones. Canadá, Italia, el Reino Unido y Estados Unidos también mencionaron la declaración de intereses o las declaraciones financieras como medidas fundamentales para prevenir posibles conflictos de intereses.

El elemento central de las medidas eficaces es el *conjunto claro y ejercible de estándares de conductas*, el cual permite una asesoría y capacitación significativa (Estados Unidos). Después de establecer los estándares, la *capacitación y/o orientación* eficaz se consideran como medidas consecutivas indispensables (Italia, Finlandia, España, Suiza, Turquía y Estados Unidos). Sin embargo, Italia enfatizó la necesidad de combinar disposiciones legales y procedimientos disuasivos con capacitación sólida en ética y moral para guiar a funcionarios públicos sobre cómo deben conducirse en forma ética. Esta capacitación debe iniciar con la enseñanza de conducta cívica en familias y escuelas, y continuar en el gobierno con ética en el servicio. La capacitación debe incluir la comunicación adecuada de valores éticos (España) y la provisión de orientación debe incrementar la conciencia entre servidores civiles, políticos y el público acerca de ética en la vida pública (Islandia).

El *fortalecimiento de control* también se consideró como una fuente de éxito. Esto incluye la actualización de *marcos legales* existentes (código penal y código de conflicto de intereses y posempleo en Canadá), así como el fortalecimiento del *control interno* (Corea, Polonia). Además, un control externo extenso sobre la administración pública es ejercido por instituciones independientes, como el Ombudsman parlamentario (Suecia) o auditorías (México, Polonia, el Reino Unido) y por organizaciones de ciudadanos (Corea, Suecia) y los medios (Suecia).

Además, los sistemas para la *detección* (Noruega, Estados Unidos) y *sancionamiento* de servidores públicos por conducta indebida fueron considerados como otras herramientas importantes para disuadir la corrupción y reforzar normas de conducta. Polonia, por ejemplo, considera que

los reglamentos contenidos en el Código Penal combinados con las acciones asumidas por órganos de enjuiciamiento y tribunales aparentemente son muy eficaces para combatir la corrupción. España mencionó una publicación extensa y detallada de las sanciones que aplican para conducta ilegal y sin ética como otro incentivo útil para la prevención de conductas indebidas.

Algunos países ponen énfasis en el *mejoramiento de administración* y condiciones de trabajo. La eficiencia y eficacia se consideran como factores eficaces, los cuales contribuyen a mantener baja la corrupción en Islandia y a fortalecer el principio de méritos en el progreso profesional. Turquía enfatizó la satisfacción con el sueldo y el ambiente de trabajo, junto con la capacitación, como las medidas más eficaces para promover valores éticos.

Los sistemas de administración básicos sólidos son más importantes que las acciones específicas individuales en contra de la corrupción. Los pilares individuales sólidos de una política de administración global son la eliminación de reglamentos detallados y el uso de la nueva tecnología para sistematizar los servicios públicos, tomando en cuenta, al mismo tiempo, las numerosas variaciones y los posibles efectos secundarios. Sin embargo, Islandia observó que el poner mayor énfasis en iniciativas específicas para la prevención de la corrupción probablemente ocasionaría más daños que beneficios en el país donde la corrupción no se considera como un asunto importante. España identificó la prevención como una prioridad sobre la represión, debido a que se lograrían mejores resultados si, en vez de reprimir conductas no éticas, se promovieran en forma activa conductas éticas adecuadas.

Riesgos y obstáculos

Las evaluaciones realizadas por los países también identificaron *áreas de riesgo* y factores considerados como los *mayores obstáculos* para reducir más la corrupción en el servicio público.

La cambiante *interfase entre los sectores público y privado* se identifica como el mayor reto, tanto para los países que han introducido reformas en la administración pública durante las últimas dos décadas, como por los que han iniciado su proceso de reforma más recientemente. Por una parte, Australia y Nueva Zelanda y, por la otra, España o Polonia, indicaron que más participación del sector privado causa problemas, especialmente en áreas donde existe una falta de habilidades requeridas, por ejemplo, en la administración de proyectos y contratos con el sector público (Australia). La implantación de *administración específica*, mayor responsabilidad y flexibilidad en la toma de decisiones (Australia) y mayor descentralización y delegación (Nueva Zelanda) también implicaban mayores riesgos.

Además, los países identificaron *deficiencias* en sus sistemas de *administración pública*, como la práctica de promoción deficiente (México, Turquía), falta de estabilidad profesional en el servicio público (México), falta de motivación, y desconfianza o negligencia en los procedimientos de reclutamiento (Suiza), falta de recursos en la forma de remuneración y compensación inadecuada (Hungría, México, Polonia, Portugal, Turquía), falta de tiempo para elevar la conciencia o falta de valores comunes y condiciones generales de trabajo no satisfactorias (Suiza). Todos estos factores crearon un ambiente de trabajo desalentador dentro del servicio público. En ocasiones, la misma medida puede ser considerada como un impedimento para algunos países mientras que otros la ven como beneficiosa para promover la ética. En Corea, por ejemplo, el cambio frecuente de puestos debilita el sentido de responsabilidad entre los funcionarios públicos, sin embargo, otros países evaluaron la reubicación de empleos de servidores públicos como necesaria, en especial, en áreas susceptibles a la corrupción.

También se mencionaron *factores externos*, como un control económico excesivo por parte del Estado y falta de monitoreo estricto en registros financieros (Polonia), mecanismos judiciales menos eficaces, y niveles de educación más bajos de lo esperado (Turquía), cambio en el estatus del servicio público en la sociedad y el mundo de negocios (Suiza), y falta de confianza en el servicio público (México). Además, en Polonia, el crecimiento de grupos criminales organizados y las disposiciones legales inadecuadas, ya que el Código Penal no ha incluido ciertas prácticas corruptas, como el soborno, también se consideran como impedimentos mayores para reducir más la corrupción en el servicio público.

II.7. La transparencia como fuerza impulsora

El ofrecer transparencia aparentemente es una *preocupación fuerte* para todos los países Miembros. La transparencia se considera un instrumento, tanto para asegurar la responsabilidad como para combatir la corrupción, aunque en algunos casos su razón principal es la promoción de participación democrática mediante la información y participación de ciudadanos. Los medios juegan un papel clave en la generación de una demanda de mayor transparencia y responsabilidad cuando éstos ejercen su papel de escrutinio.

Por otra parte, se consideró que las medidas que aumentan la transparencia eran uno de los *instrumentos más eficaces* para promover la integridad y prevenir la corrupción (Italia). En los países nórdicos, la transparencia y la apertura de la administración, en especial el acceso directo a documentos públicos, han contribuido en forma significativa con la reducción y supresión de la corrupción en el servicio público.

En los países Miembros nuevos, la transparencia se identificó como el *objetivo general* para impulsar los procesos de democratización y modernización en la administración para el logro de servicios públicos amables para el usuario. En su transición política, los países de Europa Central se han enfocado en establecer las instituciones de un sistema nuevo que garantice la democracia. Corea y México también han adoptado algunas medidas para abrir su administración desde que se unieron a la OCDE. Por ejemplo, Corea creó un marco legal nuevo al promulgar una Ley sobre Procedimientos Administrativos (1997), con objeto de suministrar información sobre el proceso de toma de decisiones administrativas para ciudadanos y adoptó una ley de libertad de información.

Otros países miembros con marcos institucionales establecidos se enfocaron en *asuntos emergentes*, incluyendo el financiamiento político, con el fin de *proporcionar más transparencia en áreas seleccionadas*. Francia actualizó su sistema de revelación para políticos en 1996 y la nueva autoridad de Trabajo en el Reino Unido extendió su mandato del Comité de Estándares en la Vida Pública para estudiar el asunto de financiamiento de partidos políticos. Los resultados y las recomendaciones de las audiencias públicas fueron resumidos en un reporte que fue publicado en octubre de 1998.

Armados con un incremento en el acceso a información gubernamental, el público y los medios se han convertido en guardianes más eficaces del servicio público. Los ciudadanos tienen más oportunidades para plantear decisiones sobre la base de equidad, justicia u otros criterios. En este contexto, los escándalos por conductas indebidas que salen a la luz pueden verse como una señal positiva de que tales controles de responsabilidad están funcionando.

Mientras que la mayoría de los países Miembros adoptaron *la legislación de Libertad de información*, la cual garantiza el acceso de los ciudadanos a la información durante las últimas tres

décadas, por ejemplo, en Estados Unidos en 1967, y en Dinamarca en 1970, también se ha visto una actividad legislativa sustanciosa en estos asuntos en la década de 1990, lo que sugiere una presión continua para un gobierno más abierto. Con excepción de dos gobiernos, los demás que fueron estudiados tienen ahora leyes de Libertad de información, las cuales garantizan a los ciudadanos el acceso a información.³⁵ Las dos excepciones, el Reino Unido y Suiza, sin embargo, tenían códigos o políticas para ofrecer acceso a información, y el Reino Unido está actualmente considerando la legislación de Libertad de información, mientras que Suiza está elaborando una ley sobre transparencia del gobierno. Los países que han actuado más recientemente para adoptar la legislación de Libertad de información incluyen la República Checa y Japón en 1999. Grecia también ha actualizado recientemente sus leyes sobre acceso a documentos administrativos.

La *nueva generación* de la legislación de Libertad de información se enfoca en la accesibilidad de *documentos* del gobierno *en forma electrónica*. Estados Unidos adoptó la "Ley de Libertad de Información Electrónica" para tomar en cuenta el acceso a asuntos que involucran registros electrónicos, y Finlandia está preparando una legislación al respecto. Sin embargo, aparentemente, la mayoría de los países tienen que actualizar sus leyes para tomar en cuenta diferencias entre registros electrónicos y papel, aunque algunos ya han adoptado políticas para poner a la disposición información gubernamental en la web. Por ejemplo, Dinamarca tiene una política para poner a la disposición, en Internet, todos los folletos, reportes y publicaciones expedidos por instituciones estatales. Es claro que la tecnología de información está teniendo un fuerte impacto en el acceso a la información.

Un aspecto importante del marco legal de todos los países para proveer acceso a la información son las *restricciones o excepciones* donde no se provee información al público. La mayoría de los países garantizan legalmente la privacidad de ciertos datos personales, ya sea a través de legislación separada o mediante secciones dentro de la legislación de acceso al gobierno en general. Además de las restricciones para proteger datos personales, también son comunes otras excepciones, por ejemplo, el mantener en privado documentos del gobierno por motivos de seguridad nacional u otros intereses nacionales, para proteger el comercio, secretos industriales o comerciales, documentos internos de trabajo y otras.

A pesar de tales restricciones, cuando las acciones de servidores públicos son más visibles, también son sus errores y delitos menores. Se podría argumentar que el aparente incremento en conductas indebidas es producto más de una función de mayor transparencia y escrutinio que de un incremento real en casos. Lo que antes se escondía en secretos burocráticos ahora se abre al escrutinio público y de los medios.

Además, la mayoría de los países de la OCDE han elegido o nombrado ombudsman para defender los derechos de ciudadanos y su número está creciendo (por ejemplo, Grecia); muchos tienen múltiples ombudsman responsables de diferentes sectores. La propuesta de legislación de Libertad de información en el Reino Unido requeriría el nombramiento de un ombudsman específicamente responsable de proteger los derechos a información por parte de los ciudadanos.

La mayor transparencia en operaciones del gobierno, incluyendo el acceso público a información oficial, junto con medios cada vez más entusiastas y grupos de intereses bien organizados, significa que los servidores públicos están cada vez más abiertos al escrutinio directo. Sin embargo, este escrutinio en aumento, donde los titulares de puestos públicos viven "en una casa de cristal", también sugiere la cuestión de representatividad legítima, en particular, el caso de organizaciones no gubernamentales (ONG).

Anexo

Recomendación de 1998 del Consejo de la OCDE sobre Mejoramiento de Conducta Ética en el Servicio Público,³⁶ incluyendo Principios para la Administración de Ética en el Servicio Público

EL CONSEJO

De conformidad con el artículo 5b) de la Convención sobre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Considerando que la conducta ética en el servicio público contribuye con la cualidad del gobierno democrático y el progreso económico y social al intensificar la transparencia y el desempeño de las instituciones públicas.

Considerando que el incremento en la preocupación pública con confianza en el gobierno se ha convertido en un reto público y político importante para los países Miembros de la OCDE.

Reconociendo que las reformas al sector público traen como resultado cambios fundamentales en la administración pública, los cuales presentan nuevos retos éticos.

Reconociendo que aunque los gobiernos tienen ambientes culturales, políticos y administrativos diferentes, estos gobiernos con frecuencia enfrentan retos éticos semejantes, y las respuestas en sus administraciones de ética muestran características comunes.

Reconociendo que los países Miembros tienen la inquietud de dirigir estándares éticos en la vida pública al fortalecer los esfuerzos realizados por los gobiernos para mejorar la conducta ética.

De conformidad con el compromiso político de gobiernos de países Miembros, demostrado por sus acciones para analizar y redefinir el marco de ética del servicio público.

Considerando que la integridad del servicio público es esencial para que prosperen los mercados globales y para que se respeten los convenios internacionales.

De conformidad con la Convención sobre el Combate de Sobornos de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones de Negocios Internacionales, la cual fue firmada el 17 de diciembre de 1997.

De conformidad con otros desarrollos recientes que dan mayor avance al entendimiento internacional y a la cooperación para promover la cultura ética en el servicio público, tal como la Resolución de Acción en Contra de la Corrupción, incluyendo el Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos adoptado por las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1996; la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción adoptada por la Organización de Estados Americanos en marzo de 1996; el Programa de Acción en Contra de la Corrupción aprobado por el Consejo de Europa en noviembre de 1996, incluyendo la preparación de un modelo de Código Europeo de Conducta para Funcionarios Públicos, y la adopción por parte del Consejo Europeo del Plan de Acción para Combatir el Crimen Organizado con fecha 28 de abril de 1997; y la Convención para Combatir la Corrupción con la participación de Funcionarios de las Comunidades Europeas o Funcionarios de los Países Miembros de la Unión Europea del 26 de mayo de 1997.

Sobre la propuesta del Comité de Administración Pública:

1. *Recomienda* que los países Miembros actúen para asegurar instituciones y sistemas que funcionen bien para promover conducta ética en el servicio público. Esto puede lograrse mediante:

- El desarrollo y análisis regular de políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que influyen en la conducta ética en el servicio público.
- La promoción de acción gubernamental para mantener estándares altos de conducta y contrarrestar la corrupción en el sector público.
- La incorporación de la dimensión ética en marcos administrativos, con el fin de asegurar que las prácticas administrativas sean consistentes con los valores y principios del servicio público.
- La combinación sensata de aquellos aspectos de los sistemas de administración de ética que se basen en ideales con los que se apoyen en el respeto a reglas.
- La evaluación de los efectos de las reformas de la administración pública sobre la conducta ética en el servicio público.
- El uso de los Principios para la Administración de Ética en el Servicio Público que se establecen en el Anexo, con el objeto de asegurar estándares altos de conducta ética.

II. *Ordena* al Comité de Administración Pública:

- Analizar la información proporcionada por los países Miembros sobre la forma en que aplican estos principios en sus respectivos contextos nacionales. El propósito del análisis es suministrar información sobre una base comparativa, con el fin de apoyar las acciones de países Miembros que mantengan instituciones y sistemas que funcionen bien para la promoción de ética.
- Dar apoyo a los países Miembros para que mejoren la conducta en el servicio público, *inter alia*, facilitando el proceso de reparto de información y diseminación de prácticas prometedoras en países Miembros.
- Presentar un reporte, en un periodo de dos años, que analice las experiencias, acciones y prácticas de los países Miembros que han demostrado eficacia en un contexto nacional en particular.

Principios de administración de ética en el servicio público

Prólogo

Los estándares altos de conducta en el servicio público se han vuelto un asunto crítico para los gobiernos de los países Miembros de la OCDE. Las reformas a la administración pública que implican una delegación más amplia de responsabilidad y discreción para servidores públicos, presiones presupuestales y nuevas formas de entrega de servicios públicos han cuestionado los valores tradicionales en el servicio público. La globalización y el desarrollo más intenso de relaciones económicas internacionales, incluyendo comercio e inversiones, exigen estándares de conducta altos y reconocibles en el servicio público. La prevención de conductas indebidas es tan compleja como el fenómeno de conducta indebida en sí, y se necesita una amplia variedad de mecanismos integrados para obtener éxito, incluyendo sistemas sólidos de administración de ética. La creciente preocupación sobre la declinación de confianza en el gobierno y la corrupción han impulsado a los gobiernos al análisis de sus enfoques hacia la conducta ética.

En respuesta a los retos mencionados, los países Miembros han desarrollado doce principios de administración, diseñados para ayudar a que los países analicen sus instituciones, sistemas y mecanismos, con el fin de promover ética en el servicio público. Los principios identifican las funciones de orientación, administración o control contra los que los sistemas de administración de ética pueden ser verificados. Estos principios consideran la experiencia de los países de la OCDE y reflejan puntos de vista compartidos sobre una administración de ética sólida. Los países Miembros encontrarán su propia forma de equilibrar los diversos elementos pretendidos y obligatorios para llegar a un marco eficaz que se adecue a sus propias circunstancias.

Los principios pueden ser utilizados por la administración en todos los niveles nacionales y regionales del gobierno. Los líderes políticos pueden utilizarlos para analizar regímenes de administración de ética y

evaluar el punto hasta el que la ética es aplicada en todo el gobierno. Los principios están destinados a ser un instrumento que los países adapten a sus condiciones nacionales. No son suficientes en sí mismos, sino que deben ser considerados como una forma de integración de la administración ética en un ambiente de administración pública más amplio.

1. Los estándares éticos para el servicio público deben ser claros

Los servidores públicos necesitan conocer los principios y estándares básicos que se espera apliquen estos servidores a su trabajo, así como saber dónde se localizan los límites de una conducta aceptable. Una declaración concisa, bien enunciada de estándares éticos elementales y principios que orienten el servicio público, por ejemplo, en la forma de un código de conducta, puede lograr que los servidores públicos cumplan con estas expectativas al crear un entendimiento compartido en todo el gobierno y dentro la comunidad.

2. Los estándares éticos deben reflejarse en el marco legal

El marco legal es la base de la comunicación de los estándares obligatorios mínimos y los principios de conducta para cada servidor público. Las leyes y reglamentos pueden establecer los valores fundamentales del servicio público y deben proveer el marco para la orientación, investigación, acción disciplinaria y enjuiciamiento.

3. La orientación ética debe estar disponible para todos los servidores públicos

La socialización profesional debe contribuir al desarrollo de juicio y habilidades que hagan posible que el servidor público aplique principios públicos en circunstancias concretas. La capacitación facilita la toma de conciencia sobre ética y puede desarrollar habilidades esenciales para el análisis de ética y el razonamiento moral. La asesoría imparcial ayuda a crear un ambiente donde los servidores públicos están más dispuestos a enfrentar y resolver tensiones y problemas éticos. Se deben poner a la disposición de servidores mecanismos de consulta interna y orientación, con el fin de que puedan aplicar estándares éticos básicos en el lugar del trabajo.

4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones al exponer conductas indebidas

Los servidores públicos necesitan conocer sus derechos y obligaciones, en lo que se refiere la exposición de conductas indebidas, ya sean reales o supuestas, dentro del servicio público. Éstos deben incluir reglas y procedimientos claros que los funcionarios deben seguir, así como una cadena formal de responsabilidad. Los servidores públicos también necesitan saber qué tipo de protección puede brindárseles en casos de exposición de conductas indebidas.

5. El compromiso político hacia la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos

Los líderes políticos son responsables de mantener un estándar alto de decencia en el desempeño de sus deberes oficiales. Su compromiso se demuestra mediante el ejemplo y al asumir acciones que sólo estén disponibles en el nivel público, por ejemplo, la creación de convenios legislativos e institucionales que refuercen la conducta ética y originen sanciones en contra de conductas indebidas, ofrecer apoyo y recursos adecuados para actividades relacionadas con ética en todo el gobierno y la prevención de la explotación de reglas y leyes de ética para propósitos políticos.

6. *El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio*

El público tiene derecho a saber la forma en que las instituciones públicas aplican el poder y los recursos que se les encomiendan. El escrutinio público debe ser facilitado mediante procesos transparentes y democráticos, los cuales deben ser supervisados por la legislatura y accesibles para información pública. La transparencia debe ser intensificada por medidas como sistemas de declaración y el reconocimiento del papel de medios activos e independientes.

7. *Debe haber lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado*

Reglas claras que definan los estándares éticos deben guiar la conducta de servidores públicos en el trato con el sector privado, por ejemplo, en relación con la procuración pública, fuentes externas o condiciones de empleo público. El incremento de interacción entre los sectores público y privado exige que se dé mayor atención a los valores públicos y requieren que los participantes externos respeten esos mismos valores.

8. *Los administradores deben demostrar y promover la conducta ética*

Se recomienda un ambiente organizacional donde se fomenten estándares altos de conducta dando incentivos adecuados para la conducta ética, tales como condiciones adecuadas de trabajo y evaluación efectiva del desempeño. Este ambiente tiene un impacto directo en la práctica diaria de valores del servicio público y estándares éticos. Los administradores tienen un papel importante al respecto, ya que tienen que proveer un liderazgo consistente y servir como modelos de ética y conducta en su relación profesional con líderes políticos, otros servidores públicos y ciudadanos.

9. *Los procedimientos, políticas y prácticas deben promover la conducta ética*

Las políticas y prácticas administrativas deben demostrar un compromiso de la organización hacia estándares éticos. No es suficiente para los gobiernos el contar sólo con estructuras basadas en reglas o en cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento, por sí solos, pueden alentar, de manera inadvertida, a que algunos servidores públicos se desempeñen en el límite de la conducta indebida, argumentando que si no están violando la ley, están actuando en forma ética. La política del gobierno no sólo debe delinear los estándares mínimos debajo de los que no se tolerarán las acciones de funcionarios gubernamentales, sino también articular claramente un conjunto de valores del servicio público a los que los empleados deben aspirar.

10. *Las condiciones del servicio público y la administración de recursos humanos debe promover la conducta ética*

Las condiciones de empleo del servicio público, como perspectivas profesionales, desarrollo personal, remuneración y políticas de recursos humanos adecuadas, deben crear un ambiente que conduce a la conducta ética. El uso consistente de principios básicos, como méritos, en el proceso diario de reclutamiento y promoción, ayuda a mantener la integridad en el servicio público.

11. *Los mecanismos adecuados de responsabilidad deben encontrarse dentro del servicio público*

Los servidores públicos deben dar cuenta de sus acciones a sus superiores y, de manera más amplia, al público. La responsabilidad se enfoca tanto en el cumplimiento con reglas y principios éticos como en el logro de los resultados. Los mecanismos de responsabilidad pueden ser internos en una agencia o en todo

el gobierno, o pueden ser provistos por la sociedad civil. Los mecanismos que promueven responsabilidad pueden ser diseñados para ofrecer controles adecuados, al mismo tiempo que permitan una administración flexible adecuada.

12. *Deben existir procedimientos y sanciones adecuados para el manejo de conductas indebidas*

Los mecanismos para la detección e investigación independiente de conductas indebidas, como la corrupción, son una parte necesaria de una infraestructura de ética. Se necesita contar con procedimientos y recursos confiables para monitorear, reportar e investigar violaciones de reglas del servicio público, así como sanciones administrativas o disciplinarias proporcionadas para desalentar las conductas indebidas. Los administradores deben ejercer un juicio adecuado al utilizar estos mecanismos cuando necesiten adoptar acciones.

Nota de antecedente

La necesidad de mejorar la conducta ética en el servicio público

Los países de la OCDE han introducido reformas administrativas significativas, las cuales han cambiado la forma en que opera el sector público. Sin embargo, es importante el asegurarse que los logros en eficiencia y eficacia no sean obtenidos en detrimento de la conducta ética. Las nuevas formas de conducir negocios del gobierno están creando situaciones donde los servidores públicos necesitan estar a tono con asuntos éticos, y donde puede haber algunos lineamientos sobre la forma en que deben actuar. Las reformas que impliquen descentralización de poder a organizaciones en el nivel regional, devolución de responsabilidad y mayor discreción administrativa, incremento en comercialización del sector público, y una interfase cambiante de los sectores público y privado colocan a los servidores públicos, con mayor frecuencia, en situaciones que involucran conflictos de intereses u objetivos. A la vez, muchos países están encontrando que los sistemas que han gobernado y orientado, de manera tradicional, la conducta de los servidores públicos son insuficientes para los nuevos papeles administrativos que se esperan de los servidores públicos, y están, realmente, en conflicto con las exigencias que se imponen a administradores y al personal en el nuevo ambiente del sector público. Estas nuevas situaciones crean dilemas que necesitan ser resueltos y que requieren de un análisis ético y razonamiento moral.

Otra preocupación importante es la aparente caída de confianza en el gobierno e instituciones públicas en muchos países, y las implicaciones que esto tiene para la legitimidad del gobierno e instituciones públicas. El debilitamiento de la confianza se relaciona, por lo menos en parte, con revelaciones de acciones inadecuadas, y en algunos casos corrupción categórica por parte de funcionarios públicos. No está claro si los estándares de conducta están realmente a la baja o si los errores o delitos menores son simplemente más visibles en estos días de un gobierno abierto, medios de comunicación inquisitivos y un público más preparado. Lo que sí está claro es que la ética y los estándares en la vida pública se han convertido en asuntos públicos y políticos en algunos países, los cuales exigen acciones eficaces por parte del gobierno en cuestión.

Algunas medidas reparadoras, hablando en general, tienen capacidad de promover la conducta ética y prevenir las conductas indebidas. Tradicionalmente, el incremento en reglamentos y la ejecución más estricta de leyes han sido las primeras respuestas a las conductas indebidas en el sector público. Las iniciativas internacionales se han concentrado en el desarrollo de elementos concretos en la infraestructura de ética, principalmente, para prevenir o penalizar ciertas formas de conductas indebidas, como la corrupción.

Los países Miembros de la OCDE han adoptado acciones colectivas para penalizar el soborno de funcionarios públicos extranjeros. Estos países adoptaron la Convención de Combate a Sobornos de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones de Negocios Internacionales el 21 de noviembre de 1997. Las Naciones Unidas adoptaron la Resolución de Acción en Contra de la Corrupción, incluyendo el Código

Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos el 12 de diciembre de 1996. La Organización de Estados Americanos adoptó la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción en marzo de 1996. El Consejo Europeo adoptó un Plan de Acción para Combatir el Crimen Organizado el 28 de abril de 1997, y la Convención de Combate a la Corrupción con la Participación de Funcionarios de las Comunidades Europeas o Funcionarios de Países Miembros de la Unión Europea el 26 de mayo de 1997. El Consejo de Europa aprobó el Programa de Acción en Contra de la Corrupción en noviembre de 1996, incluyendo la preparación de un Código de Conducta Europeo para Funcionarios Públicos. Tal Programa cuenta con la cooperación de 40 países en el combate a la corrupción, lavado de dinero, delitos computacionales y crimen organizado.

Como base de la contribución de PUMA en esta área, se encuentra la convicción de que la prevención de conductas indebidas es tan compleja como el fenómeno de conducta indebida en sí, y que para lograr el éxito se requiere de una combinación de mecanismos interrelacionados, incluyendo una infraestructura de ética robusta, sistemas de administración de ética sólidos, técnicas de prevención específicas y la ejecución efectiva de la ley.

Una infraestructura de ética para promover la ética y prevenir conductas indebidas

De manera significativa, los países Miembros de la OCDE se encuentran explorando cada vez más la aplicación de acciones administrativas y preventivas. Al implantar más enfoques administrativos en el sector público, los países están encontrando que un enfoque en la administración de ética, centralizado y basado en el cumplimiento, es compatible con un sistema de administración pública, específico y basado en resultados. Existe una tendencia hacia una mayor dependencia en mecanismos que definen y promueven valores propuestos para el sector público y que fomenten la buena conducta.

En 1996 y 1997, PUMA condujo dos estudios sobre la administración de ética y conducta en el sector público con la participación de 23 países Miembros. El primer reporte, "Ética en el servicio público: asuntos y prácticas actuales", se basó en estudios de nueve países,³⁷ e identificó los factores que afectan estándares de ética y conducta en el servicio público, y las iniciativas que se han estado asumiendo por los gobiernos para fortalecer los marcos de administración de ética. El reporte identificó un conjunto de instrumentos necesarios para que los gobiernos puedan fomentar la integridad y prevenir la corrupción. A este conjunto se le conoce como una "infraestructura de ética".

El asunto clave abordado en el reporte es la forma en que los servidores públicos pueden ser apoyados en el cumplimiento de los estándares más altos de integridad y ética, dentro de un ambiente cambiante del sector público, sin minar el impulso principal de las reformas de administración pública, las cuales pretenden intensificar la eficiencia y la eficacia. Todos los países incluidos en el estudio emplean una variedad de herramientas y procesos para establecer reglamentos en contra de conductas indeseables y proveer incentivos para la buena conducta.

Un segundo reporte, basado en estudios de catorce países adicionales,³⁸ ofrece mayor información sobre la formulación de los principios de un documento operativo para países Miembros en el análisis del marco de ética nacional, así como las funciones y elementos de una infraestructura de ética. Nuevas iniciativas de ética por parte de los gobiernos de los países Miembros, en particular durante los últimos cinco años, señalan algunas direcciones comunes, y una preocupación creciente por parte de los gobiernos para examinar la eficacia de sus regímenes de administración de ética en relación con reformas más amplias de la administración pública.

El ambiente de cambios rápidos requiere el análisis regular de políticas, prácticas y procedimientos que afectan la conducta ética del sector público. Los principios para la administración de ética en el servicio público, establecidos en el presente documento, están diseñados para servir como referencia para llevar a cabo tales análisis y para verificar la validez de funciones y elementos existentes de la infraestructura de ética.

La infraestructura de ética

Una infraestructura de ética que funciona bien apoya un ambiente de sector público que fomenta estándares altos de conducta. Cada función y elemento es un bloque de construcción separado e importante, pero los elementos individuales deben complementarse y reforzarse mutuamente. Los elementos necesitan interactuar para lograr la sinergia necesaria para convertirse en una estructura coherente e integrada. Los elementos de la infraestructura pueden categorizarse de acuerdo con las funciones principales que desempeñan: orientación, administración y control, tomando en cuenta que distintos elementos pueden desempeñar más de una función.

La *orientación* se proporciona mediante un compromiso fuerte por parte de un liderazgo político; declaración de valores, como códigos de conducta, y actividades profesionales de socialización como educación y capacitación.

La *administración* puede llevarse a cabo por medio de la coordinación por parte de un cuerpo especial o una agencia de administración central, así como a través de condiciones del servicio público, y políticas y prácticas de administración.

El *control* se asegura principalmente con un marco legal que permite la investigación independiente y el enjuiciamiento; responsabilidad eficaz y mecanismos de control; transparencia, participación del público y escrutinio.

La mezcla ideal y el grado de estas funciones dependerá del *milieu* político-administrativo y cultural de cada país.

Notas

¹ El reporte se basa en una autoevaluación de países, los gobiernos centrales proporcionaron información sobre sistemas y la forma en que funcionan. Al mismo tiempo, sin embargo, los bancos de datos presentados en este reporte pueden apoyar los esfuerzos de los países para evaluar sus sistemas dentro del contexto de práctica y tendencias en los países Miembros.

² Para mayor información, consultar el Marco Ético para la Administración Flamenca en el capítulo de Bélgica y consultar la página principal del Ejecutivo Escocés sobre su propósito, visión y valores: www.scotland.gov.uk/who/who.asp.

³ El cuestionario utilizado en el estudio puede ser consultado en Internet: www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm.

⁴ "Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice", Public Management Occasional Papers No. 14, 1996, OECD París. Esta publicación también está disponible en la página principal de la OCDE en Internet: www.oecd.org/puma/gvrnance/etchis/index.htm.

⁵ Australia, Finlandia, México, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, el Reino Unido y los Estados Unidos. Los reportes de países individuales están disponibles en la página principal de la OCDE en Internet: www.oecd.org/puma/gvrnance/etchis/index.htm.

⁶ Simposio de la OCDE sobre Ética en el sector público: retos y oportunidades para países de la OCDE, 3-4 de noviembre de 1997, y Seminario SIGMA de países múltiples sobre Estructuras Normativas e Institucionales que Apoyan la Ética en el Sector Público, 5 de noviembre de 1997. La información sobre el simposio, incluyendo el programa, documento temático y documentos de antecedentes, está disponible en Internet: www.oecd.org/puma/gvrnance/etchis/index.htm.

⁷ El estudio y el análisis que se anexa aparecen en *Public Sector Corruption*, OCDE, París, 1999. La publicación también incluye tendencias recientes en la prevención de corrupción, áreas de preocupación y nuevas iniciativas. El resumen ejecutivo está disponible en Internet: www.oecd.org/puma/gvrnance/etchis/index.htm.

⁸ Los principios, incluyendo una breve explicación de cada uno de éstos, pueden ser encontrados en el Anexo a la Recomendación, así como en el reporte de la Política No. 4 de PUMA sobre los Principios para la Administración de Ética en el Servicio Público, OCDE, París, mayo de 1998, el cual está disponible en Internet: www.oecd.org/puma/gvrnance/etchis/index.htm.

⁹ Apoyo para el Mejoramiento en el gobierno y Mantenimiento en los países de Europa Central y Oriental.

¹⁰ La membresía de CAP comprende la mayoría de los países Miembros de la OCDE y la Comisión de Comunidades Europeas.

¹¹ Consulte, *Corruption and Integrity, Improvement Initiatives in Development Countries*, UNDP, Nueva York, 1998, 174 páginas. Esta publicación conjunta de OCDE-UNDP reúne textos presentados en la conferencia, los cuales han sido expuestos por dos organizaciones, 24-25 de octubre de 1997, en París sobre "Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Context of Developing Economies".

¹² Los riesgos de negociaciones se reconocen en literatura científica y también se hacen aparentes en publicaciones oficiales. Un ejemplo de las primeras publicaciones científicas de mediados de la década de 1970 es "Equality versus efficiency: The Big trade-off", por Okun A., Washington, D. C.: Brooking Institution, 1976. El reporte basado en el primer estudio de PUMA también ofrece información sobre presiones en nueve países: "Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice", Public Management Occasional, Papers No. 14, OECD (1996).

¹³ Se puede obtener mayor información sobre esta ley en la página principal de la Comisión de Servicio Público y Méritos: www.psmpc.gov.au.

¹⁴ Consulte los resultados de la Comisión Minervini en el capítulo de Italia.

¹⁵ El reporte resultante, una Fundación Fuerte, presenta un esquema de valores esenciales para el servicio público canadiense. La lista completa se incluye en la Sección II.a) del capítulo de Canadá.

¹⁶ Estos valores esenciales para el Servicio Público Australiano aparecen, en la forma en que aparecen en los Reglamentos del Servicio Público, en la Sección II.a) del capítulo de Australia.

¹⁷ El texto del Manual está disponible en: www.irigov.ie/taoiseach/publication/cabinethandbook/contents.htm

¹⁸ Los documentos están disponibles en: www.cabinet-office.gov.uk/central/1997/mcode.

¹⁹ Consulte: www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/conduct.htm.

²⁰ Para explicaciones de diferentes formas de corrupción, consulte el Párrafo 7.1. en el cuestionario del estudio en Internet: www.oecd.org/puma/gyrnance/etchis/index.htm.

²¹ Bélgica no está incluida en esta evaluación, debido a que su respuesta al estudio del gobierno federal no abordó este asunto, sin embargo, el gobierno flamenco dio una respuesta afirmativa a este punto.

²² Mayor información sobre los temas y la plática están disponibles en el sitio de Internet de: *Ecole Nationale d'administration*: www.ena.fr/F/pm/collq/accueil20002002.htm#toc473370524.

²³ Austria, Dinamarca, Italia, España, Portugal y Suiza mencionaron "superior", mientras que Canadá, la República Checa, Finlandia, Grecia, Islandia, Italia, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia y el Reino Unido respondieron "administradores".

²⁴ Consulte: www.cabinet-office.gov.uk/central/index/cse.htm.

²⁵ Consulte: www.stategis.ic.gc.ca/SSG/oe00001e.htm.

²⁶ Consulte: www.usoge.gov/usoge006.htm#games.

²⁷ Para mayor información y muestra, consulte: www.EthicsLearn.com.

²⁸ El decreto real para la implantación de esta ley no ha entrado en vigor.

²⁹ Consulte: www.mac.doc.gov/tcc/pbintro.htm.

³⁰ Consulte: www.whistleblowers.com.au.

³¹ La modificación de la Ley del Servicio Público Nacional hizo posible la adopción de acción disciplinaria en contra de servidores públicos por su conducta anterior en el servicio público nacional, aun después de haberse trasladado al gobierno local, puestos de servicio especial, etc., cuando regresen al gobierno nacional. Esto no era posible de acuerdo con las anteriores disposiciones legales.

³² Éstas incluyen leyes del servicio público en Australia, Francia, Hungría, Japón, Luxemburgo y México, leyes del servicio civil en Dinamarca, Finlandia, Hungría, Corea, Noruega, Polonia y Suiza, y la Ley de Empleos Públicos en Suecia.

³³ Consulte: www.ops.qld.gov.au/ethics/ic.htm.

³⁴ Consulte: www.oag-bvg.gc.ca/domino/oag-bvg.nsf/html/menue.html.

³⁵ El estudio de PUMA OCDE sobre "Strengthening Government-Citizens' Connection". México no se incluye en esta evaluación, debido a que la respuesta a su estudio no aborda este tema.

³⁶ El Consejo de la OCDE adoptó la Recomendación de Mejoramiento de Conducta Ética en el Servicio Público el 23 de abril de 1998.

³⁷ Australia, Finlandia, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, el Reino Unido y Estados Unidos. Los reportes de países individuales están disponibles en la página principal de la OCDE en Internet: www.oecd.org/puma.

³⁸ Los países participantes en el estudio fueron: Bélgica, la República Checa, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Corea, México, Polonia, España, Suecia y Suiza. El reporte preliminar fue suministrado como un documento de antecedentes para el Simposio de la OCDE sobre Ética en el sector público: retos y oportunidades para los países de la OCDE, en noviembre de 1997.