

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 Para el Congreso Internacional del CLAD del año pasado realizado en Sucre, Bolivia, se constató que el número de paneles de esta área temática fue reducido. En este Congreso la situación de pocos paneles en esta temática se ha reiterado. La novedad del área como independiente ya no es una razón para que justifique este número. Si lo sigue siendo que el tema de la ética, integridad y la lucha contra la corrupción es tratado en ponencias vinculadas a otras áreas temáticas, como es el caso de la temática de profesionalización como pilar de la Administración Pública del Siglo XXI (ciertamente no se puede desligar la profesionalización de la integridad de los servidores públicos) o en el caso del área temática de Evaluación, calidad y otras técnicas de gestión como herramientas para la efectividad de las instituciones públicas (por ejemplo, el compliance como instrumento de prevención de la corrupción).

La mirada de la integridad desde la reflexión de otra área es tan válida como aquella que nace desde la integridad, de ahí que sostengamos que lo importante es la presencia de ese debate en las ponencias presentadas en el Congreso. Sin embargo, como planteamos en las reflexiones finales si resulta importante que se trate el área de manera autónoma y se profundice, especialmente porque de acuerdo a las evaluaciones y noticias encontramos diversos países en los que la corrupción en cualquiera de sus vertientes no ha cedido o se ha incrementado.

1.2 La mayoría de paneles en el área temática se realizaron en la sala virtual (sala 14). Si bien hay una diferencia con respecto a los paneles presenciales, especialmente en la interacción con los participantes, se desarrollaron adecuadamente. Algunos de los otros paneles tuvieron la participación virtual de alguno de los expositores.

1.3 Se reitera también en los paneles de este congreso vinculados al área, la pregunta explícita o que subyace a las ponencias relativas a la eficacia de los instrumentos, agencias, etc., con respecto a la corrupción. Como consecuencia de esta pregunta queda pendiente la reflexión sobre si se debe insistir en las mismas propuestas que están ya planteadas o intentar complementar o caminar por otras que puedan ser más eficaces.

1.4 El énfasis de las ponencias está puesto en la prevención de la corrupción y en la promoción de la integridad, más que en la sanción, la cual no ha servido de manera importante para reducir el flagelo de la corrupción.

2. Principales enfoques

Se presentan a continuación los temas que han destacado en los paneles y en las ponencias presentadas.

2.1 Debate sobre conceptos

Varias ponencias parten sobre la reflexión de conceptos que son la base para su desarrollo. Lo hacen desde diversas entradas, desde la filosófica hasta la normativa. Así, se ha reflexionado sobre la ética pública, sobre el concepto de corrupción, sobre el compliance público – reiterando lo sucedido en años anteriores. Con respecto al compliance se incide en las particularidades que tiene en el sector público por la complejidad de la estructuras organizativas, por las obligaciones que tiene el servidor público con respecto a la ciudadanía, entre otros.

También resulta interesante el debate sobre las ciencias de las conductas y el comportamiento ético. Aporta elementos muy interesantes para el desarrollo de un sistema de integridad. Un debate conceptual planteado se inserta en esta dicotomía de más o menos Estado. Para efectos de promover la integridad y reducir la corrupción necesitamos más o menos Estado. Otro tema de discusión importante se planteó sobre cómo la corrupción afecta la equidad. Si bien esto se planteó en el marco de la equidad tributaria, la reflexión se puede expandir al ámbito general.

2.2. Los instrumentos internacionales.

Las ponencias han incidido en destacar la importancia de declaraciones, cartas, tratados y manuales elaborados por organizaciones internacionales. Se han mencionado las pertenecientes a Naciones Unidas, a la OCDE, a la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad del CLAD, a las europeas, entre otras.

Se establece, además de la reflexión teórica en la que se sustentan, su importancia en la creación de las normas, sistemas e instrumentos nacionales. Claramente son un referente en la actuación de los países, pero al parecer, distantes de la gran mayoría de servidores públicos, lo que tiene genera como obligación de las escuelas de gestión pública de difundirlas, así como los resultados de los grupos de análisis y evaluación (aunque pocos) que se generan a partir de los instrumentos internacionales. También se menciona la importancia del rol que cumplen aquellas organizaciones internacionales que se dedican a la promoción de la integridad y lucha contra la corrupción.

2.3 Sistema de Integridad y la apuesta por la diversidad de instrumentos

En varias de las ponencias se hace alusión a diferentes instrumentos que son utilizados (o que podrían ser utilizados) como los Consejos de Ética, Oficinas de Integridad, los Códigos de Ética o de Integridad, las auditorías éticas, etc. Lo interesante es que expresamente, o puede deducirse de lo señalado en las ponencias, es la necesidad imperativa de considerar a los instrumentos en su conjunto y cómo deben relacionarse entre ellos. Queda claro que uno de ellos no es suficiente sino que la articulación entre ellos es lo que puede generar resultados en la promoción de la integridad o en la prevención de la corrupción, de ahí que se dé el salto a abordar un real Sistema de Integridad, por el cual abogan varias de las ponencias. La puerta de análisis puede ser la simultaneidad de los mismos o por etapas o ciclo para la implementación del sistema. Asimismo, parte de la evaluación que es importante que se haga está referida a aquellos aspectos que hacen eficaz un sistema de integridad.

En esta materia especial consideración tiene las ponencias dedicadas al Sistema de Integridad de la Administración General del Estado español. El año pasado se nos adelantaba sobre este tema a propósito de los fondos europeos Next Generation. En las ponencias se incide en el proceso de creación del sistema, de los instrumentos que lo componen y del diseño organizativo.

No solo es importante la implementación de los mecanismos que favorecen la integridad sino que también resulta trascendente cómo se implementan, esto es, considerando el nivel de participación interna y también la participación ciudadana. Tiene dificultades pero el resultado en legitimidad resulta importante.

2.4 Profesionalidad de la ética

Se es más explícito en la profesionalidad en materia de ética e integridad, es decir, no solo que todos los servidores públicos sean debidamente capacitados en temas de integridad, sino que está sea una especialización de funcionarios públicos, sean estos parte de los consejos, oficinas de integridad o especialistas en el compliance público. Se plantea competencias específicas del servidor público dedicado a tiempo completo a la integridad. Esto además le puede otorgar mayor autoridad y capacidad de influencia en las organizaciones, especialmente con respecto a los líderes de las mismas.

Nuevamente, en una materia como la integridad, el acento se coloca en la persona, en esta oportunidad exigiendo capacidades, conocimiento, competencias y dedicación.

2.5 Leyes y sistema de justicia

Las reflexiones alcanzan al rol que cumplen las leyes en la prevención y sanción de la corrupción y el sistema de justicia, de tal manera que se genere contextos que no favorezcan a aquella. La reflexión sobre los contextos es totalmente pertinente por cuanto pueden diferenciarse aquellos aspectos externos o internos de la institución que favorecen o no a mecanismos de corrupción o un ambiente de integridad.

Eso significa que deben limitarse ciertos mecanismos que favorecen la corrupción (puertas giratorias, falta de transparencia, redes de protección de la corrupción, conflicto de intereses, etc.) mediante normas o el propio sistema punitivo. De lo que se trata es de evitar la impunidad.

2.6 Compras públicas e integridad

Resulta claro que en el mapa de riesgos de corrupción (uno de los instrumentos dentro del catálogo pro integridad tratado por varios panelistas) las compras públicas aparecen en el primer lugar de riesgo. Sin embargo, su tratamiento específico ha sido reducido más allá de los instrumentos generales que también lo abarcan.

Cabe resaltar la estrategia de utilización en nuestros países de la inteligencia artificial para detectar irregularidades o riesgos de fraude en los procesos de compras públicas. Esto implica un esfuerzo importante para poder incidir el ciclo de compras, pero las experiencias existentes dan pistas de que podría ser un mecanismo de ayuda efectiva.

2.7 Situaciones concretas.

Resulta interesante revisar algunos casos concretos que se desarrollan en los paneles, como es el caso de las universidades de México y el rol que cumplen las oficinas control interno, o el caso de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina, de la Comisión Federal de Electricidad de México, de la Auditoría Superior del Estado de Puebla, la experiencia chilena

2.8 Temas especiales

Dos temas especiales que debemos resaltar en algunas ponencias son en primer lugar, el análisis de la lucha contra la corrupción y la perspectiva de género, en la que se concluye que el diseño de las políticas públicas que tienen en cuenta la corrupción y el género están rezagados con respecto a los estudios e investigaciones sobre dicha temática. En segundo lugar, la relación de la ética, la promoción de la integridad y la lucha contra la corrupción con respecto a la implementación de las ODS. En este campo, se dan ciertas pinceladas en un tema que debe ser materia de evaluación.

3. Apreciaciones finales y recomendaciones

3.1 Sin ser totalmente categórico en la afirmación, consideramos que la reflexión sobre esta área en el campo de la gestión se encuentra como en una zona de confort, en el nivel normativo internacional y nacional, como en los propios instrumentos, por lo menos en lo expresado en la ponencias. Esto no es una valoración negativa, porque las reflexiones son de alto valor, sino como si existiera un espacio aun no determinado claramente donde debe generarse mayor reflexión.

3.2 Especialmente en las experiencias aplicadas consideramos que se debe profundizar en dos aspectos medulares: a) El cómo se hizo desde un análisis integral, a efectos de poder evaluar el contexto, las medidas adoptadas, los actores que potenciaron la reforma y los actores que las obstaculizaran. Eso podría ser de gran ayuda para la replicabilidad parcial o total de la práctica presentada. b) Aunque resulta muy difícil, la

evaluación de las medidas adoptadas es imprescindible, de tal manera que pueda conocerse la eficacia de las mismas en la promoción de la integridad o en la prevención de la corrupción. Este nivel de información tendría como consecuencia apostar por determinados instrumentos y generar una mayor legitimidad de los mismos.

3.3 La palabra confianza ha sido mencionada en varios casos, aunque no lo suficiente, en tanto, en los actuales momentos, los ciudadanos han perdido niveles de confianza en el Estado (la pandemia tuvo su parte en esto), por lo que es necesario recobrarla lo que sucederá con mejores y mayores servicios. Sin embargo, mientras exista la percepción y la realidad de organizaciones estatales en las que exista corrupción o los instrumentos que promueven la integridad no funcionen recobrar la confianza será imposible.

3.4 Es importante recordar los lugares comunes: importancia de la ética, necesidad de impulsar una cultura ética, impacto de la corrupción, etc. Sin embargo, se necesita profundizar la evaluación sobre los instrumentos que se utilizan. Por ejemplo, más allá de la existencia de códigos de conducta, estos se encuentran interiorizados, cómo se responden en los dilemas éticos a los que se enfrentan los servidores públicos. Otro ejemplo puede ser la rendición de cuentas. Nadie cuestiona la importancia de la misma, sin embargo, para el ciudadano le es útil, le llega la información, la utiliza para efectos de la toma de decisiones, por ejemplo, para votar, etc. Se tiene alguna información sobre la importancia de la protección de informantes y la utilidad que tiene, pero no de otros instrumentos.

3.5 No es mayoritario que en las ponencias no se destaque los fracasos o las experiencias poco exitosas, lo cual resulta lógico, teniendo en cuenta que se trata de un evento internacional, sin embargo, la utilidad de dichas experiencias sería vital, para que no se cometan los mismo errores de implementación. Asimismo, considero que no se coloca el énfasis debido en las dificultades de implementación de instrumentos pro integridad, desde la falta de voluntad política hasta las presupuestales o las que consideran la integridad como un tema secundario frente a los objetivos de la entidad pública.

3.6 En cuanto a las presentaciones algunas reflexiones: Los paneles, propios de la temática abordada o de otras a las que se asiste, tienen un tiempo limitado, por ello los coordinadores de paneles tendrían que utilizar mejor el tiempo, de tal manera que se genere un espacio de reflexión mayor y más profundo. Por ejemplo, la presentación de la trayectoria de los panelistas puede tener una duración muy larga de tal manera que deja un tiempo menor a efecto de conocer la propuesta o ideas del panelista.

Asimismo, varios panelistas dedican un tiempo mayor a las consideraciones generales o iniciales y debido al tiempo asignado no logran exponer con amplitud la propuesta realizada en su panel. Es decir lo nuevo queda relegado.

Se constata también que en varios casos hay una reflexión mayor o adicional en las exposiciones en el propio Congreso frente a la ponencia escrita presentada. Esa temática queda, como se diría, en el tintero.

Los coordinadores de los paneles tendrían que hacer una labor más efectiva en la conexión entre las ponencias y luego entre las exposiciones. En algunos casos, parecerían compartimientos estancos dejando de lado la riqueza del panel, especialmente si participan en el mismo ponentes de diferentes países.