

INFORME DE RELATORÍA

Área temática: Ética, integridad y lucha contra la corrupción

Coordinador: Juan Carlos Cortés Carcelén. Profesor. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Perú

1. Constataciones preliminares

1.1. El número de paneles de esta área temática ha sido reducido, a pesar de la vigencia e importancia del tema. Si bien esta circunstancia llama la atención, pueden existir alguna razones que, eventualmente, la explicarían. En primer lugar, la novedad del área temática como independiente a las otras áreas. Generalmente se aborda la ética o la integridad vinculadas con otros temas de gestión. De hecho en los paneles presentados se relaciona con por ejemplo, la contratación de obras y servicios. La apuesta por ser tratada de manera singular resulta interesante, en tanto, su reflexión, la aplicación de instrumentos y su gestión están andando por ese camino (órganos especializados, códigos especiales, planes específicos, etc.). En segundo lugar, existe la opción de tratarla de manera transversal incluyéndola en otras temáticas, opción totalmente válida. Esto nos lleva a concluir que existirá una doble vía satisfactoria. El especialista en determinada materia que incluye en su análisis el componente de integridad; y el especialista en integridad que incluirá en su análisis temas vinculados a la gestión pública específica. Desde nuestro punto de vista, este proceso puede ser positivo para exigir servidores civiles que actúen de manera íntegra. En tercer lugar, una tercer posible explicación es que otras áreas temáticas vinculadas a la gestión pública más “tradicionales” son las que atraen más a los participantes en los paneles.

1.2. Teniendo en cuenta el número de paneles que se han presentado en esta área temática, un número alto de ponencias están relacionadas al Perú: historia de la corrupción en el Perú, experiencias de promoción de la integridad y de propuestas para evitar la corrupción.

1.3. En un número significativo de ponencias se hace referencia a las Cartas Iberoamericanas del CLAD, especialmente, por la temática de las mismas, a la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad. Esto significa que las Cartas, y especialmente la de Ética e Integridad, constituyen pilares en el desarrollo de la temática.

1.4. Varias de las ponencias hacen mención a la pandemia en algún sentido: como creación de un ámbito en el que la corrupción ha proliferado por las faltas de control y la excepcionalidad de las medidas, como espacio de aprendizaje en la gestión pública, como punto de quiebre en algunos aspectos vinculados a la gestión, o simplemente como oportunidad desperdiciada para hacer transformaciones.

1.5. Una de las preguntas explícitas o que subyacen en las ponencias es sí la creación de unidades o agencias especiales, instrumentos específicos, la propia transparencia y el acceso a la información y el endurecimiento de las penas tienen eficacia frente a la corrupción. Pregunta que tiene una respuesta con muchos matices, pero que en términos generales hay quienes, principalmente con sus propuestas, manifiestan que debemos insistir con las medidas planteadas perfeccionándolas, y quienes tienen una mirada pesimista de la eficacia de las mismas, y que por lo tanto plantean una revisión de las estrategias y las armas utilizadas. Al parecer, la mayoría se ubica entre los primeros y aboga por una profundización de la transparencia, del acceso a la información y del gobierno abierto instrumentos que deben fortalecerse con la participación ciudadana.

2. Principales enfoques

A continuación se presentan los temas que han destacado en los paneles y en las ponencias presentadas.

2.1. Debate sobre conceptos

Siempre es interesante los debates sobre los conceptos que son utilizados como marco para el desarrollo de las ponencias. En las analizadas principalmente se ha discutido alrededor del concepto de corrupción, y la diferencia con fraude o con la mala administración.

También se ha planteado la reflexión sobre los “valores institucionales” en dos ámbitos. El primero sobre el contenido de un valor específico, que podría tener un contenido distinto o parcialmente distinto en cada institución. El segundo, cómo en instituciones más o menos parecidas los valores priorizados no necesariamente son los mismos. Ambas constataciones son importantes porque inciden (favorablemente o no) en la generación de valores compartidos en un gobierno o en un Estado. Asimismo, se rescata cómo los valores de las organizaciones pueden influir en el concepto de integridad que se tenga. Las reflexiones sobre esta materia llevan a que nos preguntemos sobre los valores prioritarios en función de otros factores como la edad de los servidores públicos, la región en la que desarrollan su labor o el género de la persona.

Otro debate conceptual importante se ha dado con respecto al compliance, especialmente en el sector público y el concepto de la debida diligencia. Cabe señalar que el primero es de reciente abordaje en el sector público y que con respecto al segundo, la amplitud de campos en el que puede actuar. En el punto referido al compliance público es destacable los aportes en esta discusión que se han dado a través de diversas organizaciones internacionales y las propias lecciones aprendidas en la implementación del mismo en diferentes instituciones. Adicionalmente del debate conceptual, se plantean la necesaria implementación de fortalecer la gestión de riesgos vinculados a sobornos y delitos de corrupción bajo un enfoque proactivo de diálogo de la alta dirección, identificación de nuevos riesgos y alertas; protocolos de prevención al interior y con terceros, fortalecer la comunicación y los equipos encargados. Posiblemente, algunos consideren que solo es un tema de denominación, sin embargo, más allá de eso, lo interesante es la conexión en esta materia del sector público y el sector privado y la generación de nuevas herramientas que previenen la corrupción.

Un concepto fundamental que se aborda en las ponencias es el de integridad desde lo jurídico como también desde otros enfoques. Se plantea también la complementariedad con otros conceptos como es el de control.

2.2. Planes y sistemas de integridad en experiencias concretas

La obligación de elaborar e implementar planes antifraude en el marco del denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MMR) por parte del gobierno español es analizado o mencionado en varias ponencias. Hay diversos aspectos de gran relevancia en esta experiencia en marcha, debido a que tienen que responder de manera rápida a una exigencia vinculada a la transferencia de fondos, al diseño en la elaboración de los planes (que es cuestionado) y el objetivo para los cuáles se crean (el bien protegido: los fondos europeos), pudiendo ser el efecto colateral más importante que el objetivo inicial. De ahí que, diversos autores y algunos de las ponencias se preguntan si dichos planes no deberían tener una vocación universal, y no estar acotados a los fondos transferidos por más importante que sea la suma o el propietario de las mismas, dándole un valor público mayor a dichos planes.

El análisis detallista que se realiza parte de la necesidad de la evaluación de riesgo de fraude, las cuales se deben plasmar en medidas preventivas, medidas correctivas, procesos adecuados y procedimientos para revisar los procesos establecidos. Cabe destacar algunas palabras como: adecuadas, proporcionadas, enmarcadas en las necesidades concretas, que no pueden ser olvidadas porque le dan el contenido necesario a las medidas y procesos.

Resulta interesante la evaluación preliminar que se ha realizado de los planes, destacando aquellos aspectos que pudieran tener efectos negativos en el modelo. Por ejemplo, se ha relevado lo siguiente:

- a) La necesidad de la simpleza del modelo y la coherencia interna en el mismo. Lo contrario dificulta su implementación. Al parecer la premura en la elaboración del modelo en el caso español ha tenido ciertos rasgos en el sentido contrario.
- b) Abordar de manera independiente la gestión de la eficacia del control antifraude. Algo que no debe suceder es que se afecte la gestión, de lo contrario se pierde el sentido.
- c) Las competencias deben ser claramente delimitadas de tal manera que se evite la duplicidad de funciones vinculadas al seguimiento y fiscalización de los planes antifraude (o de integridad)
- d) Debe asegurarse la independencia de los órganos técnicos relacionados a la ejecución de los planes, y si aquella no es posible que tengan la protección suficiente para que puedan ser imparciales.
- e) Al momento de su diseño tener en cuenta las carencias del sistema en el que se inserta para evitar que la ejecución del plan (o de los competentes en ejecutarlo) sean absorbidos por esas carencias o prácticas equivocadas.
- f) La graduación de la implementación. Las dificultades que pueden tenerse de hacerse de manera gradual o de una manera masiva.
- g) La distribución del poder que puede crearse como consecuencia del diseño e implementación.

En esta sub temática, se trata el modelo peruano de integridad, el cual se explica con bastante detalle señalando sus componentes (compromiso de Alta Dirección, Gestión de Riesgos que afecten la integridad pública, políticas de integridad, transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas, controles internos, externo y auditoría, comunicación y capacitación, canal de denuncias y supervisión y monitoreo). Se realiza también una breve radiografía en su implementación.

Complementariamente se relata un caso concreto, que es el referido a la adaptación del modelo de integridad en el sector de defensa del Perú, en el que se señala los avances y dificultades en ese sector. Resulta interesante la estrategia frente a los obstáculos y a la peculiaridad del propio sector, incluyendo la constitución formal de la Red de Oficiales de Integridad del Sector Defensa y los problemas que se tuvieron al momento de su implementación.

2.3. La interrelación de la gestión de la integridad con los demás subsistemas de la organización

Si bien la gestión de la integridad (instrumentos, unidades, etc.) deben tener una especial autonomía frente a las demás unidades de una organización, para proteger la independencia de sus opiniones, recomendaciones y decisiones, no puede ser ajena al resto de subsistemas, de tal manera que se teja una interrelación que contribuya al cumplimiento de la misión de la institución. Ese mutuo conocimiento entre unos y otros resulta indispensable y la inexistencia del mismo posibilitaría esquemas de parálisis.

Un aspecto de esta relación es que no se debe confundir la gestión de la eficacia de la organización (mala o buena) con la implementación de los planes antifraude o de integridad.

Un ejemplo de esto, es el referido a los programas presupuestales, y en general a cualquier programa de modernización de la gestión pública, en el que se debe incorporar la transparencia desde su diseño, y además se debe evaluar periódicamente que se cumpla con ser transparente en el proceso.

2.4. Nuevas tecnologías e integridad

Las nuevas tecnologías son vistas como herramientas que pueden ser muy útiles para poder prevenir, evitar y detectar actos de corrupción. Una plataforma en el que se ingrese la información y que mediante alertas permita a los servidores públicos gestionar los potenciales riesgos podría variar notablemente el énfasis hacia una mayor prevención de la corrupción más que a la apuesta a las sanciones, lo que significaría menores costos sociales y económicos para el Estado.

La creación de datos referidos a riesgos de corrupción y la automatización del análisis podrían ser un avance importante. Por ejemplo, automatizar la elaboración de perfiles de personas o empresarios que potencialmente estén en situaciones de conflicto de interés, o los algoritmos que se utilicen en la tramitación de procedimientos disciplinarios o sancionadores vinculados a temas de corrupción.

Es en este sentido, la inteligencia artificial se presenta como un mecanismo de apoyo eficiente a la buena administración y al fortalecimiento de la integridad en las organizaciones.

Un debate de gran intensidad es el referido a ética en la utilización de inteligencia artificial. Este tema ha sido abordado en las ponencias de esta materia, señalando la importancia de la inteligencia artificial para la solución de diversas necesidades del ciudadano, pero también en los peligros que subyacen a esa aplicación. En esta línea se mencionan como peligros los sesgos generadores de discriminaciones masivas y la deshumanización de la gestión, eliminando la necesaria empatía humana para atender necesidades colectivas o individuales. También lo es la complejidad del análisis o la escasez de datos o la baja calidad de los mismos.

Complementariamente son riesgos:

- a) La opacidad del análisis de riesgos, considerando que es difícil conocer en detalle su diseño, cómo funcionan y que datos toman en cuenta para las decisiones automatizadas. Señalan también que es probable que la producción sea externa y no de la propia organización por lo que la información puede ser de mayor difícil acceso.
- b) Los sesgos que pueden responder al perfil de los diseñadores de los algoritmos o los datos que se utilizan para crearlos no tienen la calidad necesaria o pueden contener errores.
- c) La posible vulneración del derecho de protección de datos

Es sensible, entonces, la utilización de la inteligencia artificial para la detección de casos de corrupción o de conflictos de intereses, por lo que se debe pensar en soluciones que eviten el problema o lo atenúen, de tal manera que sea fiable, es decir, esté garantizada su licitud y seguridad, y su capacidad para obtener decisiones públicas de calidad.

Parte de esta prevención tiene que ver con especificaciones técnicas que identifiquen mecanismos de supervisión y control y la valoración de su impacto en las organizaciones públicas, con garantizar el procedimiento de diseño y adopción de los algoritmos, lo que debe ser transparente y de conocimiento público; y finalmente, garantizar la supervisión humana que puede ser de personas que adoptan decisiones sobre la base de la propuesta.

Se plantea la necesidad de contar con la información en la prevención, detección y corrección de los sesgos (nudges o acicates)

También se ha propuesto los sistemas tecnológicos sociales como herramienta para la lucha contra la corrupción que además tengan incidencia en la generación de “más” democracia y sirva para la legitimación del Estado.

2.5. Gestión de personas para la prevención de la corrupción

Se ha considerado que la gestión de las personas constituye un eje vertebral en la definición de políticas públicas para la prevención de corrupción, siendo quizás donde se debe colocar un mayor énfasis.

El esfuerzo principal es la generación de una cultura ética en las organizaciones (y qué duda cabe, fuera de ellas también) que garantice la existencia de un núcleo de valores compartidos por todas las personas. Este enfoque asegura sostenibilidad, integra a los que ingresen a la organización y cohibe a los que tienen intenciones de afectar esa cultura de integridad.

Ciertamente, el liderazgo de la alta dirección o del personal directivo en el sentido de la integridad, cobra mucha importancia, en tanto irradia a la organización con el ejemplo, y la voluntad política de cumplir con las exigencias que demandan los compromisos en favor de la integridad.

Aspecto importante en esta misma línea es la autorregulación en materia ética, comprendiendo tanto la individual como aquella fruto de la existencia de valores compartidos en una organización. El beneficio de la autorregulación frente a la imposición desde afuera es la sostenibilidad en el tiempo y la flexibilidad para responder rápidamente, desde una opción de integridad, a nuevos desafíos, situaciones o dilemas que se presentan para los servidores públicos.

2.6. El derecho a una buena administración

Se recalca que los ciudadanos tienen derecho a una buena administración en la que los servidores públicos actúen con la debida diligencia. Es por tanto exigible por los ciudadanos.

Es la actuación de todo servidor público (de cualquier nivel) que debe actuar con la diligencia de un cuidadoso servidor público, sin la existencia de conflicto de intereses, con la información necesaria para tomar una adecuada decisión, de manera congruente y motivada.

No queda duda que la corrupción afecta seriamente el principio y derecho a la buena administración, impidiendo que los ciudadanos obtengan aquellos resultados que puedan satisfacer sus necesidades y por ende la mejora de su calidad de vida.

Esto tiene relación con lo planteado en algunas de las ponencias referidas a la generación de confianza ciudadana. La gestión pública innovadora o no, con tecnología o no, que sea transparente y con estándares de integridad tendrá como efecto que los ciudadanos tengan confianza en las instituciones públicas.

2.7. La aproximación histórica

Uno de los paneles nos ha recalcado la necesidad de no olvidar la aproximación histórica de la corrupción, aludiendo que ésta ha sido un compañero histórico de la gestión pública. Si bien las ponencias hacen alusión a Perú y Colombia, la necesidad de recurrir a la historia resulta necesario para aprender de las lecciones que nos brinda. En el caso peruano, es imprescindible la cita al libro de Alfonso W. Quiroz (Historia de la corrupción en el Perú. IEP. 2013).

2.8. La integridad en los sistemas de contratación pública

Varias de las ponencias y exposiciones han tratado este tema, en tanto es quizás donde el riesgo de corrupción es mayor. Para estos efectos, se ha hecho mención al aporte realizado por diferentes entidades internacionales sobre el tema de manera general y en específico como consecuencia de la pandemia, esto es, porque en situaciones excepcionales y con medidas urgentes, los riesgos pueden incrementarse de una manera importante (hay menor control, más celeridad, y menor transparencia).

Se han planteado retos que debe tener el control sobre la contratación pública para mejorar y reforzar la integridad y que están relacionados con el quién y el cómo, especialmente este último en el que debe de focalizarse en lo crítico o importante, y que controle temas de legalidad, probidad y gestión interna del ciclo de compra.

En esta misma línea se ha señalado las metas que deben alcanzarse para garantizar un ciclo de contratación pública en el marco de integridad: Mejorar la transparencia de sus procesos y tomas de decisiones; formar, capacitar y cambiar las conductas de los empleados a fin de alinearlas a los manuales o códigos de ética institucionales; regular los conflictos de intereses; obtener la mayor eficiencia y eficacia en el proceso de contratación; medir y gestionar los riesgos inherentes del sistema; institucionalizar y gestionar mecanismos de quejas/reclamos y realización de auditorías.

También es destacable en esta punto la experiencia chilena sobre contrataciones abiertas y la interoperabilidad de sistemas para la integración de la planificación, y como se trata de mejorar la gestión de aquellas.

3. Apreciaciones finales

3.1. Como se aprecia de lo desarrollado se ha organizado los temas de los paneles y ponencias de acuerdo al criterio arbitrario del autor del informe en función de aquellos temas que me parecieron los más llamativos. El sesgo principal es el de aquellos en los cuáles considero debe continuarse una reflexión constante.

3.2. El texto presentado parafrasea títulos y contenidos de las ponencias presentadas, especialmente en su versión escrita, en tanto hemos considerado inclusive aquellas ponencias que no pudieron ser expuestas oralmente. Por lo que, podría señalarse que es un collage de ideas cuyos autores en exclusividad son de los ponentes.

3.3. He omitido citar a los ponentes por un tema de fluidez y por resaltar las ideas planteadas. Ciertamente, es recomendable leer los textos de las ponencias de esta temática porque ayudarán a una mejor comprensión de las ideas y de la posterior reflexión a las que nos invitan.

3.4. Este campo del conocimiento y de la acción, la ética, la integridad y la lucha contra la corrupción, como puede observarse, es sumamente dinámico, como podría ser la reflexión ética en la inteligencia artificial o su implementación para prevenir la corrupción, temas que hace algunos años eran impensables que se discutieran, que nos llevan a profundizar en otras disciplinas y nos genera nuevos dilemas éticos. Pero a la vez, retornamos a las reflexiones sobre la gestión pública y la ética.

3.5. Finalmente, desde una opción personal, creemos al igual que varios ponentes en la necesidad de enfocarnos en las personas, en los servidores públicos, para abordar esta materia, porque son ellos los que incorporan los valores institucionales a su quehacer (y a su vida) y porque son ellos los que hacen las transformaciones culturales en un camino hacia la integridad de las organizaciones.