

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019

DE GOBIERNOS REACTIVOS A ESTADOS PROACTIVOS



La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019

DE GOBIERNOS REACTIVOS A
ESTADOS PROACTIVOS

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Crédito fotografía: Portada ©Pyty/Shutterstock.com; ©Vitek Prchal/Shutterstock.com; ©Thibaut Gigou

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2019

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prólogo

En América Latina y el Caribe, los índices de pobreza cayeron de forma pronunciada, las desigualdades se redujeron y la calidad de vida mejoró en los últimos quince años. Sin embargo, en comparación con otras regiones, el nivel de desigualdad sigue alto, la mayoría de los ciudadanos no perciben los avances y desconfían de sus gobiernos. Los escándalos de corrupción, que tocaron a casi todos los países del continente en los últimos años, no han hecho más que reforzar esta desconexión creciente entre los ciudadanos y sus gobiernos. Un dato alarmante es que el 75% de los latinoamericanos percibe que sus países están gobernados por unos cuantos grupos poderosos que actúan en beneficio propio.

La salida a la luz de múltiples relaciones ilegales entre la política y el mundo de los negocios han minado aún más la confianza de los latinoamericanos en sus gobiernos. Desde una mirada optimista, esto pareciera demostrar que las reformas de los sistemas judiciales latinoamericanos en las últimas décadas condujeron a una mayor capacidad de detectar, investigar y sancionar casos de corrupción.

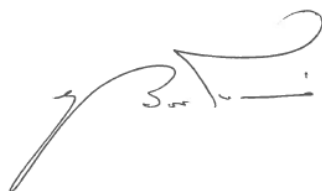
Al mismo tiempo, sin embargo, es evidente que centrarse en un mero enfoque punitivo no resuelve las raíces del problema. Similar a la Hidra de Lerna, pareciera que, para cada corrupto encarcelado, apareciera al menos uno nuevo y que la corrupción en vez de ser controlada se vuelva cada vez más sofisticada. Para realmente lograr avanzar en la lucha contra la corrupción, es imperioso promover un cambio sistémico, que reconozca y fortalezca las prioridades actuales en materia de integridad (como el financiamiento político, un servicio civil basado en el mérito, un sólido régimen de control y un aceitado sistema de coordinación entre las entidades de gobierno). Solo así se podrá evitar la situación actual en la cual la discusión se reduzca a castigar a tal o cual corrupto.

La presión y demandas de la ciudadanía dieron lugar a una nueva coyuntura crítica: una oportunidad única, en la que la sociedad civil presiona activa y masivamente para torcer el pretendido camino inexorable. Es momento de que los decisores puedan articular esta demanda y construir políticas de Estado en miras a una cultura de integridad.

De hecho, durante las últimas elecciones muchos candidatos incluyeron la integridad en sus programas electorales y algunos, una vez electos, la establecieron como objetivo de gobierno. El Compromiso de Lima, dedicado a la “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción” y firmado por 34 países en ocasión de la Cumbre de las Américas en 2018, es un hito al respecto y la expresión más reciente de la voluntad política para la gobernabilidad democrática y la lucha contra la corrupción. En octubre pasado, durante la reunión de Alto Nivel del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe sobre Integridad para el Buen Gobierno, se presentó y discutió de manera conjunta un plan de acción para poder materializar el compromiso. Este plan incluye 103 medidas concretas que los gobiernos de la región pueden emprender para avanzar hacia la erradicación de la corrupción en las administraciones públicas y garantizar una política más inclusiva.

La presente publicación contribuye a avanzar en la promoción de una cultura de integridad que cambie el paradigma regional, mediante un análisis en profundidad de aquellas áreas que los propios países que conforman la Red de Integridad Pública de América Latina y el Caribe OCDE-BID consideran prioritarias. En líneas generales, la gran cuenta pendiente se relaciona con la necesidad de trascender el papel y lograr un cambio real en las conductas, promoviendo incentivos de manera efectiva.

El objetivo central es lograr mediante el trabajo conjunto, tanto de los diferentes niveles de gobierno como de todos los actores de la sociedad, que los países latinoamericanos transiten de “gobiernos reactivos” y respuestas apremiadas por crisis coyunturales, a políticas de integridad estables y preventivas que fortalezcan verdaderos y confiables estados proactivos.



Marcos Bonturi

Director

Departamento de Gobernanza Pública de la OCDE

Agradecimientos

Este informe fue elaborado por la División de Integridad del Sector Público de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE, bajo el liderazgo y orientación de Julio Bacio Terracino. Fue coordinado por Frédéric Boehm y Mariana Prats, con insumos de Felicitas Neuhaus, Giulio Nessi, Israel Marañón De Pablo y Levke Jessen-Thiesen. Un agradecimiento especial a los expertos que hicieron la investigación de fondo y redactaron los informes preliminares: Juanita Olaya para los capítulos 2 y 5, Daniel Gerson para el capítulo 3, y Miguel Peñailillo para el capítulo 4. La *Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018* fue dirigida por Sarah Dix y Frédéric Boehm, con el apoyo técnico de Levke Jessen-Thiesen y Cristina Pérez. Gavin Ugale, Jennifer Eddie y Angelos Binis contribuyeron a fortalecer el cuestionario sobre control y auditoría interna. Las fichas país fueron diseñadas por Thibaut Gigou y Ricardo Sánchez Torres. Meral Gedik proporcionó asistencia editorial.

Los autores agradecen especialmente a Ana Laura Arratia Pineda, Alice Berggrun, Liliana Caballero, Marcelo Ángel Cainzos, Ricardo Correa, Juan Carlos Cuadra Ali, Myriam Cubillos, Edgardo De Rose, David Espejo, José Fretes, María García, Raúl García Aspillaga, Gonzalo Guerrero Valle, Sergio Jiménez, José Jurado, Mora Kantor, Gerardo Lozano Dubernard, Fernando Sánchez, Ricardo Salgado, Patricio Santamaría Mutis, Rafael Obregon, Carlos Ogno, Camila Rojas, Fernando Segura Restrepo, Eva Rojas, Daniel Sáenz, Vera Solano, Luis Sobrado González, Jorge Alberto Suárez Esquivel, Luciana Torchiario, Jose Ugáz, Alejandro Urizar, Ronald Viquez Solís y Carlos Vargas Más, quienes generosamente cedieron su tiempo y compartieron sus ideas y experiencias en conversaciones para la preparación de este documento. Asimismo, se agradece a Carlos Santiso por sus valiosos comentarios.

Un borrador de esta publicación ha sido presentado y discutido en ocasión de la segunda reunión de la Red de Integridad Pública OCDE-BID de América Latina y el Caribe, el 16-17 de octubre 2018 en Lima.

Índice

Prólogo.....	3
Agradecimientos	5
Resumen ejecutivo	11
Sistemas de integridad pública en América Latina: Lograr coordinación, continuidad e implementación efectivas.....	11
El servicio civil basado en méritos: un pilar para lograr una cultura de integridad pública en América Latina	12
Las tres líneas de defensa al servicio de la prevención de la corrupción: Perspectivas sobre el control interno en América Latina	13
Integridad en el financiamiento político: la mayor cuenta pendiente de la región	14
Capítulo 1. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública.....	15
1.1. Integridad para la prosperidad	15
1.2. Los pilares de la Recomendación sobre integridad pública	16
Capítulo 2. Sistemas de integridad pública en América Latina: Lograr una coordinación, continuidad e implementación efectiva	23
2.1. Introducción	23
2.2. Los retos de coordinación y de continuidad.....	25
2.3. El reto de la transversalización de las políticas de integridad pública	32
2.4. Conclusiones y recomendaciones	44
Capítulo 3. El servicio civil basado en méritos: un pilar para lograr una cultura de integridad pública en América Latina	47
3.1. Introducción	47
3.2. ¿Cómo el mérito reduce los riesgos de corrupción?	48
3.3. Retos en América Latina.....	51
3.4. Conclusiones y recomendaciones	54
Capítulo 4. Las tres líneas de defensa al servicio de la prevención de la corrupción: Perspectivas sobre el control interno en América Latina	57
4.1. Introducción	57
4.2. Desafíos para una efectiva implementación de las tres líneas de defensa en América Latina....	59
4.3. Desafíos para la gestión de riesgos, incluidos de fraude y corrupción	65
4.4. Conclusiones y recomendaciones	71
Capítulo 5. Integridad en el financiamiento político: la mayor cuenta pendiente de la región....	75
5.1. Introducción	75
5.2. Desafíos comunes y diferentes maneras de abordarlos.....	78
5.3. Conclusiones y recomendaciones	91

Capítulo 6. Fichas país	93
Anexo A. Anexo metodológico.....	117
El Índice de Robustez del Sistema de Declaraciones Patrimoniales y de Intereses.....	117
El Índice de Calidad de la Regulación de Lobby.....	119
Referencias	121

Tablas

Tabla 2.1. Sistemas de Integridad Pública (Tipologías y características principales).....	26
Tabla 2.2. Designación y Remoción de Autoridades con Funciones Técnicas y de Coordinación en el Sistema de Integridad	31
Tabla 2.3. Heterogeneidad en América Latina respecto a tamaño de países y organización territorial	38
Tabla 2.4. Mecanismos de coordinación para las políticas de integridad entre el nivel central y subnacional.....	44
Tabla 4.1. Entes rectores de políticas de control y auditoría interna y externa en América Latina.....	63
Tabla 4.2. Inclusión de gestión de los riesgos de fraude y corrupción en estándares de control interno.....	65
Tabla 4.3. Herramientas y técnicas usadas en las evaluaciones de riesgos	70
Tabla 5.1. Características de las autoridades electorales latinoamericanas	83
Tabla 5.2. Diferentes factores que inciden en la independencia de las entidades de control de financiamiento político.....	85
Tabla 5.3. Tipos y alcance de sanciones.....	86
Tabla 5.4. Información disponible sobre financiamiento político.....	90

Figuras

Figura 1.1. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública	19
Figura 1.2. Estudios OCDE sobre integridad pública, auditoría y compras públicas en América Latina y el Caribe	21
Figura 2.1. Los países de ALC perciben que la calidad de la coordinación depende en gran medida de las personas encargadas	28
Figura 2.2. En América Latina, la autoridad de la entidad coordinadora de las políticas de integridad es remplazada cuando hay un cambio de gobierno	30
Figura 2.3. Cada vez más países de la región requieren la existencia de oficiales o unidades de integridad en la administración pública.....	35
Figura 3.1. Competencias destacadas en inventarios de habilidades y marcos de competencia	51
Figura 3.2. Mejora significativa del Índice de Mérito Civil	52
Figura 3.3. Alta percepción de politización del servicio civil en los países de América Latina	53
Figura 5.1. Brecha entre la ley y la práctica, por región.....	79
Figura 5.2. Transgresiones a la ley, por país	82
Figura 5.3. Regulaciones de financiamiento privado en América Latina.....	88
Figura A A.1. Composición del Índice de Robustez del Sistema de Declaraciones Patrimoniales y de Intereses.....	119
Figura A A.2. Composición del Índice OCDE de Calidad de la Regulación de Lobby.....	120

Recuadros

Recuadro 1.1. Los tres pilares de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública.....	17
Recuadro 1.2. La Red de Integridad OCDE-BID para América Latina y el Caribe.....	20
Recuadro 2.1. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública: Responsabilidades institucionales para la integridad pública.....	24
Recuadro 2.2. Retos claves en el nivel subnacional por la integridad.....	39
Recuadro 3.1. El Código de Integridad de Colombia.....	56
Recuadro 4.1. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública: Control interno y gestión de riesgos	58
Recuadro 5.1. Marco para el Financiamiento de la Democracia.....	78
Recuadro 5.2. Instituto Nacional Electoral de México.....	83
Recuadro 5.3. Proceso de selección de altos cargos del SERVEL, Chile.	84

Resumen ejecutivo

Una característica común a toda la región de América Latina y el Caribe es la creciente desconexión entre los ciudadanos y las instituciones públicas que han de representarlos. Un posible elemento explicativo es que la corrupción es uno de los pocos fenómenos que integró a los países del continente en los últimos años. A su vez, la experiencia demuestra que para combatir la corrupción es fundamental un sistema de integridad sólido y transversal, que involucre al sector privado y a la sociedad en su conjunto. La integridad, como promotora de confianza, es la piedra angular de la gobernanza pública.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (la Recomendación) ofrece a los responsables políticos una visión estratégica de la integridad pública. Cambia políticas de integridad reactivas, ad hoc, por políticas proactivas que tienen en cuenta el contexto en el que se aplican, utilizando un enfoque conductual y basado en riesgos con especial énfasis en promover una cultura de integridad en toda la sociedad.

Sistemas de integridad pública en América Latina: Lograr coordinación, continuidad e implementación efectivas

El segundo principio de la Recomendación destaca la necesidad de clarificar las responsabilidades institucionales en atención al objetivo de fortalecer la eficacia del sistema de integridad pública. Estos sistemas se confrontan con tres desafíos particularmente relevantes para que las políticas de integridad puedan desplegar los impactos deseados. Un primer desafío consiste en lograr la coordinación de los diferentes actores que componen los sistemas de integridad latinoamericanos y cómo lograr una continuidad de las políticas de integridad a lo largo del tiempo. Un segundo desafío consiste en permear todo el sector público y transversalizar las políticas de integridad pública y su implementación efectiva, tanto a nivel nacional como subnacional.

Recomendaciones claves

- Establecer un mecanismo de diálogo en el que los agentes clave del sistema de integridad del país puedan reunirse, intercambiar información y prácticas y coordinar conjuntamente políticas de integridad en todo el gobierno.
- Garantizar que este mecanismo de diálogo cuente con la asistencia de una unidad técnica que goce de autonomía administrativa y financiera y de las capacidades y los recursos necesarios para llevar a cabo su trabajo.
- Promover la continuidad en las políticas de integridad, aclarándose los protocolos de transición cuando se produzcan cambios en el gobierno.
- Implementar una unidad o una persona dedicada a la prevención de la corrupción, la promoción de una cultura de integridad organizacional y la promoción de un análisis de riesgos de corrupción y planes de acción.

- Integrar el tema de integridad en los planes sectoriales y organizacionales.
- Establecer mecanismos de coordinación vertical para involucrar a los gobiernos subnacionales en el diseño de políticas de integridad y abordar los retos de implementación de una manera específica (a medida), pero integrada.
- Designar a una persona a nivel subnacional con la responsabilidad de aplicar y adaptar las políticas de integridad a la realidad.
- Realizar un diagnóstico de los riesgos de corrupción en el gobierno local.
- Reforzar adecuadamente los equipos de auditoría interna a nivel subnacional para garantizar un grado de independencia suficiente.
- Integrar las estrategias de integridad pública a las de desarrollo territorial para fortalecer las capacidades subnacionales de manera estratégica.

El servicio civil basado en méritos: un pilar para lograr una cultura de integridad pública en América Latina

La Recomendación, en su principio siete, recomienda promover un sector público profesional basado en méritos, que logre garantizar la responsabilidad y ética del servicio público. A pesar de que la mayoría de los países de la región han realizado progresos significativos en la contratación meritocrática de servidores públicos, varios desafíos siguen socavando un progreso más profundo. Primero, un alto nivel de politización da lugar a una rotación frecuente de personal. Segundo, los regímenes de empleo diseñados para trabajadores temporales permiten a menudo eludir la contratación basada en méritos. Tercero, la implementación de sistemas de gestión del rendimiento en los países de la región tiende a ser formalista. Así, las evaluaciones de desempeño no pueden utilizarse como punto de apoyo para transmitir valores o aclarar dudas. Finalmente, muchos de los desafíos mencionados son síntomas de problemas de gobernanza más profundos relacionados con los intereses políticos, lo que dificulta las reformas del servicio civil y el progreso en los desafíos mencionados.

Recomendaciones claves

- Reforzar las competencias de los empleados públicos y asegurar que estos se guían por valores éticos en la toma de decisiones.
- Desarrollar una estructura de incentivos en el servicio público en la que se incluyan beneficios claros, como ascensos laborales, que motiven a la obtención de buenos resultados en las evaluaciones.
- Implementar de manera eficaz evaluaciones de desempeño que puedan utilizarse como punto de apoyo para transmitir valores.
- Identificar claramente a nivel organizacional los puestos, describir la función y el trabajo que debe realizarse en cada uno y poner a disposición y examen público el organigrama completo de las entidades.
- Asegurar la imparcialidad del proceso de reclutamiento, publicar los puestos disponibles y diseñar las decisiones de nombramiento a modo que el superior inmediato no sea el único involucrado en la selección final.

- Promover la ética y los valores públicos, proveer orientación y formación para identificar y gestionar situaciones de conflicto de intereses y resolver dilemas éticos.
- Los gerentes y líderes de cada organización han de ejemplificar y transmitir los valores públicos a sus supervisados y deben tener en cuenta que los supervisados los observan y que deben practicar lo que predicán

Las tres líneas de defensa al servicio de la prevención de la corrupción: Perspectivas sobre el control interno en América Latina

El principio diez de la Recomendación enfatiza la necesidad de implementar un marco de control y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad en las entidades del sector público. El modelo de las tres líneas de defensa distingue la existencia de tres grupos dentro de la organización para la efectiva gestión del riesgo y el control, los que actuando efectivamente aseguran mejor el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Dicho modelo enfrenta desafíos particulares en la región, entre los que se destacan la necesidad de fortalecer y promover la independencia y las capacidades de la función de auditoría interna, promover la apropiación de la gestión de riesgos por parte de la administración, y una mejor diferenciación entre la segunda y la tercer la línea de defensa.

Recomendaciones claves

- Mejorar la selección meritocrática de la función de auditoría interna en las entidades públicas y asegurar equipos de auditores profesionales en las unidades de auditoría interna.
- Incrementar los esfuerzos de profesionalización, certificación y desarrollo de capacidades de auditoría interna.
- Explorar los beneficios de introducir consejos o comités independientes de auditoría y de riesgo, por ejemplo, mediante pilotos en sectores específicos.
- Separar claramente las funciones entre las tres líneas de defensa, en particular garantizando que los auditores internos no participen en actividades de segunda línea de defensa.
- Alinear la identificación de riesgos con actividades estratégicas del gobierno, enfatizar más la administración de riesgos en las políticas de control interno, y garantizar que las evaluaciones de riesgos y las actividades de mitigación encajen con más eficacia en las actividades estratégicas y operativas de los organismos del sector público.
- Generar fortalezas técnicas y herramientas para la gestión de riesgos, concientizar a los servidores públicos y desarrollar sus capacidades en la gestión del riesgo a través de la inclusión de programas específicos de administración de riesgos de fraude y corrupción en las formaciones generales de gestión pública.
- Usar datos y desarrollar herramientas tecnológicas de apoyo a la gestión del riesgo de fraude para facilitar la eficiencia, pero también la apropiación del control y la gestión de riesgos.

Integridad en el financiamiento político: la mayor cuenta pendiente de la región

El principio trece de la Recomendación reconoce la necesidad de transparencia y participación de los diferentes actores en todos los procesos políticos y en la elaboración, decisión e implementación de las políticas públicas. Aunque las normas por sí mismas no equilibran desigualdades sociales profundas, ni déficits de participación; la ausencia de un sistema eficaz de regulación y control al financiamiento de la política refuerza desigualdades existentes, promoviendo la falta de transparencia, facilitando la captura de políticas e impidiendo la rendición de cuentas. En particular, los desafíos comunes a la región se concentran en la capacidad e instituciones de implementación y sanción. En el capítulo también se analizan brechas en las regulaciones y niveles de gobierno, y la necesidad de transparencia y participación en la supervisión del financiamiento político. Finalmente, se identifican futuros desafíos en el área.

Recomendaciones clave

- Asignar responsabilidades de gestión del cambio a entidades y funcionarios que en lo posible resistan ciclos políticos y diseñar planes de cambio en base a la evidencia: hacer diagnósticos concretos de obstáculos para la implementación y a partir de ellos trazar planes de cambio que se gestionen y se comuniquen al público y a los partidos.
- Fomentar autoridades electorales independientes y con capacidades que incorporen e implementen herramientas de integridad pública y formen parte del sistema de integridad, mediante procesos de designación y remoción de las autoridades y personal basados en el mérito, mecanismos de capacitación y actualización del personal y sanciones más amplias en su alcance.
- Evaluar los modelos de control a nivel nacional y subnacional, desarrollando mecanismos de coordinación y adaptación que promuevan la coherencia de las regulaciones nacionales y locales.
- Analizar los marcos de regulación existentes y actualizarlos a los contextos y coyunturas actuales, por ejemplo, prohibir explícitamente la compra de votos y las contribuciones en efectivo, evitar el uso y abuso de recursos del Estado con fines políticos, transparentar y poner a disposición del público información sobre los ingresos y gastos de los partidos y candidatos, analizar riesgos y experiencias en relación a campañas digitales y cómo abordar la manipulación e influencia asimétrica en redes sociales y el espacio digital.

Capítulo 1. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública ofrece a los responsables políticos una visión estratégica de la integridad pública. Cambia políticas de integridad ad hoc por políticas que tienen en cuenta el contexto donde se aplican, utilizando un enfoque conductual y de gestión de riesgos y haciendo especial énfasis en promover una cultura de integridad en toda la sociedad. La Recomendación cuenta con trece principios organizados en tres pilares. El primero se basa en la construcción de un sistema coherente y completo de integridad pública. El segundo pilar promueve el desarrollo de una cultura de integridad pública. Por último, el tercer pilar de la recomendación exige la creación de instrumentos eficaces de rendición de cuentas.

1.1. Integridad para la prosperidad

Una característica común a toda la región de América Latina y el Caribe es la creciente desconexión entre los ciudadanos y las instituciones públicas que han de representarlos. El hecho de que las exigencias de una mayor transparencia e integridad en el ejercicio de las funciones gubernamentales no estén siendo debidamente atendidas ha provocado un aumento de su desconfianza, lo que, a su vez, pone en riesgo el contrato social y debilita el crecimiento económico sostenido e inclusivo. En efecto, los datos del último Latinobarómetro muestran que en 2017 un 75% de la población latinoamericana tenía poca o ninguna confianza en los gobiernos nacionales, lo que supone un aumento del 20% con respecto a 2010.

Aunque es cierto que la mayoría de los países de la región dan prioridad a la creación de políticas y estrategias de lucha contra la corrupción, también lo es que hacer cumplir de facto estas políticas y promover en paralelo una cultura más amplia de integridad en las instituciones públicas y privadas sigue siendo uno de los grandes retos de la región.

La experiencia demuestra que para combatir la corrupción es fundamental un sistema de integridad sólido y transversal en todos los órdenes de gobierno, que involucre al sector privado y a la sociedad en su conjunto. Por ello, cuando se habla de integridad en el sector público es necesario ir más allá de la mera ausencia de delito o del cumplimiento estricto de las leyes. Integridad implica que los encargados de gestionar lo público, no solo cumplan con el mínimo requerido por las leyes, sino que rijan su comportamiento conforme a valores y estándares de conducta bien definidos y comunes a toda la administración, con el objetivo de dar siempre prioridad al interés público por encima del privado. Los ciudadanos y las empresas deben sentirse seguros de que viven y trabajan en un contexto de igualdad de condiciones y de oportunidades, donde la meritocracia y el esfuerzo, no las conexiones o los sobornos, determinan las oportunidades. Por tanto, asegurar que los valores y estándares de conducta en el servicio público son aprendidos e

implementados de manera efectiva es una condición necesaria para revertir el declive de la confianza en los gobiernos.

En este sentido la integridad, como promotora de confianza, es la piedra angular de la gobernanza pública. Sin confianza en el sistema, se corre el riesgo de que los ciudadanos se desvinculen de sus deberes cívicos y no encuentren incentivos para involucrarse en asuntos políticos o responder a sus obligaciones fiscales. Con el tiempo, esto daña la legitimidad de los gobiernos y su capacidad para financiar y prestar servicios públicos de buena calidad, creando un círculo vicioso que deteriora la satisfacción ciudadana, erosionando aún más el contrato social y amenazando la productividad y el crecimiento económico sostenible.

De hecho, hoy existen pruebas de que la corrupción pone en peligro la productividad. Un estudio muestra que para las empresas de América Latina y el Caribe, el soborno distorsiona significativamente el crecimiento empresarial (Şeker and Yang, 2014^[1]). Además, indirectamente, la corrupción incorpora sesgos tanto en las decisiones públicas como privadas, lo que en última instancia conduce a una mala asignación de recursos (OCDE, 2016^[2]).

Además, la corrupción causa desigualdad y pobreza a través de mecanismos como la mala asignación de recursos públicos y la reducción de la eficacia de los objetivos de los programas sociales (Gupta, Davoodi and Alonso-Terme, 2002^[3]). Por ejemplo, un estudio reciente sobre la región revela que la corrupción tiene una relación fehaciente con la desigualdad de ingresos y que mejorar los mecanismos y las políticas para controlar el alcance de la corrupción en la región produciría buenos resultados en términos de reducción de la desigualdad de ingresos (Pedauga, Pedauga and Delgado-Márquez, 2017^[4]).

En definitiva, el vínculo entre el bajo nivel de confianza y la insatisfacción de la sociedad con sus instituciones es uno de los desafíos más importantes en la región por las consecuencias que esto puede tener en la productividad y en la cohesión social. La solución pasa inevitablemente por reforzar el contrato social entre ciudadanos y Estado, principalmente a través de gobiernos e instituciones que respondan a las demandas reales de éstos, así como a través del diseño de políticas que brinden a la sociedad igualdad de oportunidades socioeconómicas. En definitiva, estados más creíbles, donde una cultura de integridad y transparencia permita devolverles la confianza perdida.

1.2. Los pilares de la Recomendación sobre integridad pública

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* ofrece a los responsables políticos una visión estratégica de la integridad pública (OCDE, 2017^[5]). Cambia políticas de integridad ad hoc por políticas que tienen en cuenta el contexto donde se aplican, utilizando un enfoque conductual y de gestión de riesgos y haciendo especial énfasis en promover una cultura de integridad en toda la sociedad.

A los efectos de la recomendación, integridad pública se refiere a “la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos sobre los intereses privados, en el sector público.” El concepto de sector público es amplio, y comprende “los organismos legislativos, ejecutivos, administrativos y judiciales, así como a sus funcionarios, nombrados o elegidos, remunerados o no, temporales o permanentes a nivel de la administración central y subnacional. Puede asimismo incluir empresas públicas o estatales, asociaciones público privadas, incluidos sus directivos y funcionarios, así como

entidades que presten servicios públicos (p.ej., salud, educación y transporte público), los cuales en algunos países son externalizados o financiados con capital privado.”

A través de la recomendación sobre la integridad pública, la OCDE guía a los países en la puesta en práctica de estrategias de integridad transversales que abarquen a todo el gobierno y a toda la sociedad. Para ello ofrece trece principios organizados en tres pilares (Recuadro 1.1.). El primero se basa en la construcción de un sistema coherente y completo de integridad pública. Las recomendaciones en esta sección incluyen el compromiso y la ejemplaridad de funcionarios públicos de alto rango y la aclaración de responsabilidades entre los diferentes actores para que el sistema sea eficiente. El segundo pilar promueve el desarrollo de una cultura de integridad pública. Para ello, la recomendación sugiere anclarlo en una perspectiva de toda la sociedad, incluido el sector privado y los actores de la sociedad civil, y en el sector público, mediante la adopción de medidas y la creación de instrumentos que promuevan una cultura institucional de transparencia. Por último, el tercer pilar de la recomendación exige la creación de instrumentos de rendición de cuentas, en particular vinculados a la auditoría interna y la gestión de riesgos, además de mecanismos represivos y de supervisión externa por parte de las agencias reguladoras.

Recuadro 1.1. Los tres pilares de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública

Un SISTEMA de integridad coherente y completo

1. Demostrar compromiso político y de gestión.
2. Establecer responsabilidades institucionales claras para el sistema de integridad pública bien coordinado.
3. Desarrollar un enfoque estratégico basado en el riesgo.
4. Establecer altos estándares de conducta.

Una CULTURA de Integridad Pública

5. Promover un enfoque que involucre toda la sociedad.
6. Invertir en el liderazgo en integridad de los gestores públicos.
7. Promover un servicio público profesional basado en el mérito.
8. Proporcionar información, capacitación, orientación y asesoramiento a los funcionarios públicos en integridad pública.
9. Apoyar una cultura organizacional abierta que responda a las preocupaciones de la integridad pública.

Una RENDICIÓN DE CUENTAS eficaz

10. Aplicar un marco de control y gestión de riesgos.
11. Asegurar respuestas efectivas a las violaciones de la integridad.
12. Reforzar la supervisión y control externos.
13. Fomentar la transparencia y el compromiso de todas las partes interesadas en el desarrollo e implementación de las políticas públicas.

Fuente: (OCDE, 2017^[5]).

La recomendación hace hincapié en que el sistema de integridad pública sea efectivo y no exista solo sobre el papel. En este sentido, asume que un sistema de integridad pública optimizará su potencial si se basa no solo en el cumplimiento de normas y reglamentos sino también en la creación e implementación de valores públicos y estándares de conducta comunes a toda la administración. Un enfoque tradicional centrado en el cumplimiento de la ley puede ser contraproducente ya que proporciona una señal de desconfianza hacia los servidores públicos, y puede dar la impresión de que la mala conducta es común y, por lo tanto, se necesitan más reglas y regulaciones que la controlen. Además, sistemas enfocados en el cumplimiento de normas podrían llevar los servidores públicos a pensar que mientras no estén violando la ley, están actuando éticamente. Lograr un equilibrio entre las reglas y los enfoques basados en valores es esencial para obtener una implementación efectiva de los sistemas de integridad.

Para lograr el cambio, las acciones deben ir más allá del Ejecutivo y tomar en cuenta a los cuerpos legislativo y judicial y su rol vital en asegurar la integridad dentro de los países. La integridad no solo ha de ser motivo de preocupación del gobierno nacional, sino que debe estar presente en todos los niveles administrativos, incluyendo los municipios, donde los ciudadanos experimentan la integridad de primera mano. Para ello es necesario establecer responsabilidades institucionales claras a todas las organizaciones dentro del sector público creando mecanismos de cooperación horizontal y vertical para evitar la fragmentación y superposición de acciones.

Finalmente, la recomendación reconoce la importancia de que los gobiernos involucren a toda la sociedad en el desarrollo e implementación de los sistemas de integridad, al sector privado, la sociedad civil y los particulares. Al otorgar al público una voz, se puede mejorar la confianza en el sistema de integridad pública.

Figura 1.1. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública

Fuente: (OCDE, 2017^[5]).

Los siguientes capítulos ofrecen perspectivas comparadas sobre los aspectos específicos de la Recomendación que han sido identificados como prioritarios por los miembros de la Red de Integridad Pública OCDE-BID para América Latina y el Caribe en su primera reunión en Santiago de Chile en 2017 (Recuadro 1.2.). Como tal, el análisis da seguimiento a áreas específicas del Plan de Acción (secciones 1, 3, 4 y 10), resultado de la reunión de Alto Nivel del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe, dedicada a la Integridad para el Buen Gobierno (OCDE, 2018^[6]).

En base a entrevistas, trabajos de la OCDE en la región (Figura 1.2.) y respuestas a la *Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018*, se analizan desafíos comunes enfrentados por los países de la región y se proveen recomendaciones concretas para las áreas siguientes:

- El Capítulo 2 analiza los sistemas de integridad y en particular los retos con los cuales se enfrentan los países de la región a la hora de establecer responsabilidades institucionales claras y una coordinación efectiva. Igualmente, observa cómo los países enfrentan el desafío de lograr una implementación efectiva en todo el sector público y una continuidad de las políticas de integridad.
- El Capítulo 3 revisa la relevancia de asegurar un servicio civil profesional basado en el mérito y los retos con los cuales se enfrentan los países de la región a la hora de lograr reformas efectivas para lograr un servicio civil profesional.

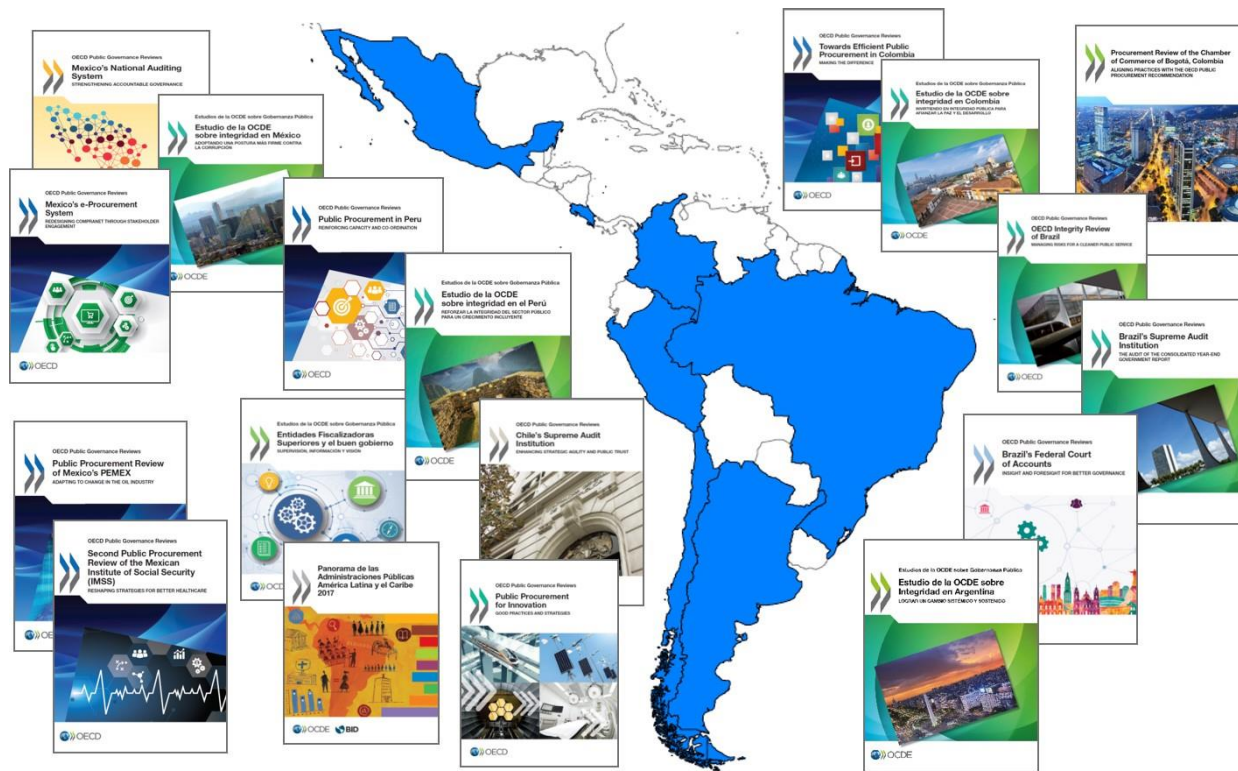
- El Capítulo 4 analiza retos comunes en América Latina para asegurar sistemas de control interno efectivos de acuerdo a las tres líneas de defensa. En particular, analiza cómo fortalecer la función de la auditoría interna, de la gestión de riesgos, y de empoderar a los servidores públicos en adueñarse de la gestión de riesgos y de asegurar sus controles efectivos.
- Finalmente, el Capítulo 5 describe los principales desafíos de la región en materia de financiamiento político y detalla al respecto algunas recomendaciones particulares sustentándose en los pilares del Marco para el Financiamiento de la Democracia y buenas prácticas en el contexto latinoamericano.

Recuadro 1.2. La Red de Integridad OCDE-BID para América Latina y el Caribe

En 2017, se lanzó la Red de Integridad Pública OCDE-BID para América Latina y el Caribe, reuniendo a los principales responsables de los Sistemas de Integridad de los países de la región. Por lo tanto, las instituciones del poder Ejecutivo con responsabilidades en la formulación y la implementación de políticas de integridad en el ámbito de la administración pública serán miembros de la red, asegurando el carácter integral de un sistema de integridad pública. Esto incluye organismos dedicados exclusivamente a las políticas de integridad, pero también actores responsables de la transparencia gubernamental, la función pública y el control interno. La Red de Integridad tiene como objetivo dirigir debates de política para el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas de la implementación de políticas de integridad a nivel regional e internacional.

En la segunda parte de esta publicación también se incluyen fichas país en base a la *Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018*. En particular, se presenta por primera vez una versión piloto de dos indicadores compuestos: el primero mide la robustez del sistema de declaraciones patrimoniales y de intereses, y el segundo mide la calidad de la regulación de lobby.

Figura 1.2. Estudios OCDE sobre integridad pública, auditoría y compras públicas en América Latina y el Caribe



Capítulo 2. Sistemas de integridad pública en América Latina: Lograr una coordinación, continuidad e implementación efectiva

El segundo principio de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública destaca la necesidad de clarificar las responsabilidades institucionales en atención al objetivo de fortalecer la eficacia del sistema de integridad pública. El presente capítulo identifica los principales retos para la implementación de dicho principio en la región. En un primer momento se aboca a los desafíos vinculados a la coordinación de los diferentes actores que componen los sistemas de integridad latinoamericanos y cómo lograr continuidad a lo largo del tiempo. Luego, trata el reto de transversalizar las políticas de integridad pública y su implementación efectiva a lo largo del sector público, tanto a nivel nacional como subnacional.

2.1. Introducción

Prevenir, investigar y sancionar la corrupción requiere un enfoque de múltiples actores y múltiples niveles. Por lo general, varias instituciones tienen mandatos y funciones relacionadas con aspectos que son necesarios para avanzar en esta área (OCDE, 2018^[7]). Con un número creciente de actores que participan en la lucha contra la corrupción, aumenta el riesgo de duplicación y traslapes, y con ello la necesidad de coordinación.

Más importante que encontrar un modelo único para organizar el sistema de integridad, es que el modelo que se aplica sea efectivo, tenga la capacidad de aprender y mejorar y responda a las necesidades del contexto. El Principio 2 de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* se refiere a la relevancia de “clarificar las responsabilidades institucionales en el sector público para fortalecer la eficacia del sistema de integridad pública” (Recuadro 2.1.). Esto implica no solo establecer responsabilidades claras, sino también dotar de capacidad a las instituciones para que operen efectivamente y puedan cumplir sus funciones. A su vez, esto requiere esfuerzos transversales y funciones de coordinación horizontal, entre los actores al nivel central o entre los actores a nivel subnacional, y de coordinación vertical, entre el nivel nacional y los niveles subnacionales. También se deben involucrar a todos los sectores, todos los niveles estatales y todos los actores relevantes, incluyendo la sociedad en su conjunto.

**Recuadro 2.1. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública:
Responsabilidades institucionales para la integridad pública**

Clarificar las responsabilidades institucionales en el sector público para fortalecer la eficacia del sistema de integridad pública, en concreto:

- a. estableciendo responsabilidades precisas en los niveles respectivos (nivel institucional, subnacional o nacional) para el diseño, la dirección e implementación de los elementos del sistema de integridad para el sector público;
- b. garantizando que todos los funcionarios, entidades y organismos públicos (incluidos aquellos que gozan de autonomía o independencia) con una responsabilidad central para el desarrollo, la implementación, aplicación y/o supervisión de los elementos del sistema de integridad pública dentro de su jurisdicción dispongan de las atribuciones y capacidades apropiadas para el desempeño de sus responsabilidades;
- c. promoviendo mecanismos para la cooperación horizontal y vertical entre todos los funcionarios, entidades y organismos públicos, y siempre que sea posible, con y entre niveles subnacionales de la administración, valiéndose de medios formales e informales, para favorecer la coherencia y evitar duplicidades y lagunas, y para compartir y beneficiarse de las lecciones aprendidas derivadas de buenas prácticas.

Fuente: (OCDE, 2017^[5]).

El reto de la implementación de las normas existentes es un tema común a la mayoría de los países de América Latina. Con frecuencia las reformas quedan en papel a la vez que hay una tendencia natural a llenar vacíos de implementación con nuevos cambios en la legislación. En ocasiones este enfoque solo posterga aún más la implementación, sin alcanzar resultados tangibles. En algunos casos han sido escándalos y retos los que han propiciado o facilitado reformas.

Muchos y diversos pueden ser los factores que obstaculizan la implementación y estos juegan de manera diferente en cada contexto (Grindle, 2000^[8]), por lo que es conveniente hacer un análisis cuidadoso y contextual de los obstáculos de implementación en cada país para poder abordarlos efectivamente. Entre estos obstáculos pueden encontrarse:

- Diseños institucionales o legales “transplantados” que al no responder a las necesidades reales del país no encuentran base de arranque. Este es además un fenómeno frecuente en materia de integridad.
- Dinámicas políticas particulares que obstaculizan un cambio precisamente porque podría ser efectivo (*Pushback*).
- Falta de liderazgo o falta de habilidad para facilitar el ambiente político para el cambio y crear margen de maniobra.
- Falta de apoyo, facultades y herramientas para los agentes de cambio.
- Desaprovechamiento de capacidades de agentes y oportunidades de cambio.

- Un enfoque excesivo en el control y la sanción que intimida a los agentes de cambio.
- La oportunidad para las reformas no coincide con la voluntad y capacidad para realizarlas.
- Falta de sistemas de “gerencia del cambio” que permitan administrar la producción de resultados concretos.
- Reformas no realistas que, por sobredimensionadas, se quedan cortas en su implementación.

En algunos países de la región un énfasis especial en los casos y en lo punitivo puede estar generando demoras en otras reformas que permitan trabajar el tema de integridad proactivamente. Por supuesto, esto no quiere decir que se dejen de investigar y sancionar casos; más bien lo que se requiere es dar igual o más visibilidad a las acciones proactivas de promoción de la integridad, incluyendo el reconocimiento a las acciones positivas y a los logros que enfatizan los valores deseados.

Dentro de este contexto, aparecen retos específicos que se detallan en las secciones que siguen. Por un lado, hay retos que se refieren a la coordinación y la continuidad de las políticas de integridad. Por otro lado, las políticas de integridad deben permear todo el sector público, es decir, se debe asegurar su implementación efectiva en todos los niveles y entidades del sector público (el reto de la transversalización). Cabe notar que el tema de la planificación estratégica y operativa, así como el monitoreo y la evaluación de políticas de integridad, forman parte crucial de un sistema de integridad coherente y ayudan a abordar los retos aquí mencionados; sin embargo, no se tratarán en este capítulo.

2.2. Los retos de coordinación y de continuidad

2.2.1. El reto de asegurar la coordinación entre los actores del sistema de integridad

La esencia de un sistema es tener ejes responsables de coordinación, y los sistemas de integridad no son ajenos a esta necesidad. El tema de integridad presenta retos que por sus propias características hacen la coordinación aún más compleja: la distribución necesaria de las responsabilidades institucionales de los diferentes elementos de un sistema de integridad, la discreción y reserva necesarias en casos de investigación, la sensibilidad y el miedo que el tema genera, entre otros. Por un lado, surge el reto de asegurar la coordinación entre los actores del Ejecutivo; por otro lado, se debe asegurar una cierta coordinación entre los poderes del Estado.

No hay un mecanismo único para manejar efectivamente el reto de la coordinación. Hay mecanismos informales que a veces son tan o más efectivos que los formales. Pero tampoco es una opción no institucionalizar alguno, dejando su efectividad a las habilidades específicas de las autoridades de turno. La coordinación es un elemento importante del impacto, la efectividad y de alguna manera de la estabilidad y continuidad de las políticas. Pero también es una tarea ardua que requiere que “los elementos y los actores (...) sigan siendo plurales y diferentes, a la vez que apunta a obtener resultados armoniosos y eficaces” (OCDE, 2004^[9]).

En efecto, los diferentes diseños institucionales no están libres de dilemas:

- Es necesario poder incluir todos los diferentes actores públicos con responsabilidades en el sistema, así como actores no gubernamentales, pero los grupos grandes pueden ser menos operativos, prestarse menos al debate franco o al trabajo concreto (Colombia, México, Perú);
- Es vital que quienes participan de ellos tengan capacidad para decidir y comprometerse, pero si son de muy alto nivel y no tienen un órgano ejecutor propio, no son operativos (Colombia).
- El principio de la separación de poderes, una de las bases fundamentales de las garantías democráticas, está garantizado en todas las constituciones latinoamericanas. Sin embargo, esta separación impone retos adicionales a la hora de implementar políticas transversales como las de integridad y acceso a la información.

La Tabla 2.1 provee una descripción general de los modelos y la tipología institucional que se sigue en algunos países de la región (Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica, México y Perú). En general, se trata de modelos institucionales localizados en el centro de gobierno (poder Ejecutivo), salvo el caso de México que tiene un sistema de gobernanza propio. En Chile, y sobre todo en Costa Rica, los mecanismos son menos formalizados. En Costa Rica, el comité funciona por virtud de un acuerdo interinstitucional informal, se reúne con periodicidad y ha logrado avanzar iniciativas conjuntas. En Chile, el presidente del Consejo decide quien lo integra, lo que da cierta flexibilidad y permite incorporar nuevos miembros de ser necesario.

Tabla 2.1. Sistemas de Integridad Pública (Tipologías y características principales)

País	Entidad coordinadora de políticas de integridad	Coordinación Horizontal	Participación de la rama legislativa	Participación de la rama judicial	Participación de otros actores
Argentina	Secretaría de Fortalecimiento Institucional (JGM)	Informal a través de mesas de trabajo Sistema se encuentra en proceso de reforma	No	No	No
Colombia	Secretaría de Transparencia (ST)	Comisión Nacional de Moralización (CNM)	Si	Si	Comité Nacional Ciudadano para la Lucha contra la Corrupción
Chile	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Comisión de Probidad y Transparencia	No	No	Se estableció una Alianza Anticorrupción como una mesa de trabajo con sector privado y la sociedad civil, pero no participan de la estructura de coordinación.
Costa Rica	n.a.	Informal, por acuerdo entre las instituciones	n.a.	n.a.	n.a.
México	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción	Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	No	Si	Comité de Participación Ciudadana
Perú	Secretaría de Integridad Pública (PCM)	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	Si	Si	Incluye sector privado, sindicatos, universidades, medios e instituciones religiosas (con voz sin voto)

Fuente: (OCDE, 2017_[10]); (OCDE, 2017_[11]); (OCDE, 2017_[12]); (OCDE, 2019_[13]); Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018.

La implementación de sistemas de integridad pública por fuera de la rama ejecutiva no parece seguir el mismo camino, lo que deja por fuera no solo partes importantes del Estado sino también servicios vitales para la ciudadanía. Algunos tienen unidades de coordinación multi-actor, donde en mayor medida participan entidades del Ejecutivo o entes de control, aunque su membresía varía. En otros casos, como en Colombia, México, o Perú, participan representantes del Poder Judicial. Solo en Colombia y Perú está prevista la participación de la rama legislativa en la unidad coordinadora. Sin embargo, esto no se ha traducido en implementación de prácticas y estándares de integridad pública al igual que en la rama ejecutiva. En Colombia, las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas (también en el marco de las iniciativas de Gobierno Abierto) han permitido a la Secretaría de Transparencia acercarse al Consejo de Estado a desarrollar un trabajo conjunto y promover estrategias de rendición de cuentas, pero este no se ha extendido a toda la rama con igual empuje (MESISIC Colombia 2017).

En cada contexto el mecanismo viable para interactuar será distinto, pero es imprescindible buscar espacios de diálogo, reflexión y cooperación entre las ramas y organismos autónomos que, sin sacrificar su autonomía, permitan multiplicar esfuerzos por implementar agendas de integridad pública que incrementen el nivel homogéneamente en todas las áreas del Estado en pro de su credibilidad y confianza.

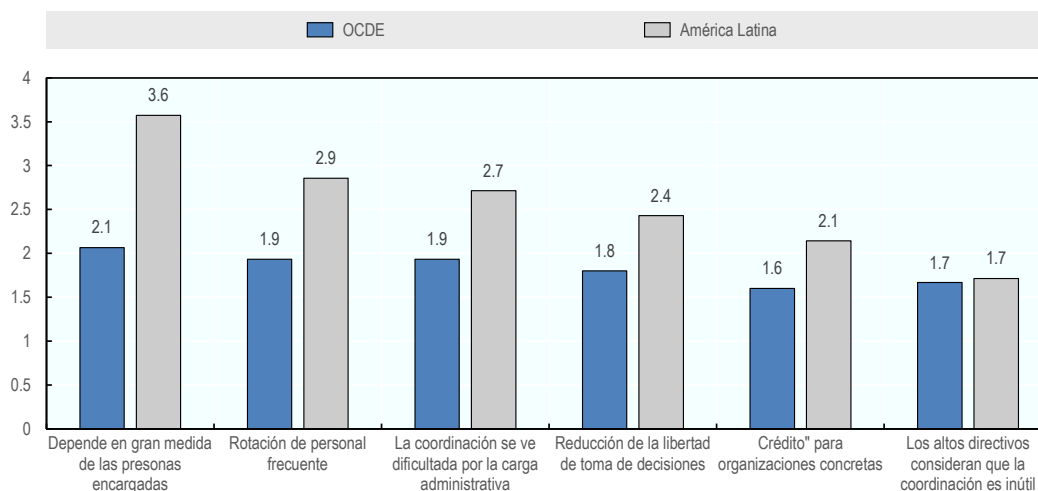
Independientemente del arreglo institucional escogido, es importante examinar en cada caso qué sería lo más conveniente, si la formalidad es necesaria o si generaría una carga burocrática innecesaria; o si la informalidad quita estabilidad y responsabilización (*accountability*), al hacer depender su funcionamiento de las autoridades convocantes, no responsables ante ningún organismo o regulación. En este sentido, la encuesta de la OCDE sobre el Panorama de las Administraciones Públicas 2017 (OCDE, 2016^[14]) preguntó sobre los obstáculos a la coordinación y destaca que, en comparación con los países de la OCDE, un mayor número de países de América Latina consideran que la calidad de la coordinación depende de las personas encargadas (Figura 2.1.). Además, la coordinación se ve dificultada por la carga administrativa, es decir, por la necesidad de obtener la aprobación de la jerarquía de las entidades o unidades implicadas antes de poder acordar objetivos inter-organizativos. También, la frecuente rotación del personal, comúnmente observada en la región, supone una amenaza para la coordinación, ya que socava la continuidad, la creación de confianza y la memoria institucional.

Estos resultados fueron confirmados por la *Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018*, en la cual se identificaron como principales obstáculos a la coordinación, en orden de su importancia:

- La calidad de la coordinación depende en gran medida de las individualidades que estén a cargo;
- La coordinación es obstaculizada por cuestiones administrativas (como, por ejemplo, la necesidad de aprobación de los gestores previa al acuerdo de objetivos inter-organizacionales o de comprometerse con plazos y recursos);
- Los cambios frecuentes de personal amenazan la continuidad política, los acuerdos de coordinación y la memoria institucional.

Figura 2.1. Los países de ALC perciben que la calidad de la coordinación depende en gran medida de las personas encargadas

En su experiencia, ¿cuáles son los principales problemas relacionados con una coordinación eficaz a escala central? (1= no representa un problema, 2= representa un problema en cierta medida, 3 = representa un problema moderado, 4 = representa un problema grave).



Nota: Los países de ALC incluidos en la Encuesta de Integridad de la OCDE son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Fuente: (OCDE, 2018⁽⁷⁾).

Asimismo, aunque en la mayor parte de las experiencias no hay participación directa de la sociedad civil en las unidades coordinadoras, se puede observar que hay cada vez mayor intención de involucrar a la sociedad civil y se está promoviendo la participación de actores no gubernamentales en el sistema de integridad. Por ejemplo, en Colombia y México existen mecanismos particulares para incluir la representación de la sociedad civil. Por un lado, en Colombia, el Estatuto Anticorrupción de 2011 creó la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC), que es el órgano que representa a los ciudadanos colombianos para evaluar y mejorar las políticas que promuevan la conducta ética y frenen la corrupción en los sectores público y privado. Por otro lado, en México el Sistema Nacional Anticorrupción establecido en el 2015 cuenta – entre sus órganos de gobierno – con un Comité de Participación Ciudadana que tiene como objetivo ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional. Además, un representante del Comité de Participación Ciudadana preside el Comité Coordinador, el órgano responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y encargado del diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. Por su parte, en Argentina actualmente se está considerando una reforma al diseño y responsabilidades institucionales y en Perú la instancia de coordinación en temas de integridad y anticorrupción (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, o CAN) está también conformada por actores no gubernamentales que incluye a representantes de entidades empresariales privadas, organizaciones sindicales, universidades, medios de comunicación e instituciones religiosas.

Así, aunque hay diferencias entre los mecanismos de participación de la sociedad civil en los sistemas de integridad pública, los Estudios OCDE evidencian el compromiso de los países de la región a un involucramiento substancial e innovador de todos los actores de

la sociedad. A la vez, resaltan unos desafíos comunes, en particular relacionados a asegurar el financiamiento sustentable de estos órganos que garantice su efectividad sin comprometer su papel de vigilancia en el marco de los sistemas de integridad. En este sentido, los Estudios recomiendan que el funcionamiento de estos órganos o mecanismos que involucran a la sociedad civil sea financiado por el presupuesto general del Estado en vez de una institución en particular, para garantizar su independencia de toda interferencia política.

En resumen, de las experiencias en los diversos países revisados en los Estudios de Integridad y en las entrevistas que se llevaron a cabo para esta publicación, surgen los siguientes elementos clave al implementar mecanismos de coordinación:

- Es mejor tener mecanismos de coordinación y de inclusión de actores imperfectos a no tener ninguno.
- Para que funcionen los mecanismos formales, son necesarios los ingredientes siguientes:
 - Liderazgo (voluntad): particularmente de la autoridad máxima dentro del mecanismo;
 - Gerencia: que se fijen tareas, compromisos y metas visibles y que tengan unidades operativas o ejecutoras que se encarguen de implementar y dar seguimiento a los compromisos que surjan;
 - Capacidad: las unidades ejecutoras necesitan autoridad para guiar y dar seguimiento a la coordinación, esto puede incluir, por ejemplo, la elaboración de proyectos de leyes y políticas, la dirección del desarrollo de una Estrategia nacional de integridad y anticorrupción, y/o el monitoreo y la evaluación de las políticas de integridad.
- Puede ser difícil tener un solo mecanismo, o incluir en el mismo a todos los actores relevantes. Esto podría resolverse estableciendo espacios de coordinación alternos pero integrados que nutran a un grupo principal (grupos de trabajo o comisiones interinstitucionales con liderazgos rotativos, por ejemplo). También, en la medida en que cada contexto lo permita, manteniendo o abriendo espacios informales que sin debilitar los formales permitan dialogar con otros actores.
- Es imprescindible buscar espacios de diálogo, reflexión y cooperación entre las ramas y organismos autónomos que, sin sacrificar su autonomía, permitan multiplicar esfuerzos para implementar agendas de integridad pública que se promuevan homogéneamente en todas las áreas del Estado, en miras a aumentar su credibilidad y confianza. La implementación de políticas y prácticas de integridad pública en las entidades de otras ramas de gobierno es parte de su autonomía, pero es vital buscar mecanismos de cooperación que permitan transferir conocimiento y presionen para su implementación.

2.2.2. El reto de la continuidad: las transiciones de gobierno y la sostenibilidad de las reformas a través de los ciclos políticos

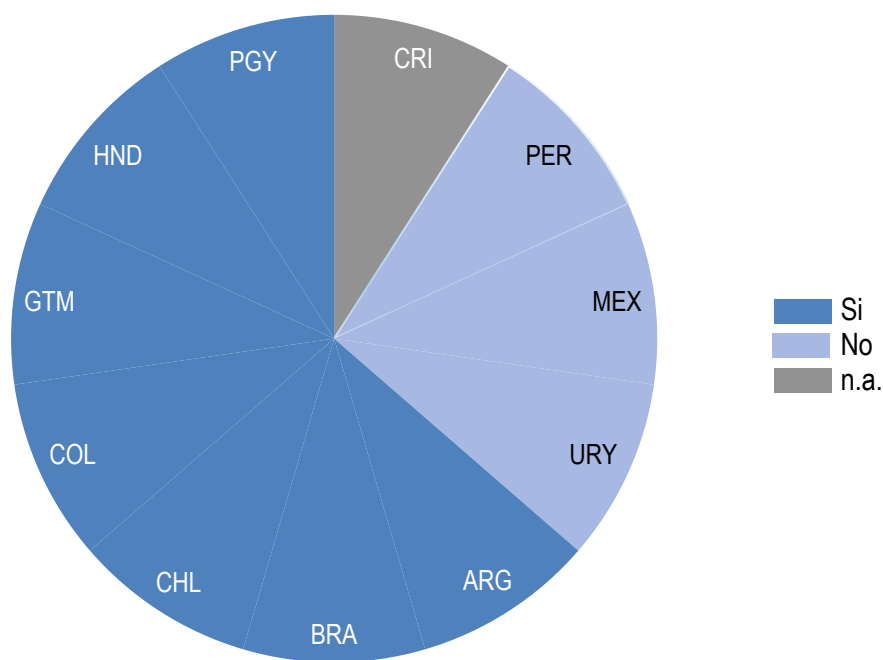
La corrupción es un tema objeto de debate político. Es cada vez más común en los debates electorales, y es punto de ataque entre los partidos y candidatos políticos. El aspecto positivo de esto, es la creciente consciencia de que se trata de un tema que importa a los ciudadanos. Precisamente, en ocasiones es en contextos de cambios de

gobierno y de debate electoral que existe suficiente apoyo para realizar reformas necesarias, que de otra manera no serían posibles.

Por otra parte, también es cierto que frecuentemente un gobierno entrante quiere diferenciarse del saliente cambiando políticas que requieren mantenerse, o que al ser recientes no han alcanzado a producir sus efectos. En la mayoría de los países de la región, la persona a cargo de la entidad coordinadora de políticas de integridad y anticorrupción es remplazada cuando hay un cambio de gobierno (Figura 2.2).

Figura 2.2. En América Latina, la autoridad de la entidad coordinadora de las políticas de integridad es remplazada cuando hay un cambio de gobierno

La persona a cargo de esta entidad coordinadora, ¿es comúnmente reemplazada cuando hay un cambio de gobierno?



Fuente: Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018.

Una consecuencia negativa de esto es que las estrategias de integridad y de gestión del riesgo de corrupción se ven también sujetas a vaivenes políticos, generando inestabilidad que afecta su progreso. A esto se agregan los cambios de personal y la alta rotación de funcionarios en posiciones clave del sistema de integridad, cambios en las estructuras y contenidos de los sistemas de integridad o de las estrategias anti-corrupción que pueden ser innecesarios y hasta contraproducentes. Los cambios también generan pérdida de conocimiento y de talento y dificultan la coordinación. Además, es tentador encontrar razones en vacíos o deficiencias en la ley o en las instituciones, en lo que son realmente retrasos u obstáculos en la implementación y en la gestión del cambio. De hecho, como se vio anteriormente, un obstáculo común y prominente a la coordinación es la excesiva rotación de personal.

La Tabla 2.2. provee un panorama sobre la existencia de criterios legales en distintos países de la región para la designación, el plazo y la remoción de la persona encargada.

Se observa que, con excepción de México y Uruguay, tanto la selección como la remoción de las autoridades es libre y que no existen plazos predeterminados.

Tabla 2.2. Designación y Remoción de Autoridades con Funciones Técnicas y de Coordinación en el Sistema de Integridad

País	Cargo	Selección	Plazo	Remoción
Argentina	Secretario de la Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (Oficina Anticorrupción)	Libre	No	Libre
Brasil	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União	Libre	No	Libre
Chile	Secretario Ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia	Libre	No	Libre
Colombia	Secretario de Transparencia	Libre	No	Libre
Costa Rica	Procurador de la Ética Pública	Libre	No	Régimen del servicio civil
Guatemala	Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia	Libre	No	Libre
Honduras	Secretaria de Coordinación General de Gobierno	Libre	No	Libre
México	Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador	Elegido por el Ejecutivo de una terna propuesta por los ciudadanos miembros del CPC	Fijo (5 años sin renovación), no coincide con Presidente ni con los otros integrantes del sistema.	Periodo Fijo
Paraguay	Secretaria Nacional Anticorrupción	Libre	No	Libre
Perú	Secretaria de Integridad Pública	Elegido por consenso de las entidades públicas que conforman la CAN y nombrada por Resolución Suprema	No	Libre
Uruguay	Junta de Transparencia y Ética Pública (3 miembros)	Designados por el Ejecutivo con acuerdo previo de senado (3/5)	Fijo (5 años)	Pueden ser destituidos por el Ejecutivo con acuerdo previo de senado (3/5)

Fuente: Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018; (OCDE, 2019_[13]); entrevistas con expertos.

Más que impedir los cambios o propugnar solamente por ellos, el reto consiste en buscar balances entre el cambio y la continuidad que sean inteligentes en lograr el propósito que se busca: sistemas de integridad pública robustos y que promueven efectivamente una cultura de integridad. Por ejemplo, se podrían establecer mecanismos de selección y de remoción justificada e involucrando otros actores, como en México, Perú y Uruguay. Además, se podría fijar el ejercicio del cargo a períodos pre-establecidos y requerir capacidad técnica específica de sus autoridades. Promover la continuidad en las políticas de integridad, también puede lograrse a través de protocolos de transición claros y estandarizados cuando se produzcan cambios en el gobierno.

Adicionalmente, es importante modelar las instituciones clave del sistema de integridad como instituciones resilientes que sin sustraerse a los cambios políticos normales puedan brindar una continuidad en la estructura, procesos y valores para sostener niveles mínimos de integridad en el sistema.

Las siguientes características promueven la resiliencia:

- Autonomía presupuestal y de gestión del Ejecutivo.
- Protección de la independencia de altos cargos con responsabilidades en el sistema a través de:
 - Mecanismos de designación por concursos públicos o semi-públicos, con involucramiento de organismos colegiados, como por ejemplo en el Perú, o una combinación de ambos, donde, en cualquier caso, prime el mérito y la competencia técnica.
 - Períodos de nominación que no coincidan con los períodos electorales de la rama ejecutiva y especialmente del agente nominador, como en México.
 - Requerimientos técnicos para el ejercicio del cargo que garanticen experiencia y conocimiento en el tema.
- El involucramiento de otros actores no gubernamentales a nivel programático, de monitoreo y evaluación y de coordinación de políticas para que pueda haber una fuerza de continuidad en las reformas y diversidad en las opiniones.
- Anclar las reformas más difíciles en normas difíciles de modificar. Por ejemplo: en México, el sistema de gobernanza se estableció a partir de una reforma constitucional; en Colombia se trata de una ley “estatutaria” que requiere para su modificación mayorías especiales en el Congreso; en Perú, la CAN ha sido creada por ley, lo que le ha permitido permanecer durante la reciente crisis política.

También, la transversalidad e integración del tema a nivel organizacional ayuda a sobrellevar cambios a través de varios mecanismos (ver sección 2.3):

- Al traducir en hábitos ciertas conductas deseables de manera más generalizada, por fuera del “sistema” mismo;
- Al crear una demanda sobre el sistema que resentirá los cambios que eliminen aspectos que si funcionaban bien; y
- Al conectar el tema con otros (por ejemplo, a través de la planeación sectorial) se da visibilidad y las conexiones entre la integridad y políticas públicas sectoriales.

Finalmente, de manera similar al punto anterior, las anclas externas al sistema también juegan un papel importante. En varias de las entrevistas adelantadas con funcionarios en el marco de la investigación para este capítulo, se mencionó la importancia de los compromisos dentro de iniciativas internacionales como OGP o los programas de la OCDE para contribuir a la estabilidad de las reformas. También contribuye al anclaje externo el apoyo del público, para lo cual es importante que las entidades del sistema comuniquen proactivamente sus logros.

2.3. El reto de la transversalización de las políticas de integridad pública

2.3.1. El reto de llegar al nivel organizacional

Traducir políticas y planes de aplicación general al nivel organizacional (a las entidades) es un desafío común. Sin embargo, es de suma importancia porque el impacto final de todas estas políticas es a nivel de comportamiento humano, individual y colectivo. El puente entre el papel y la práctica en materia de integridad pública en las instituciones

está en la cultura organizacional, la cual es difícil de cambiar. A esta dificultad se suma que las entidades públicas, como organizaciones, se encuentran entre dos fuerzas contradictorias: por un lado, las normas generales que buscan asegurar cobertura en materia de integridad pública y establecen obligaciones generales, y por otro, la necesidad de abordar la integridad en el contexto específico de los retos, riesgos y características de cada organización.

No es fácil superar este dilema, pues ambos enfoques son necesarios: es necesario asegurar cobertura y cierta homogeneidad en el manejo de lo público, y a la vez, es necesario anclar los valores asociados a la integridad pública en la especificidad de la operación de cada organización. La transversalización es también uno de los retos más difíciles de abordar, pues depende mucho más del factor humano que de las estructuras. La capacidad de gestión de los niveles altos de gerencia y el liderazgo de las organizaciones determinan una diferencia grande en la implementación de estrategias de integridad.

Es importante encontrar un balance entre cobertura y relevancia en las políticas generales de integridad. La definición de valores y procesos que sean obligatorios y abarquen todas las entidades de la organización pública son necesarias para garantizar la claridad de las estructuras, pero nacen con dificultades de implementación al no ser directamente relevantes para el nivel organizacional. Por esto resulta conveniente buscar espacios donde las organizaciones puedan adaptar las políticas generales a sus necesidades, características y riesgos actuales. Esto puede tener lugar de varias maneras: haciendo procesos de “abajo hacia arriba” de estrategias organizacionales de integridad, o dejando espacios de definición propia a las organizaciones, enfocando la obligatoriedad en los logros y no en los procesos.

Responder a riesgos y a necesidades reales de la organización

Existe por otra parte el riesgo de que los procesos asociados a la prevención de la corrupción o la implementación de políticas de transparencia e integridad se tomen como rituales burocráticos, vacíos de contenido e impacto para la organización, por provenir de “fuera de la organización”. La generalidad de las normas o la imposición de ellas le quita relevancia y compromiso a nivel organizacional, le quita margen de maniobra y espacio a la organización para encontrarles sentido, y hace que muchas veces esas iniciativas o queden en el papel o sean ignoradas y no incidan sobre la cultura organizacional. Por esto, resulta de mucha importancia que no solo existan unidades responsables de la integridad en cada organización (ver sección siguiente), sino que además el trabajo de análisis y mitigación de riesgos de corrupción parta de ella y no sea un análisis “externo”.

Es cierto que la calidad de los ejercicios de identificación de riesgos de corrupción en ocasiones no es la deseada: reflejan riesgos comunes que no provienen de análisis reales, confunden corrupción con error o malas prácticas administrativas o ignoran riesgos presentes. Lo más difícil es que los planes de acción para manejarlos sean efectivos o por lo menos útiles. Esto en parte puede deberse a que entender el fenómeno de la corrupción para prevenirlo no es simple.

En la práctica existen algunas razones para que, aun existiendo la posibilidad de hacer análisis de riesgos especiales a nivel de organización, estos no se realicen adecuadamente (para más detalles, ver Capítulo 4):

- Por no existir una cultura de gestión del riesgo de corrupción, o por confundir el riesgo de corrupción con tener corrupción. Esto a su vez genera otros

malentendidos, como pensar que hacer un ejercicio juicioso de análisis de riesgos de corrupción pone en riesgo la reputación de la entidad.

- En ocasiones, los requerimientos de publicar esos análisis de riesgos disminuyen su calidad o exacerban el temor de que el ejercicio se use “en contra” de la entidad.
- Si la identificación de riesgos es liderada o apoyada por la auditoría interna, esto podría obstaculizar la honestidad de los funcionarios en la identificación de los riesgos, para así evitar exponer debilidades o fallas –se debe diferenciar claramente entre las tres líneas de defensa.
- Hay culturas organizacionales que tienen menos tolerancia al error, lo que hace que los funcionarios teman ser sancionados o castigados por cosas que no han hecho, y ven a la identificación de riesgos como una valoración sobre su propio desempeño.

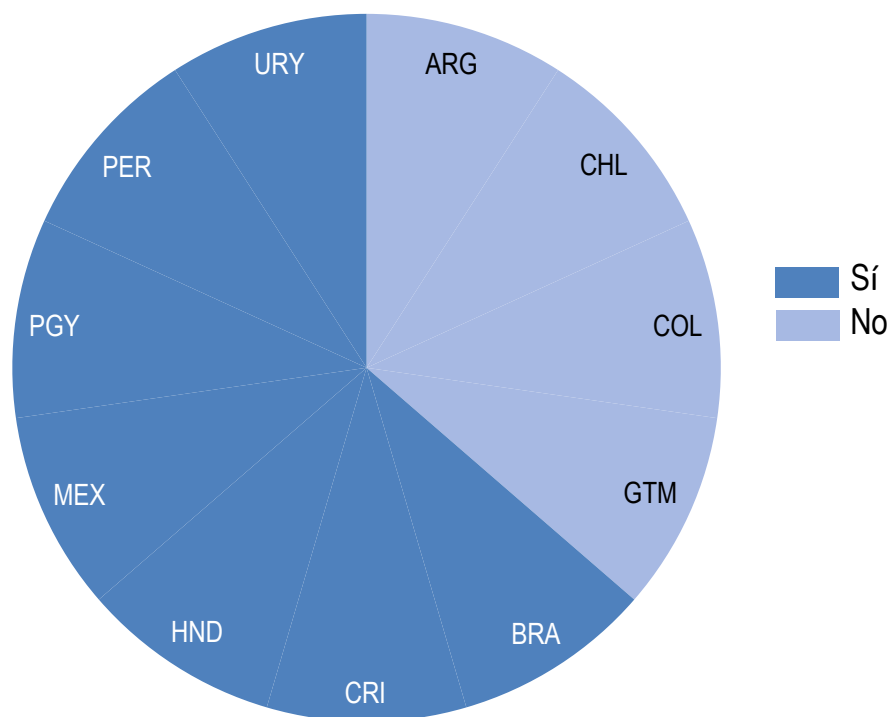
Unidades o personas dedicadas a nivel organizacional

Implementar políticas de integridad en toda la administración pública es un desafío. En sí, la cuestión se reduce a cómo traducir y anclar las políticas y las leyes nacionales en las realidades organizacionales. A pesar de que todos los individuos dentro de una organización son responsables de la integridad, es muy importante especificar “actores de integridad” específicos para complementar el rol esencial de los directivos en la estimulación de la integridad y la formación del comportamiento ético (OCDE, 2009^[15]). De hecho, la experiencia internacional reconoce el valor de contar con una persona o una unidad especializada y particular que sea responsable y que responda en última instancia por la implementación interna y la promoción de las leyes y políticas de integridad. También es necesario proporcionar lineamientos y guías sobre ética y conflictos de interés a nivel más personalizado e interactivo, más allá del material escrito, en caso de dudas y dilemas, en especial para responder a situaciones *ad-hoc* cuando los servidores públicos se enfrentan a un problema o duda específica y desearían obtener asesoramiento. Como tal, una unidad o un oficial de integridad forma parte de la segunda línea de defensa del sistema de control interno organizacional (ver Capítulo 4).

En América Latina y el Caribe, la *Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018* muestra que cada vez más países de la región requieren que existan oficiales o unidades de integridad en todos los ministerios (Figura 2.3). Sin embargo, los modelos pueden diferir de manera significativa. En México se optó por tener Comités de Ética con miembros electos: los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI), que son responsables de aplicar las políticas de integridad en las entidades (DOF 20/08/2015). Honduras, con sus Comités de Probidad y Ética Pública, siguió un modelo similar. En Costa Rica, debe conformarse una Comisión de Rescate y Formación de Valores Institucional, la cual está encargada de promover la ética en el servicio público a lo interno de las entidades públicas (Decreto Ejecutivo 23944-JC de 1995). Brasil, recientemente, terminó la implementación de sus nuevas Unidades de Gestión de Integridad (Decreto 9203 de 2017). En Paraguay, las Unidades de Transparencia y Anticorrupción (UTA) operan en las instituciones del Ejecutivo y actúan en relación técnica con la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) para el cumplimiento de las políticas públicas del gobierno nacional en materia de integridad, transparencia, rendición de cuentas y prevención de la corrupción (Decreto N° 10.144 /12). En Uruguay, todos los ministerios cuentan con un Oficial de Enlace con la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) que son designados por resolución fundada por cada ministro. Los

oficiales de enlace son los responsables de tomar conocimiento de cualquier acto de corrupción y de hacer llegar a la JUTEP las declaraciones juradas de los funcionarios. Además, existen en algunos ministerios Unidades de Integridad y Transparencia. En el Perú, desde el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 (Decreto Supremo 119-2012-PCM), se han formado unidades anticorrupción en el poder Ejecutivo. Sin embargo, estas unidades no nacieron ni de manera orgánica, ni de manera ordenada, debido a la ausencia de un marco normativo de referencia. La Secretaría de Integridad Pública está en el proceso de ordenar el sistema y definir el rol y las funciones de las unidades que se llamarán Oficinas de Integridad Institucional. En Argentina, si bien aún no cuentan con oficiales o unidades de integridad, existen “enlaces de integridad” de la Oficina Anticorrupción en el poder Ejecutivo; y el proyecto de reforma de la Ley de Ética Pública prevé una formalización de estos enlaces (OCDE, 2019^[13]). Finalmente, Chile está en el proceso de implementar, de manera voluntaria, oficiales de integridad en la administración pública.

Figura 2.3. Cada vez más países de la región requieren la existencia de oficiales o unidades de integridad en la administración pública



Fuente: Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina y el Caribe 2018.

No obstante, tales puntos de contacto sobre integridad suelen presentar deficiencias, como, por ejemplo:

- Cuando la unidad o el oficial no dispone de acceso directo a la máxima autoridad de la entidad pública puede dificultarse el trabajo relacionado, por ejemplo, al acceso a información de otras unidades de la entidad, o a pedir su colaboración en actividades vinculadas a la promoción de integridad;

- Como en otras áreas, una alta rotación de personal puede dificultar el establecimiento de un conocimiento especializado en materia de integridad;
- Cuando los miembros de la unidad de integridad son electos con la idea de proveer una legitimidad casi democrática a la unidad, como es el caso en México o Honduras, surge el problema de garantizar un personal profesional capacitado que conozca las regulaciones relevantes y se capacite de manera continua en temas de integridad pública;
- Cuando la promoción de la integridad no es la única función desempeñada por el individuo o la unidad, por ejemplo, si se trata de un trabajo adicional, asignado o voluntario, puede ser difícil un trabajo dedicado y continuo, dada la carga de trabajo excesiva;
- A menudo, las unidades o los oficiales son ineficaces debido a la falta de recursos para llevar a cabo su trabajo;
- Normalmente, las sanciones tienen mayor visibilidad, lo cual, si bien tiene un efecto disuasivo, pueden generar efectos adversos como el miedo, y desestimula conductas positivas si estas no son premiadas (OCDE, 2018_[16]). Para unidades u oficiales de integridad que tienen una doble función de prevención y de investigación, esto podría afectar su trabajo preventivo.

En particular, vale la pena profundizar la implicación de este último punto. De hecho, es recomendable por diferentes razones diferenciar claramente la función preventiva de una unidad o un oficial de integridad respecto de cualquier actividad relacionada al control, la auditoría o la detección de casos individuales de infracciones, investigación y sanción. En primer lugar, esto asegura su credibilidad como “lugar seguro” y facilita la instauración de la confianza. Algunas unidades dentro de la entidad pública serán más proclives a compartir información y estar abiertas a recibir asesoramiento procedente de la unidad o del oficial de integridad ante cambios estructurales y para prever infracciones, si no temen que la información que aporten pueda ser usada en su contra en caso de alguna investigación.

A su vez, la experiencia práctica muestra que unidades con funciones preventivas y de investigación dedican de facto gran parte de sus esfuerzos y recursos a la recepción y el tratamiento de denuncias y la investigación, mientras que no dedican tiempo suficiente a la prevención y promoción de una cultura de integridad. Entrevistas a servidores públicos y los Estudios de la OCDE sobre Integridad en países de la región mostraron que la prevención es a menudo equiparada a la provisión de capacitaciones y a la concientización; sin embargo, promover una cultura de integridad organizacional requiere más, y la carencia de una función enteramente dedicada al tema se traduce en oportunidades perdidas para promover una cultura organizacional de integridad.

Por tanto, se recomienda que una unidad o un oficial encargado de integridad se dedique exclusivamente a la prevención de la corrupción y la promoción de integridad, aunque también podría ofrecer asesoramiento a potenciales denunciantes con respecto a las opciones de denuncia a nivel interno y externo y orientarlo respecto a las medidas de protección disponibles. Si una unidad de integridad recibe denuncias se debería comunicar claramente que la responsabilidad de la investigación y la sanción del caso no forma parte de la responsabilidad de la unidad o del oficial de integridad. Esto es importante, ya que el hecho de recibir denuncias podría generar expectativas de resultados que las unidades u oficiales de integridad no serían capaces de cumplir si no tienen poderes de investigación ni sancionatorios.

Finalmente, se podrían crear oportunidades de establecer redes de apoyo. El intercambio de conocimiento entre las unidades en diferentes organizaciones con funciones en materia de integridad puede aportar mecanismos para fortalecerlas, ayudarse mutuamente y crear sinergias. No necesariamente deben ser formales, ni siempre funcionan bien, pues su eficacia depende del actual uso que sus miembros hagan de ellas, pero podría intentarse, para agregar un nivel más de integración y de alguna manera, coordinación. Igualmente, la unidad encargada a nivel nacional de promover la integridad pública puede brindar orientación y apoyo técnico a estas unidades.

En resumen, unidades u oficiales de integridad, idealmente, se dedican a las siguientes funciones para contribuir al desarrollo de una cultura organizacional de integridad:

- Implementar acciones orientadas a fomentar un cambio cultural organizacional, ya sea de manera aislada o en conjunto con otras unidades de la entidad pública.
- Articular y coordinar la implementación de políticas de integridad con otras unidades de la entidad pública.
- Apoyar a los gerentes públicos en identificar y gestionar riesgos de corrupción, aunque responsabilizándolos claramente por la tarea.
- Apoyar a los servidores públicos en caso de dudas respecto a dilemas éticos o situaciones de conflictos de intereses.
- Orientar a los servidores públicos si estos quieren denunciar un caso de corrupción o de falta ética, y asesorarlos con respecto a medidas de protección a denunciantes o canales alternativos de denuncias.
- Dirigir o apoyar un proceso de planificación organizacional en materia de políticas de integridad, asegurando la coherencia con políticas a nivel nacional.
- Monitorear y evaluar políticas de integridad pública a nivel de la entidad pública, esto puede incluir la recolección de datos a través de encuestas al personal y a usuarios de los servicios públicos brindados por la entidad.
- Reportar directamente a la máxima autoridad de la entidad pública; adicionalmente, se puede considerar la posibilidad de reportar también a la entidad coordinadora de políticas de integridad pública a nivel nacional.
- Comunicar el progreso en la implementación de medidas de prevención y de lucha contra la corrupción, tanto internamente como al público general.

2.3.2. El reto de la implementación a nivel sub-nacional

Los gobiernos locales (estados, provincias, municipios, etc.) pueden ser motores de innovación, desarrollo económico y productividad, a la vez que pueden desempeñar un papel clave en la promoción del capital social. La integridad a escala subnacional puede contribuir a maximizar todo el potencial regional en la actividad comercial, la recaudación de ingresos y las inversiones públicas y privadas, extranjeras y nacionales. Del mismo modo, el nivel subnacional puede servir de ejemplo para (re)construir la confianza y luchar contra amenazas, como el crimen organizado.

Fortalecer la integridad en el nivel subnacional es un canal directo para luchar contra la erosión de la confianza pública en las instituciones. Por supuesto, la organización territorial de cada país es diferente y tiene sus propios retos (ver Tabla 2.3.). Sin embargo, independientemente de los sistemas de organización política, federales o unitarios, los

sistemas de integridad tienen diversas dificultades para integrar la extensión de sus territorios.

Tabla 2.3. Heterogeneidad en América Latina respecto a tamaño de países y organización territorial

País	Sistema	Número de regiones de nivel medio y local
Argentina	Federal	23 Provincias + 1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires 528 Departamentos 2 274 Gobiernos locales
Brasil	Federal	26 Estados federados + 1 Distrito Federal 5 570 municipios
Colombia	Unitario -descentralizado	32 Departamentos + 1 Distrito Capital de Bogotá 104 Provincias o subregiones 1 123 Municipios
Chile	Unitario -descentralizado	15 Regiones 54 Provincias 346 Comunas
Costa Rica	Unitario	7 Provincias 81 Cantones
México	Federal	31 Estados Federados + 1 Ciudad-Estado (Ciudad de México) 2.457 Municipios 16 Delegaciones (DF)
Perú	Unitario -descentralizado	24 Departamentos + 1 Provincia Constitucional (25 gobiernos regionales) 195 Municipalidades provinciales 1 840 Municipalidades Distritales

Fuente: (CEPAL, 2015_[17]).

Avanzar en la implementación de políticas de integridad a nivel subnacional resulta prioritario, por varias razones:

- Muchos países ven la necesidad de trabajar en pos de la convergencia en el nivel de desarrollo de sus regiones. Sin embargo, en varias oportunidades a pesar de los avances que un país haya tenido, las brechas económicas que hay entre las regiones se mantienen (y en algunos casos se han profundizado). La convergencia entre regiones requiere de mejores instituciones, para lo cual son vitales mejoras en temas de integridad pública (OCDE, 2017_[18]); (OCDE, 2016_[19]) (OCDE, 2016_[20]).
- Los procesos de descentralización en los estados unitarios de la región transfieren responsabilidades y recursos a los territorios, que para poder traducirse en mejoras en la calidad de vida de sus habitantes requieren mejores parámetros de integridad pública además de mejoras en capacidades institucionales. De hecho, la integridad pública debería ser parte esencial de los planes de desarrollo territorial.
- El espacio local brinda oportunidades únicas para promover la integridad que no se tienen en espacios y grupos sociales más grandes (por cohesión social, cercanía a las autoridades, etcétera).
- El aumento de la frecuencia y la cercanía de las interacciones entre las autoridades gubernamentales subnacionales con los ciudadanos y las empresas en comparación con el nivel nacional puede crear obstáculos y oportunidades para la integridad, especialmente facilitando la responsabilidad local y los riesgos de integridad (Recuadro 2.2).

Recuadro 2.2. Retos claves en el nivel subnacional por la integridad

Los retos específicos que pueden dar lugar a oportunidades de corrupción a escala subnacional son:

- Competencias y recursos técnicos y financieros limitados.
- Mayor discreción de los políticos locales debido a una oposición a menudo débil, independencia y efectividad limitada de los auditores locales, falta de requisitos para la divulgación del presupuesto anual y de las licitaciones públicas.
- Pocas capacidades para emitir y/o aplicar reglamentos de buena calidad con impacto directo en la actividad empresarial y la vida de los ciudadanos.
- Los sistemas judiciales locales a menudo no son independientes y carecen de recursos y capacidad para combatir la corrupción de forma eficaz.
- Vínculos estrechos entre las élites empresariales locales y las élites políticas locales, lo que resulta en prácticas clientelistas.
- Presencia débil del Estado en zonas rurales remotas.
- Debilidad de los procesos electorales locales, prácticas de compra de votos y patrocinio que socavan la integridad del proceso electoral.
- Debilidades en la sociedad civil local organizada (pocas competencias, captura de grupos de sociedad civil, etc.) para obligar a los gobiernos locales a justificar sus acciones.
- Asignación poco clara de las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, hecho que limita la coordinación y la responsabilidad.
- Desajuste entre las responsabilidades y los recursos financieros de los gobiernos subnacionales. La limitada autonomía fiscal podría socavar la responsabilidad subnacional.
- Los mecanismos de gobernanza para coordinar las prioridades y alinear los objetivos suelen ser débiles. Esto afecta directamente a la eficiencia de las inversiones y el gasto públicos.
- La falta de relevamiento de datos y de seguimiento del rendimiento de la prestación de servicios públicos y de las inversiones afectan a la evaluación de las necesidades y al seguimiento y evaluación de las medidas.

Fuente: (OCDE, 2018^[6]).

Estos elementos muestran la importancia de tener en cuenta las debilidades locales, así como sus fortalezas y particularidades al diseñar un sistema coherente de integridad pública, más aún considerando que, asimismo, las brechas no son iguales en todas las regiones de un país.

Debilidad de coordinación entre el nivel nacional y subnacional

Existen dificultades a la hora de garantizar que las políticas de integridad a escala nacional puedan implementarse eficazmente en los niveles subnacionales. Un enfoque descentralizado tiene la ventaja de poder desarrollar una estrategia de integridad más personalizada a nivel subnacional, teniendo en cuenta los riesgos, capacidades y características específicos, que a menudo varían según las regiones. Sin embargo, la debilidad o la falta de mecanismos de coordinación vertical entre el nivel nacional y el subnacional pueden conducir a vacíos y poner en peligro la eficacia del sistema central de

integridad en su conjunto. Por tanto, como se subraya en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017^[5]), es esencial establecer herramientas para que los mecanismos de cooperación apoyen su implementación «a través de medios formales o informales para apoyar la coherencia y evitar solapamientos y lagunas, y compartir y aprovechar las lecciones aprendidas de las buenas prácticas» (OCDE, 2018^[6]).

Sin embargo, existen varias dificultades de coordinación que tienen un impacto negativo en la implementación. Primero, algunas limitaciones de capacidad son estructurales, o responden a factores que deben ser trabajados integralmente (razones de mercado laboral local, productividad local, niveles educativos, etc.) (CEPAL, 2015^[17]) (OCDE, 2016^[19]). También por esta razón es bueno que las acciones para desarrollar sistemas de integridad locales vayan de la mano con políticas de desarrollo territorial. Segundo, si bien se habla con frecuencia de las deficiencias de capacidad técnica y de recursos en los territorios, en realidad también los afecta que existan deficiencias de capacidad técnica y de recursos a nivel central que socavan la función de coordinación y apoyo a nivel central. Tercero, faltan incentivos para la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Si no puede visibilizarse el origen de los logros y la coordinación se opaca el mérito y los logros a nivel local, los territorios pierden incentivos para hacer esfuerzos porque las autoridades perciben principalmente las desventajas de la coordinación. Además, en América Latina, la coordinación horizontal entre distintos agentes a nivel nacional para la integridad, específicamente entre los responsables de la prevención, investigación y sanción de la corrupción es, a menudo, limitada (OCDE, 2017^[10]); (OCDE, 2017^[12]); (OCDE, 2017^[11]). Como tal, no existe un liderazgo que coordine el nivel subnacional. La coordinación depende bastante de las personas a cargo. La autonomía territorial y los procesos de descentralización y autonomía política con elecciones locales, implica que haya transiciones políticas que son deseables pero que pueden traer inestabilidad en funciones que necesitan estabilidad si la coordinación no es una tarea formalizada (OCDE, 2018^[6]).

A esto se agrega que en ocasiones no se ve el progreso subnacional como parte del sistema de integridad pública, sino como un tema distante y diferente. Esto no solo no es cierto, sino también ignora que hay problemas localizados que requieren soluciones localizadas, pero que su solución beneficia el sistema en su conjunto. Por ejemplo, el resolver un problema particular de crimen organizado y captura de las políticas públicas que afecta una región en especial tiene también una incidencia nacional, tanto directa como indirecta. La extrema concentración de población y riqueza en las capitales, un fenómeno característico de los países latinoamericanos (CEPAL, 2015^[17]) también contribuye a esta visión.

La persistencia de desafíos de coordinación vertical indica la necesidad de que las reformas y la implementación de los sistemas de integridad pública se orienten más desde lo territorial (bottom-up) y no desde el centro (top-down).

Existe también un tema de coordinación, o más bien de interacción e intercambio, de cooperación entre el nivel subnacional mismo que es también importante para la implementación. En buena parte, porque hay problemas y situaciones que no se rigen por las fronteras políticas de los territorios y requieren de trabajo conjunto entre ellos. Por otra parte, porque la transferencia de conocimiento y experiencias entre ellos puede ser más fácil que desde el centro. Mayores acciones en este nivel, promoviendo que los territorios intercambien experiencias y cooperen entre sí, podrían 1) facilitar los “efectos derrame” de aprendizaje de una región a otra; 2) facilitar la acción localizada.

Debilidades en procesos de descentralización y gestión local

Los desafíos que pueda sufrir el sistema de integridad a nivel regional y local no son ajenos a las dificultades propias de los procesos de descentralización y gestión local, ni a la historia y tradición regional de un contexto específico. Por eso, al pensar en este reto del sistema de integridad y posibles soluciones para cada país también es necesario atender al tema del desarrollo territorial como un todo y en perspectiva.

Para países con sistemas unitarios, una dificultad adicional radica en que la descentralización ha tenido lugar básicamente a nivel Ejecutivo, lo que altera la perspectiva de “Estado” a nivel local. Por lo mismo, si se concentran competencias locales anticorrupción en materia de control y sanción, pero no en materia de desarrollar sistemas de integridad, se pueden generar bloqueos a la implementación de desarrollos regionales que vienen de las propias regiones.

En países con regímenes federales, las dificultades no están necesariamente resueltas con la instauración de un sistema, aun cuando la autonomía de los estados o provincias establece las responsabilidades de manera diferente y posiblemente clara. Por ejemplo, en México, el sistema de integridad no ha logrado desarrollarse con igual fortaleza a nivel estatal, y las respuestas de cada Estado al mismo lineamiento son desiguales. En Argentina, las provincias no son comprendidas por la legislación federal, aunque algunas han desarrollado sistemas por su propia cuenta.

De hecho, en las federaciones la implementación a nivel subnacional tiene una complejidad adicional, dada la completa autonomía de los estados las fuentes para demoras y dificultades en el cumplimiento e implementación se multiplican, entre otros, por los siguientes factores:

- Asegurar la voluntad política local es un proceso que involucra más actores y si alguno no cumple su parte, no es factible. En el caso de México, por ejemplo, ha habido demoras en diferentes estados por diferentes razones. En algunos casos ha faltado voluntad por parte del Ejecutivo (Gobernadores); en otras ha sido el legislativo el que no cumple su parte; en otras, los ciudadanos han obstaculizado los procesos (por conflictos o intereses individuales o por cooptación de los integrantes) (Coparmex, 2018_[21]).
- El nivel federal carece de herramientas para asegurar el cumplimiento de la legislación nacional, ya que la misma no puede imponerse a los estados, sino solo invitarlos a adecuarse. Por ejemplo, en México habían estados que no habían asignado sus presupuestos para el SNA, pero el nivel federal no podía hacer nada para que esto se lleve a cabo visto que es decisión autónoma de los Estados. En situaciones así, la presión mediática y de la sociedad civil juegan un papel más relevante, pues son quienes pueden demandar las reformas y monitorear que se cumplan.

Dinámicas políticas a nivel subnacional

Es necesario tomar en cuenta las dinámicas políticas a nivel local. El jefe negociador de los acuerdos de paz en Colombia dijo en el contexto de esas negociaciones: “*Es verdad que los circuitos de corrupción comienzan en la política, en particular en la política local. Es allí, en el seno de las formas vigentes de gobernanza donde se gesta la corrupción*” (OCDE, 2017_[11]). Las dinámicas políticas son una realidad y también son un punto estratégico para desarrollar culturas de integridad a nivel local. El reto entonces

consiste no en combatir las dinámicas políticas, sino en llevar el desarrollo institucional hasta un punto que logre instituciones y estructuras resilientes y estables.

Si la autonomía ya es fuerte, como en los regímenes federales, establecer un sistema regional de integridad implica que las autoridades pierden el “control” sobre las políticas locales; estas se formalizan y hasta se distribuyen las tareas y responsabilidades con otros actores. En México, por ejemplo, ante la inminencia de las elecciones, dos estados donde los procesos de implementación se veían demorados, buscaron designar los Secretarios Técnicos del Sistema Local Anticorrupción, antes de las elecciones, para poder designarlos ellos mismos. Asimismo, aunque formalmente el diseño de los sistemas locales tiene que estar armonizado con el sistema nacional, a veces es deficiente. Por ejemplo, en la Ciudad de México, el jefe de gobierno tiene el mandato de proponer al secretario ejecutivo, pero no permite a los miembros de la Comisión Ejecutiva el acceso a las plataformas digitales, debilitando así su función de control social.

La politización de la lucha contra la corrupción le quita efectividad. La corrupción es un tema de permanente debate político. El poder local bajo uno u otro partido cae preso de las dinámicas políticas. Esto obstaculiza la implementación y reduce el margen de acción (Grindle, 2000^[8]).

Para ser resilientes, los diseños institucionales y su implementación, también a nivel local, deben reforzarse con salvaguardas para su independencia y su estabilidad. No basta con replicar los modelos del gobierno central, que pueden no ser realistas para el nivel local.

Diversidad de actores

Tal como en el nivel nacional, la inclusión de diversidad de actores en los sistemas de integridad es un componente esencial. En muchos países, la sociedad civil ha ayudado a destrabar procesos y en particular a agilizar la implementación a nivel subnacional. Por ejemplo, en México la sociedad civil acudió a recursos de amparo (acciones judiciales) para requerir la implementación de las normas en varios estados federados, lo cual contribuyó a lograr avances en regiones que estaban rezagadas. El Comité de Participación Ciudadana (CPC) a nivel federal también ha cumplido un papel importante promoviendo la integración y coordinación a nivel subnacional, convocando a los CPC de 24 estados a reunirse. Si bien la reforma no se ha implementado en un 100% ni dentro de la meta prevista de un año, han habido avances importantes.

Generalmente, sin embargo, el involucramiento de una diversidad de actores también tiene retos específicos a nivel subnacional:

- El término “sociedad civil” es muy amplio e incluye diferentes actores: desde ciudadanos y organizaciones de sociedad civil, hasta instituciones académicas, por ejemplo. Sin embargo, con frecuencia se asume que se refiere solo a la sociedad civil organizada, y a veces esta no es la situación en los territorios, especialmente los más apartados.
- La sociedad civil en los territorios puede tener limitaciones de capacidad adicionales, en parte debido a la concentración de población en las ciudades y la localización de personas capacitadas en los centros. Muchas organizaciones de sociedad civil son urbanas, y particularmente capitalinas. Esto también puede explicar por qué los mecanismos multi-actores de los sistemas de integridad pública se han desarrollado más fácilmente en las capitales. Además, frecuentemente carecen de redes en los territorios y no están articulados con las

organizaciones que puedan existir allí. En conclusión, si bien la potencialidad de hacer control social a nivel territorial es enorme, la capacidad de hacerlo no es siempre la misma en las regiones que en el centro y las dinámicas de organización, y las necesidades pueden ser muy distintas.

Estos retos más que un obstáculo para integrar a otros actores al proceso, son un argumento adicional para mirar los procesos de implementación a nivel subnacional de una manera integrada pero específica, que se adapte al contexto territorial y que parta de necesidades locales.

En Colombia, las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) reúnen a los agentes clave para el control y la sanción de la corrupción en las regiones y de esa manera tienen el potencial de mejorar la coordinación horizontal. Entre las tareas de las CRM, destaca la elaboración de un plan anual para la lucha contra la corrupción en la región. Los problemas y retos específicos se abordan mediante el desarrollo de un plan regional. Esto podría fortalecerse aún más si se incluyese al gobierno local y se dedicaran más esfuerzos a prevenir la corrupción. En Perú, se ha establecido un modelo similar de Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) (OCDE, 2017_[12]).

Niveles dispares de desarrollo subnacional

Finalmente, quizás el punto más crítico, ya que magnifica los efectos de los anteriores es la profunda desigualdad en términos de desarrollo entre las regiones en América Latina, que permea diversos aspectos del bienestar y de la calidad de vida. En comparación con otros países de la OCDE estas brechas tienden a ser más grandes en Latinoamérica.

Esta desigualdad, según estudios recientes, tiene varias características que son relevantes para políticas de integridad.

- La brecha entre regiones se mantiene, aun a pesar de avances a nivel de país en materia de desigualdad. Esto implica que la desigualdad territorial al interior de los países en ocasiones puede ser aún más grande que entre los propios países (CEPAL, 2015_[17]).
- Las brechas internas de productividad continúan ampliándose. La OCDE ha recomendado entre otras, que para que la brecha de productividad se reduzca, son necesarias una combinación de reformas estructurales y reformas localizadas diferenciadas que reconozcan (y manejen) sus mismos impactos en diferentes territorios (OCDE, 2016_[19]).
- Existe una alta concentración de capacidad económica en territorios con alta densidad poblacional (ciudades capitales): según el estudio de la CEPAL, en Latinoamérica “cerca del 82% del PIB y el 73% de la población se ubica en territorios densos” (CEPAL, 2015_[17]).
- El Índice de Desarrollo Regional construido por la CEPAL, agrupa los resultados de los territorios para varias categorías por quintiles. Las tasas de analfabetismo en el quintil más bajo son 5 veces más altas que las del alto, y la disponibilidad de computadores en el quintil más bajo, es 3 veces menor al más alto.

Abordar los desafíos de la coordinación vertical

Una estrategia de implementación e integración de los sistemas regionales en materia de integridad requiere un enfoque diferenciado, que refleje las necesidades verdaderas de cada región, para atenderlas, pero también para poder ser efectiva. Para ello además hay

que hacer una identificación clara de esas necesidades y, o bien dar apoyo necesario desde el nivel central, o crear las condiciones necesarias para que los desarrollos se den adecuadamente.

Mientras que algunos países han intentado establecer mecanismos de coordinación entre el nivel nacional y subnacional para implementar las políticas de integridad, estos mecanismos de coordinación suelen permanecer centralizados y no son eficaces (Tabla 2.4). Asimismo, en varias oportunidades los gobiernos subnacionales no están involucrados en el diseño de políticas de integridad, lo que agrava el problema. Construir canales de opinión pueden ser una opción para involucrar a los gobiernos subnacionales en el diseño de políticas de integridad y adoptar una estrategia que tenga en cuenta los retos de una manera integrada. Al mismo tiempo, el intercambio de buenas prácticas y sobre todo de soluciones innovadoras que surjan en los gobiernos de niveles inferiores es una forma de reconocer los esfuerzos de los gobiernos subnacionales y para que se adopten a nivel nacional.

Tabla 2.4. Mecanismos de coordinación para las políticas de integridad entre el nivel central y subnacional

	Las entidades (o unidades) del gobierno central y subnacionales se reúnen regularmente en un comité o comisión específicos	Las entidades sub-nacionales siguen la guía de la entidad coordinadora de la lucha anti-corrupción y/o integridad pública u otra entidad/unidad de integridad o anti-corrupción del gobierno central	Las entidades sub-nacionales firman acuerdos legales o memorandos de entendimiento con el gobierno central/nacional
Argentina	No	No	Sí
Brasil	No	No	No
Chile	No	No	Sí
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	No	No	No
Guatemala	No	No	No
Honduras	No	No	No
México	Sí	Sí	Sí
Paraguay	No	No	No
Perú	No	Sí	No
Uruguay	No	Sí	No

Fuente: Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina y el Caribe 2018.

Para asegurarse que las necesidades del nivel subnacional sean tomadas en cuenta y crear responsabilidades claras se podría designar a una persona con la responsabilidad de la coordinación con el gobierno nacional y aplicar las políticas de integridad. Se pueden también considerar estructuras de incentivos (aceptando la realidad fiscal) para motivar mejoras en los sistemas de integridad de manera tangible (aunque no están exentos de dificultades de implementación e impacto, como, por ejemplo, el esquema de regalías en Colombia que entró en vigor en el 2011).

2.4. Conclusiones y recomendaciones

El análisis llevado a cabo en este capítulo permite extraer conclusiones generales con respecto a los sistemas de integridad. La capacidad técnica de las personas con responsabilidades en el sistema de integridad es un factor decisivo. Generalmente, cuando se habla de capacidad se piensa solo en términos de recursos, pero en algunas ocasiones y

particularmente ante recursos escasos, no es posible dentro de las prioridades de un país asignar recursos en niveles ideales a las instituciones encargadas de integridad. Sin embargo, es más factible para la administración controlar la calificación y preparación del talento humano, tanto a nivel directivo como técnico con responsabilidades en el sistema de integridad. Este desafío tiene un impacto directo en otros, como la implementación en los niveles sub-nacionales, donde puede haber brechas de capacidad, o en el desafío de dar estabilidad aun ante los ciclos políticos. Los requisitos de experiencia y conocimiento para ejercer funciones son un factor determinante en la independencia de hecho de las entidades.

Por otro lado, resulta sobresaliente promover, proteger y profundizar el involucramiento de los actores no gubernamentales en los procesos de políticas públicas en la región. Involucrar actores se entiende en sentido amplio, y refiere a la participación de organizaciones de sociedad civil en las decisiones de política pública y en su monitoreo y evaluación, pero también comprende el involucramiento de otros actores, entre ellos el sector privado, la academia, agrupaciones étnicas y ciudadanos. Esta participación es central ya que permite un apoyo más amplio y legitima el proceso de las políticas de integridad en su conjunto.

En conclusión, la organización institucional de los sistemas de integridad pública en los países de América Latina podría mejorarse mediante el establecimiento o fortalecimiento de las siguientes áreas esenciales.

Para avanzar en la coordinación y la continuidad:

- Establecer un mecanismo de diálogo en el que los agentes clave del sistema de integridad del país puedan reunirse, intercambiar información y prácticas y coordinar conjuntamente políticas de integridad en todo el gobierno. Tal mecanismo debería, sin sustraerse a los cambios políticos normales, poder brindar continuidad en la estructura y en los procesos a través de cambios de gobierno.
- Garantizar que este mecanismo de diálogo cuente con la asistencia de una unidad técnica que goce de autonomía administrativa y financiera y de las capacidades y los recursos necesarios para llevar a cabo su trabajo. También resulta fundamental establecer mecanismos de nominación públicos y de remoción justificada, de fijar el ejercicio del cargo a períodos pre-establecidos y requerir capacidad técnica específica de sus autoridades.
- Promover la continuidad en las políticas de integridad, aclarándose los protocolos de transición cuando se produzcan cambios en el gobierno.

Para profundizar la integridad pública a nivel organizacional:

- Garantizar la existencia de un sistema de gestión de la integridad en cada entidad pública que comprenda una unidad o una persona dedicada a la prevención de la corrupción, la promoción de una cultura de integridad organizacional y la promoción de un análisis de riesgos de corrupción y planes de acción. Lo ideal es que tales unidades no participen en la detección, investigación o sanción de malas prácticas.
- Incorporar ejercicios de identificación de riesgos de corrupción a nivel organizacional y sistemas de gestión de riesgo genuinos, es decir que reflejen los riesgos reales y propios de la operación generando medidas de manejo (planes de acción) que sean apropiadas y monitoreadas en su efectividad.

- La integración del tema de integridad con los planes sectoriales y la misión organizacional de cada entidad ayuda a magnificar el impacto de la gestión de riesgos de corrupción en la efectividad de la entidad y ancla su aplicación. Como parte de este esfuerzo resulta útil medir y comunicar el impacto que las mejoras en integridad implican para el cumplimiento de la misión.

Para avanzar en la implementación a nivel subnacional:

- Establecer mecanismos de coordinación vertical, incluyendo canales de opinión, para involucrar a los gobiernos subnacionales en el diseño de políticas de integridad y abordar los retos de implementación de una manera específica (a medida) pero integrada. Esto podría incluir también el intercambio de buenas prácticas para garantizar que las soluciones innovadoras que surjan en los gobiernos de nivel inferior también se adopten a nivel nacional.
- Establecer marcos para alentar a las entidades subnacionales a identificar sus propias prioridades y atender sus propias necesidades en relación con la integridad pública y, como tal, desarrollar la propiedad (con enfoque ascendente).
- Dependiendo del tamaño de la autoridad subnacional, designar a una persona (a tiempo completo o a tiempo parcial) con la responsabilidad de coordinar con el gobierno nacional, aplicar las políticas de integridad y reforzar la cultura de integridad mediante la provisión de orientación y la sensibilización respecto a las normas de integridad. No basta con replicar los modelos del gobierno central, que pueden no ser realistas para el nivel local.
- Realizar un diagnóstico de los riesgos de corrupción en el gobierno local, que serviría como base para diseñar leyes, políticas y procedimientos y una evaluación periódica del riesgo de corrupción en cada autoridad subnacional en relación con las funciones y operaciones de la autoridad. Estas evaluaciones podrían tenerse en cuenta para el desarrollo de estrategias de integridad subnacionales. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (INEGI) realiza una encuesta bienal sobre las experiencias de los ciudadanos con la corrupción del sector público en una muestra normalizada de servicios prestados por el gobierno a nivel federal y estadual.

Capítulo 3. El servicio civil basado en méritos: un pilar para lograr una cultura de integridad pública en América Latina

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública en su principio siete recomienda a sus adherentes promover un sector público profesional, basado en méritos, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del servicio público, que logre garantizar la responsabilidad y ética del servicio público y que prime el mérito y la transparencia. La meritocracia reduce la corrupción impidiendo prácticas de nepotismo y patronazgo. Asimismo, promueve valores de integridad en el servicio público. Ambos elementos son desafío fundamental en el escenario latinoamericano.

3.1. Introducción

Un servicio civil seleccionado y administrado en base a méritos, en oposición al patronazgo y nepotismo políticos, presenta numerosos beneficios. Contratar a personas con las habilidades adecuadas para el puesto de trabajo mejora en general el rendimiento y la productividad, lo que se traduce en mejores políticas y servicios, resultando en ciudadanos y sociedades más felices, saludables y prósperos (Cortázar, Fuenzalida and Lafuente, 2016_[22]).

Pero la meritocracia también reduce la corrupción (Charron et al., 2017_[23]; Dahlström, Lapuente and Teorell, 2012_[24]; Meyer-Sahling and Mikkelsen, 2016_[25]). De hecho, la aparición de muchos de los servicios públicos meritocráticos modernos se remonta a la creación del Estado democrático y liberal en el siglo XIX. Se reconoció cada vez más que, para que el Estado funcione de manera eficaz, es necesario un nivel de separación entre los intereses privados y el público. El servicio civil debe ser receptivo a los intereses democráticamente electos de la mayoría, pero diferenciarse de ellos, y guiarse por consideraciones éticas que refuercen el Estado de derecho, la imparcialidad y la equidad, atendiendo al interés público general (Demmke and Moilanen, 2012_[26]).

El diseño organizacional específico es esperable que promueva un comportamiento alineado con estos valores. “Tradicionalmente, una estructura organizativa jerárquica y formal, trayectorias profesionales claras y rígidas, permanencia vitalicia, empleo a tiempo completo, nivel jerárquico, sistemas de pensiones ventajosos y sistemas rígidos de remuneración fueron introducidos para reducir, en la medida de lo posible, el riesgo de influencia política excesiva, corrupción, conducta ilícita, ejercicio de intereses privados e inestabilidad del gobierno” (Demmke, 2019_[27]). Si bien hoy en día muchas de estas características están siendo reconsideradas, el concepto fundamental de una gestión pública meritocrática sigue siendo un principio estable en la toma de decisiones en materia de recursos humanos del sector público.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* recomienda a sus adherentes "promover un sector público profesional, basado en méritos, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del servicio público, en particular a través de:

- a. garantizar una gestión de recursos humanos donde se apliquen sistemáticamente principios básicos, como méritos y transparencia, que contribuyan a promover el profesionalismo del servicio público, evitar el favoritismo y nepotismo, proteger contra injerencias políticas improcedentes y mitigar los riesgos de abuso de poder y de conducta indebida;
- b. garantizar un sistema de reclutamiento, selección y promoción justo y abierto, basado en criterios objetivos y procedimientos formalizados, así como un sistema de evaluación que fomente la rendición de cuentas y el carácter de servicio público".

Este capítulo facilita la comprensión de esta recomendación al definir los conceptos inherentes. Inicia con una discusión sobre cómo los sistemas basados en méritos dan sustento a una administración pública más ética y reducen los riesgos de corrupción. Luego discute retos claves en la materia en América Latina.

3.2. ¿Cómo el mérito reduce los riesgos de corrupción?

La toma de decisiones y la administración del servicio público basadas en el mérito reducen la corrupción. Un estudio de 107 países demuestra esta relación basado en la encuesta de expertos sobre Calidad del Gobierno y controlando por una serie de explicaciones alternativas que incluyen factores políticos, económicos y culturales (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2012^[24]).

Las razones de esta relación son diversas y se pueden agrupar en tres categorías, que serán analizadas con mayor profundidad en la sección, a saber:

1. Contar con sistemas instituidos basados en méritos reduce las oportunidades de patronazgo y nepotismo, las cuales pueden, en casos extremos, ser formas graves de corrupción.
2. Los sistemas basados en méritos proporcionan los fundamentos necesarios para desarrollar una cultura de integridad y ética pública.
3. Contar con sistemas basados en méritos aporta los procesos necesarios para integrar pruebas de integridad y evaluaciones basadas en valores, en la toma de decisiones de recursos humanos.

3.2.1. *El mérito como impedimento estructural a las formas de corrupción de nepotismo y patronazgo*

Clientelismo, nepotismo y patronazgo pueden ser formas de corrupción cuando dan lugar al uso de fondos públicos para enriquecer a personas en función de sus lazos familiares, afiliaciones políticas o estatus social. En casos extremos, pueden conllevar la creación de puestos públicos con la intención de ofrecer una fuente de ingresos como recompensa a aliados políticos, sin que el trabajo sea realmente necesario. En otros casos, los cargos públicos pueden ser comprados y vendidos "por debajo de la mesa".

Los sistemas basados en méritos reducen estos riesgos de manera considerable al hacer que los cargos sean transparentes y que su existencia requiera una justificación clara. Primero, esto hace que sea más difícil crear puestos "fantasmas" (que no son realmente

necesarios, en los cuales la persona realmente no desempeña un trabajo imprescindible) con el propósito de recompensar a amigos y aliados. Segundo, los procesos de toma de decisiones objetivos y transparentes hacen que sea más difícil asignar personas a puestos cuyos requisitos no cumplen. Las personas pueden no obstante tomar medidas para influir injustamente en el sistema, pero las instancias de recurso y las funciones de supervisión aseguran que las reglas sean aplicadas y que quienes intentan engañar se atengan a las consecuencias.

El mérito ofrece los tipos correctos de incentivos y responsabilidades que sustentan la profesionalización, el carácter del servicio público y los valores públicos. Así, una función pública basada en méritos contribuye a una corrupción menos generalizada en todas las áreas del sector público.

Hay varias razones para esto (Charron et al., 2017^[23]):

- Los sistemas meritocráticos atraen a profesionales más calificados que pueden sentirse menos tentados por la corrupción.
- Las meritocracias crean un espíritu de solidaridad que recompensa el trabajo duro y las habilidades. Cuando las personas son nombradas sin causa meritatoria estarán menos propensas a considerar su cargo como legítimo y lo verán más bien como un medio de enriquecimiento personal mediante un comportamiento ávido de ingresos. Por lo tanto, también hay una cualidad motivacional en los sistemas basados en méritos que fortalece el servicio público.
- La estabilidad laboral es otra forma mediante la cual se ha demostrado que la meritocracia reduce el riesgo de corrupción. Tiende a promover una perspectiva a plazo más largo para la toma de decisiones, lo que refuerza el compromiso del empleado con su trabajo y hace que sea menos tentador involucrarse en un oportunismo a corto plazo que pueda presentar la corrupción. En cambio, si las personas saben que su trabajo será de corta duración, posiblemente se sentirán más alentados a usar su cargo para obtener beneficios personales en el poco tiempo del que disponen.
- La separación de carreras profesionales, en burócratas y políticos, ha demostrado aportar incentivos para que cada grupo controle al otro y expongan recíprocamente conflictos de interés y riesgos de corrupción. A la inversa, cuando la burocracia consiste mayormente en nombramientos políticos, la lealtad al partido gobernante puede desincentivar la denuncia de corrupción política por esa burocracia (y los funcionarios electos también pueden estar más dispuestos a tomar medidas contra la corrupción al interior de la burocracia).

En el centro de esta discusión reside una cuestión de lealtad y valores. Cuando los principios de mérito rigen los procesos de empleo, los servidores públicos adoptarán la dirección de su gobierno, pero serán leales el uno con el otro y con los valores que comparten. De este modo, los sistemas basados en méritos y los valores comunes del sector público están intrínsecamente vinculados y proporcionan una fuerza compensatoria importante al poder político que podría priorizar la popularidad para ganar elecciones y/o el afán de provecho personal por encima del servicio al bien público.

Pero no es solo entre las capas burocráticas y políticas donde el mérito desempeña un papel. En efecto, un organismo verdaderamente meritocrático debe también promover una cultura más abierta, en la que los empleados se sientan libres de expresar, a los mandos medios y superiores, sus motivos de preocupación sobre la integridad y riesgos

de corrupción al interior de la administración pública. Esto se debe a que en un sistema basado en el mérito tales discusiones no darían como resultado la rescisión del empleo e idealmente limitarían posibles represalias por manifestar desacuerdo o incluso por denunciar irregularidades (Morrison, 2014_[28]).

3.2.2. La integridad como criterio de mérito: incluir los valores públicos en el reclutamiento y la evaluación

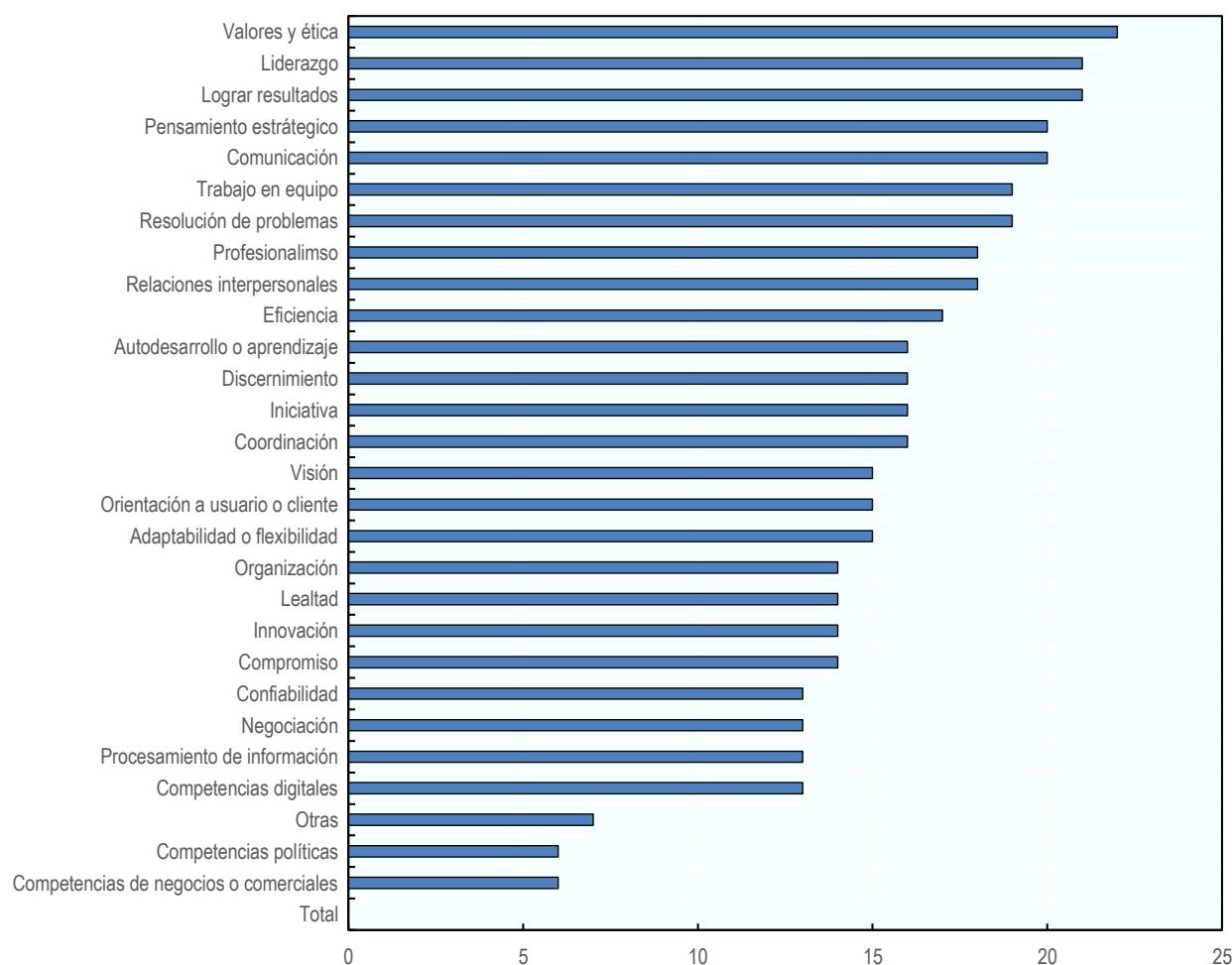
Hasta ahora, esta discusión sobre las formas en que el mérito reduce los riesgos de corrupción, se ha centrado en la manera en que los sistemas basados en méritos **implícitamente** reducen las oportunidades de corrupción laboral y refuerzan una cultura de integridad. Una tercera manera en que los sistemas basados en méritos pueden reforzar la integridad es creando **explícitamente**, en el sistema de méritos, pruebas y evaluaciones relacionadas con la integridad. En otras palabras, los sistemas basados en méritos pueden proveer la infraestructura necesaria para racionalizar la toma de decisiones, basada en valores, en el reclutamiento, la promoción, la evaluación del desempeño y en otros procesos de recursos humanos.

Cuando se alinean los valores personales y organizacionales (tales como la integridad), los empleados tienden a lograr un mejor desempeño. La medida de ajuste a los valores es uno de los principales predictores del compromiso del empleado; se asocia con un mejor desempeño laboral y probablemente contribuya a una mayor integridad y menor corrupción (OCDE, 2016_[29]).

Un sistema de recursos humanos basado en méritos es una condición previa para cualquier tipo de prueba de valores y alineamiento. Una gran mayoría de los países de la OCDE incluyen en sus marcos de competencias valores y ética (Figura 3.1) y esto proporciona una base para probarlos en los procesos de recursos humanos, tales como reclutamiento, promoción y evaluación del desempeño. Sin embargo, evaluar los valores que guían la toma de decisiones y la motivación de las personas no es tan fácil como evaluar sus logros educativos y su experiencia.

Figura 3.1. Competencias destacadas en inventarios de habilidades y marcos de competencia

Respuestas de 35 países de la OCDE, 2016.



Notas: Las barras hacen referencia al número de países de la OCDE que respondieron positivamente a esta pregunta para estas áreas.

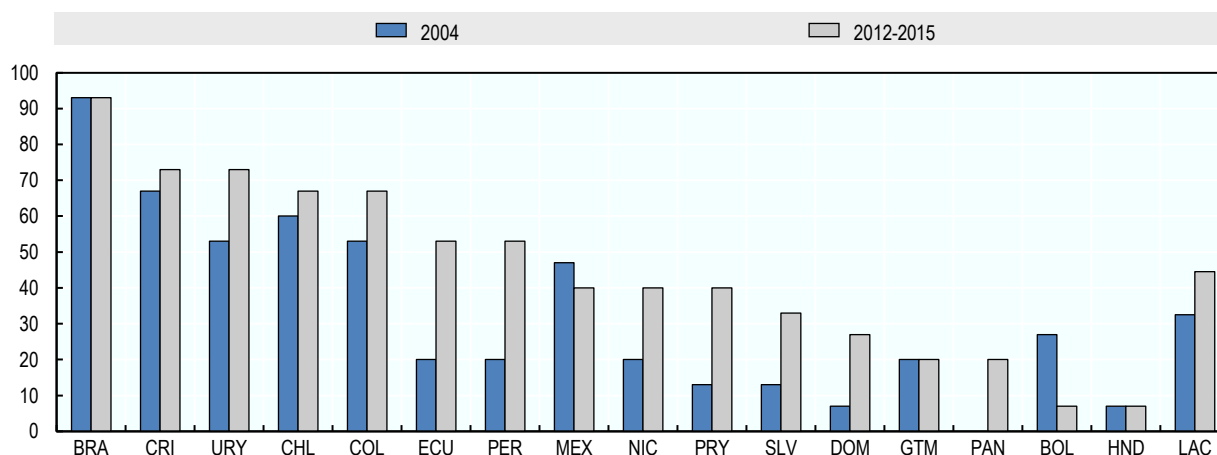
Fuente: OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries [Encuesta sobre la gestión estratégica de los recursos humanos en los gobiernos centrales y federales de los países de la OCDE], OCDE, París.

3.3. Retos en América Latina

La mayoría de los países de la región han realizado progresos significativos en la contratación meritocrática de servidores públicos, y las puntuaciones del Índice de mérito civil han mejorado significativamente en casi todos los países desde 2004 (Figura 3.2.). El Índice de méritos evalúa los siguientes factores: si la contratación está abierta a todos los candidatos con las cualificaciones requeridas y se establece de acuerdo a consideraciones técnicas, si existen mecanismos de salvaguarda adecuados contra la arbitrariedad durante el proceso de contratación y si los despidos que afectan a los puestos profesionales no están motivados por cambios políticos. Uno de los principales motores de la mejora ha sido la introducción de portales web de empleo público a través de los cuales los concursos de contratación son más abiertos, llegan a un mayor número

de destinatarios, se pone más énfasis en las pruebas de selección y se fortalecen las agencias de servicios civiles (OCDE, 2016^[14]). Por ejemplo, en 2013 Paraguay creó el portal *Paraguay Concurso*, que incluye la admisión y promoción de concursos y establece procedimientos para crear y validar oposiciones, anunciar puestos de trabajo, evaluar candidatos y anunciar los resultados de los concursos (OCDE, 2018^[30]).

Figura 3.2. Mejora significativa del Índice de Mérito Civil



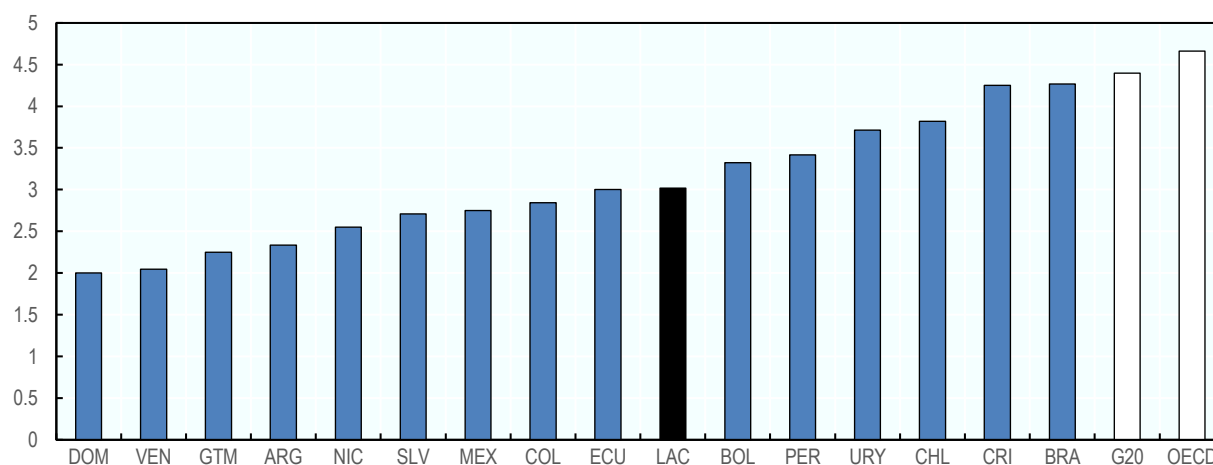
Nota: Este índice mide las garantías de profesionalismo en la forma en que funciona el sistema de servicio civil, y por lo tanto da un valor a la imparcialidad en la toma de decisiones en cada subsistema de gestión. Específicamente, el Índice de mérito mide el grado de protección efectiva contra la arbitrariedad, la captura política o el clientelismo, y las diferentes formas en que los grupos o sectores interesados se dedican a la búsqueda de rentas. La escala es de 0 a 100, siendo 100 la mejor puntuación posible.

Fuente: (OCDE, 2016^[14]).

Sin embargo, existen varios desafíos que siguen socavando el servicio público meritocrático en América Latina:

- **Alto nivel de politización, que da lugar a una rotación frecuente de personal.** En la región, la alta rotación de personal en el servicio civil es más la norma que una excepción, y está favorecida por su elevada dependencia de los ciclos políticos. La encuesta a expertos en calidad de gobernanza (Quality of Governance Expert Survey), con datos basados en la encuesta a expertos en administración pública, confirma el alto grado de politización de la administración pública en América Latina que, en promedio (3,0), se percibe por debajo del promedio del G20 (4,4) y de la OCDE (4,6). De hecho, incluso los países con calificaciones más altas, Brasil y Costa Rica, obtienen puntuaciones por debajo de la media del G20 y de la OCDE (Figura 3.3.). Este es un indicador del grado en que la política y/o la afiliación política influyen sobre la contratación en el servicio civil, lo que afecta su profesionalización y puede llevar al clientelismo y favoritismo, socavando la lealtad hacia el público y dirigiéndola hacia el partido o el «patrón» en el poder. La elevada tasa de rotación de personal puede amenazar la estabilidad de la gestión y la continuidad necesaria para llevar a cabo las reformas. Si los ciudadanos perciben que se designa a funcionarios en función de su afiliación política más que de sus capacidades y competencias, esto puede incidir en la pérdida de confianza en las instituciones (OCDE, 2018^[7]).

Figura 3.3. Alta percepción de politización del servicio civil en los países de América Latina



Nota: El índice mide en qué medida la administración pública es profesional en lugar de politizada. Los valores más altos indican una administración pública más profesionalizada. Se basa en cuatro preguntas de la encuesta: al pensar en el país que ha elegido, ¿con qué frecuencia diría que ocurre lo siguiente hoy: cuando se reclutan empleados del sector público, las habilidades y los méritos de los solicitantes deciden quién consigue el trabajo? Cuando se reclutan empleados del sector público, ¿las conexiones políticas de los solicitantes deciden quién consigue el trabajo? ¿Los principales líderes políticos contratan y despiden a altos funcionarios públicos? Los altos funcionarios públicos son reclutados dentro de las filas del sector público? La escala para cada pregunta es 1-7 (desde "casi nunca" hasta "casi siempre").

Fuente: (Dahlström et al., 2015^[31]).

- **Incoherencia de los regímenes de empleo público.** Muchos países latinoamericanos luchan contra la incoherencia entre los múltiples regímenes de empleo público en el servicio público. En Costa Rica, por ejemplo, pese al éxito del Régimen de Servicio Civil (RSC), que regula el empleo en el poder Ejecutivo nacional, la mayoría de las instituciones públicas fuera de la RSC tienen su propia legislación que regula el empleo público y las prácticas de gestión de recursos humanos (OCDE, 2015^[32]). Este sistema ha dado lugar a una disparidad significativa de las condiciones laborales entre las instituciones. Es más, los regímenes de empleo diseñados para trabajadores temporales permiten a menudo a los empleadores eludir la contratación basada en méritos. En Argentina, las estadísticas estimadas de la Secretaría de Modernización sugieren que el 34% de los empleados del servicio público tiene contratos a corto plazo, a pesar de una ley que establece que se espera que las organizaciones limiten los contratos no permanentes al 15% de la planta total de personal (OEA/Ser.L. and SG/MESICIC/doc.490/16. rev. 4, 2017^[33]). Estos empleados con contratos de corta duración a menudo se renuevan indefinidamente, lo que los convierte en empleados permanentes sin haber experimentado un proceso de contratación basado en el mérito (OEA/Ser.L. and SG/MESICIC/doc.490/16. rev. 4, 2017^[33]).
- **Falta de la cultura de alto rendimiento.** Crear una cultura de alto rendimiento es esencial para desarrollar una fuerza laboral cualificada. No obstante, la implementación de sistemas de gestión del rendimiento en los países de ALC tiende a ser formalista y a que se le otorgue mejor puntuación de la real en las valoraciones. Por ejemplo, en Colombia los objetivos no suelen estar vinculados a las funciones y deberes del funcionario público, y la estructura de incentivos en el servicio público es inadecuada, ya que no existen beneficios claros, como los ascensos laborales, que motiven a la obtención de buenos resultados en las

evaluaciones (Strazza et al., 2016^[34]). Si se implementan de manera eficaz, las evaluaciones de desempeño pueden utilizarse como punto de apoyo para transmitir valores y expectativas o aclarar cualquier duda. Es importante incorporar la integridad y la ética pública en las evaluaciones, tanto como criterio de evaluación formal como en el modo en que se lleva a cabo la evaluación. Por ejemplo, los objetivos de rendimiento pueden centrarse en los medios y en los fines, preguntando no solo si se han alcanzado los objetivos de rendimiento, sino también cómo ha logrado los objetivos el servidor público (OCDE, 2017^[11]).

Sin embargo, muchos de estos desafíos son síntomas de problemas de gobernanza subyacentes más profundos relacionados con los intereses políticos para mantener el *status quo*. De hecho, es posible que los costos políticos superen los beneficios que brindan las reformas del servicio civil, lo que dificulta el progreso en las áreas arriba mencionadas (Geddes, 1991^[35]). Esto explica por qué las reformas han resultado difíciles de implementar, aunque se reconozcan los problemas relacionados con un servicio civil débil y se conozcan los remedios. Así, es posible que para lograr avances también tengan que abordarse problemas más profundos relacionados con la financiación política y las campañas (véase el Capítulo 5).

3.4. Conclusiones y recomendaciones

Para lograr una cultura de integridad dentro del sector público es primordial contar con una función pública competente, profesional y comprometida con los valores y los intereses públicos. Aunque la mayoría de los países de la región han progresado en la construcción de un servicio público basado en el mérito, siguen existiendo varios desafíos a los que es necesario hacer frente, al respecto aquí se presentan algunas recomendaciones.

- Invertir en reforzar las competencias de los empleados públicos y asegurar que estos se guían por valores éticos en la toma de decisiones. Esto es clave para conseguir una función pública de alto rendimiento y reducir, a su vez, los riesgos de corrupción.
- Desarrollar una estructura de incentivos en el servicio público en la que se incluyan beneficios claros, como ascensos laborales, que motiven a la obtención de buenos resultados en las evaluaciones
- Implementar de manera eficaz evaluaciones de desempeño que puedan utilizarse como punto de apoyo para transmitir valores y expectativas o aclarar cualquier duda. La información fiable sobre la evaluación del rendimiento puede ser valiosa para ajustar las políticas o los procesos existentes, así como para vincular el rendimiento individual con objetivos organizativos más amplios.
 - Es importante incorporar la integridad y la ética pública en las evaluaciones, tanto como criterio de evaluación formal como en el modo en que se lleva a cabo la evaluación, en particular para los funcionarios de alto nivel.
 - Podría concederse un reconocimiento especial a los servidores públicos que adoptan sistemáticamente conductas meritorias o que contribuyen a la construcción de un clima de integridad en su departamento.
- Contar con una estructura organizativa transparente y lógica que identifique claramente los puestos y describa la función y el trabajo que debe realizarse en cada puesto. Así, se garantiza que la creación de nuevos puestos se realice sobre

la base de la necesidad funcional, y que el servidor público seleccionado cumpla los requisitos necesarios.

- Poner a disposición y examen público el organigrama completo de las entidades en aquellos sistemas en los que el favoritismo y el nepotismo sean de alto riesgo.
- Asegurar la imparcialidad del proceso de reclutamiento. Si el proceso de reclutamiento es percibido como injusto, los candidatos pueden concluir que la organización se atiene a sus propios pronunciamientos de integridad y rebajar los estándares éticos entre los empleados, al enviar el mensaje de que el principio de meritocracia no es respetado. Es más, puede disminuir la calidad y eficiencia del servicio público al asignar responsabilidades a candidatos no calificados (Mulcahy, 2015^[36]).
- Para evitar cualquier percepción de favoritismo en el proceso de reclutamiento, se deberían publicar los puestos disponibles en la administración pública y diseñar las decisiones de nombramiento a modo que el superior inmediato no sea el único involucrado en la selección final.
 - Adicionalmente, para evitar el nepotismo podría introducirse la declaración obligatoria de relaciones familiares al momento de la contratación.
 - Asimismo, se podría sensibilizar a los servidores públicos sobre la posibilidad de un conflicto de intereses, si participan, formal o informalmente, en cualquier asunto que afecte directamente la contratación de un familiar.
 - Las infracciones tendrían que ser aplicadas a través de los códigos disciplinarios como un incumplimiento de las políticas de conflicto de intereses (OCDE, 2017^[11]).
- Invertir en medidas que promuevan la ética y los valores públicos, como la provisión de orientación y formación para identificar y gestionar situaciones de conflicto de intereses y resolver dilemas éticos. Éstas deben integrarse en la gestión pública y no percibirse como un ejercicio complementario y autónomo. En este sentido, los códigos de conducta y ética pueden crear conciencia y sensibilizar sobre los valores comunes y las normas de conducta propias de la función pública.
 - Por ejemplo, Colombia ha elaborado recientemente de manera participativa un Código de Integridad general que aplica para toda la administración pública sin ser un documento legal (Recuadro 3.1.).

Recuadro 3.1. El Código de Integridad de Colombia

En 2016, el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia inició un proceso para definir un Código General de Integridad. Mediante un ejercicio participativo en el que participaron más de 25 000 funcionarios a través de diferentes mecanismos, se seleccionaron cinco valores fundamentales:

1. Honestidad
2. Respeto
3. Compromiso
4. Diligencia
5. Justicia

Además, cada entidad pública tiene la posibilidad de integrar hasta dos valores o principios adicionales para responder a sus necesidades organizativas, regionales y/o sectoriales específicas.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia (www.funcionpublica.gov.co/eva/codigointegridad/index.html).

- Finalmente, los funcionarios de alto nivel han de ejemplificar y transmitir los valores organizativos a sus supervisados. Investigaciones en aprendizaje social han dejado claro que las personas tienden a modelar el comportamiento de los demás y que los líderes dentro de cualquier organización actúan como modelos morales para los que están debajo de ellos en el organigrama (OCDE, 2018^[16]). Por lo tanto, si el objetivo es crear una cultura de integridad con altos estándares de conducta, entonces los gerentes y los líderes de cada organización deben tener en cuenta que los supervisados los observan y que deben practicar lo que predicán.

Capítulo 4. Las tres líneas de defensa al servicio de la prevención de la corrupción: Perspectivas sobre el control interno en América Latina

El principio diez de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública enfatiza a sus adherentes la necesidad de implementar un marco de control y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad en las entidades del sector público. El modelo de las tres líneas de defensa distingue la existencia de tres grupos dentro de la organización para la efectiva gestión del riesgo y el control, los que actuando efectivamente aseguran mejor el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Dicho modelo enfrenta desafíos particulares en la región, entre los que se destacan la necesidad de fortalecer y promover la independencia de la función de auditoría interna, promover la apropiación de la gestión de riesgos por parte de la administración, y una mejor diferenciación entre la segunda y la tercer la línea de defensa.

4.1. Introducción

Garantizar el cumplimiento de las normas y reglamentos y lograr de manera eficiente los resultados que el gobierno prometió cumplir es la función estratégica del sistema de control interno, así como de los controles y auditorías externos. Como tal, un marco sólido de control interno y gestión de riesgos es la piedra angular de la defensa de una organización contra la corrupción y otras prácticas no éticas, y es fundamental para lograr una buena gobernanza.

Un marco de control interno y gestión de riesgos salvaguarda la integridad en las organizaciones del sector público, asegurando en particular un entorno de control favorable y un enfoque estratégico de la gestión de riesgos que incluya la evaluación de los riesgos de integridad y el tratamiento de las deficiencias de control (Recuadro 4.1.). Todos los servidores públicos desempeñan una función dentro de un sistema de control interno de alto funcionamiento, que suele tener tres elementos esenciales: gestión, supervisión y auditoría interna.

Recuadro 4.1. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública: Control interno y gestión de riesgos

Implementar un marco de control y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad en las entidades del sector público, en concreto:

- a) garantizando un sistema de control con objetivos precisos que demuestren el compromiso de los responsables con la integridad pública y los valores del servicio público, y que ofrezca un nivel razonable de garantía en cuanto a la eficiencia y los resultados de la entidad, así como del cumplimiento de las leyes y prácticas;
- b) garantizando un enfoque estratégico de la gestión de riesgos que comprenda la evaluación de riesgos en el ámbito de la integridad en el sector público, que aborde las carencias en materia de control (en particular, incorporando señales de alerta en los procesos críticos) e implementando un mecanismo eficaz de supervisión y control de calidad del sistema de gestión de riesgos;
- c) garantizando que los mecanismos de control sean congruentes y que comprendan procedimientos claros que respondan a sospechas creíbles de infracciones de leyes y reglamentos, y que faciliten las denuncias ante las autoridades competentes sin temor a represalias.

Fuente: (OCDE, 2017^[5]).

El modelo de las tres líneas de defensa ayuda a definir roles y deberes en la gestión de riesgos y el control en las organizaciones. El modelo distingue la existencia de tres grupos dentro de la organización para la efectiva gestión del riesgo y el control, los que actuando efectivamente aseguran mejor el cumplimiento de los objetivos organizacionales.

La primera línea de defensa está reflejada por los encargados de la línea frontal de operación, quienes deben apropiarse y administrar el control y el riesgo. Son quienes conocen la operación y ejecutan directamente las actividades propias de la organización. La segunda línea está compuesta por quienes supervisan, mediante labores de monitoreo del riesgo y control, en apoyo a la administración y eventualmente colaboran en el diseño de controles. Muchas veces están a cargo de áreas de administración en la organización, y desarrollan labores de control financiero, seguridad, cumplimiento, calidad, inspección y gestión de riesgos. La tercera línea es la desarrollada por la auditoría interna, que provee aseguramiento independiente al directorio y a la alta gerencia acerca de la efectividad de la gestión del riesgo y el control efectuados por la organización. Esta línea no participa de labores propias de la gestión, lo que la diferencia de la segunda línea de defensa. Funcionando este modelo, el directorio recibe información confiable sobre los riesgos más significantes y sobre cómo la administración está respondiendo a esos riesgos.

Este modelo puede aplicarse a las entidades públicas, cualquiera sea el sistema de gobierno y la organización interna de dichas entidades, aunque tomando en cuenta las características especiales de cada organización. El modelo debe reflejarse al interior de cada entidad, y no involucra necesariamente al control externo y los reguladores.

4.2. Desafíos para una efectiva implementación de las tres líneas de defensa en América Latina

Uno de los factores que parece incidir fuertemente en explicar niveles de control interno distintos, es una heterogeneidad de capacidades institucionales para la gestión. Esta heterogeneidad se puede identificar entre los países, pero también al interior de cada administración pública. Por un lado, se evidencian entornos de control existentes formalmente y adecuados, pero sin que ello se traduzca necesariamente en prácticas organizacionales. Esto puede consistir, por ejemplo, en la existencia de estructuras organizacionales formales que no corresponden a las estructuras informales que operan; en la ausencia de roles claros para la gestión de la entidad; en procesos no estructurados de apoyo y negocios, entre otros.

Por otro lado, el personal de las entidades públicas no siempre cuenta con la formación y las competencias necesarias para gestionar las operaciones, para supervisar o para desempeñar áreas de gerencia, y así colaborar para que la entidad pública responda a las crecientes necesidades de la población. El lento desarrollo de los sistemas de contratación de personal basados en el mérito y en procesos competitivos se traduce en inadecuaciones del personal a las necesidades de gestión de numerosas entidades públicas (ver también los capítulos 2 y 3). En otros casos, la posibilidad de usar mecanismos transitorios de contratación de servidores públicos, limita la posibilidad de especialización de los mismos y de dar sostenibilidad a la generación de capacidades institucionales, especialmente en países con alta rotación de personal en los empleos públicos.

En ese contexto, aquellas entidades públicas que tengan una menor capacidad institucional para la gestión tendrán condiciones menos propicias para la implementación efectiva del modelo de las tres líneas de defensa. Efectivamente, varios expertos consultados han coincidido en señalar como un factor limitante para dicha implementación una debilidad institucional en la Administración Pública, caracterizada por la carencia o la insuficiencia de la gerencia pública, la rotación de personal profesional, e insuficientes programas de formación para servidores públicos.

Esta debilidad para la gestión se traduce en muchos casos en una separación poco clara de la primera y segunda línea de defensa, donde la segunda no lleva a cabo una labor de supervisión y apoyo a la gestión de riesgos. Asimismo, parece existir una dificultad de la primera y segunda línea de defensa para asumir como función propia la identificación, el análisis y la respuesta al riesgo. Esta tarea, muchas veces las realizan *de facto* las unidades de auditoría interna (UAI), o similares. En tales casos, se debilita la labor de aseguramiento de la tercera línea de defensa, al perder un grado importante de independencia de criterio cuando la UAI debe reportar si los riesgos se identifican y gestionan adecuadamente en la organización.

También el diseño técnico que se ha dado a la función de auditoría interna en algunas administraciones puede producir confusión respecto de las tres líneas de defensa, y alentar la falta de apropiación de la Administración respecto de los riesgos. Cada vez que la UAI elabora análisis y mapas de riesgo en lugar de la Administración, está relevando de hacerlo a los responsables de la gestión y supervisión en cada entidad. La identificación de riesgos debería ser una labor de las funciones de gestión de cada entidad, con el apoyo de unidades de planificación o de control de gestión. La función de auditoría interna debería emitir una opinión acerca de la calidad de los métodos para dicha identificación, y efectuar recomendaciones que se traduzcan en una asesoría para la mejora en la gestión.

La identificación y gestión de riesgos de fraude y corrupción también manifiesta importantes desafíos, aun cuando se encuentren en proceso de implementación una serie de reformas y medidas anticorrupción en casi todos los países del estudio. En algunos casos la sola noción de riesgo no es comprendida por los gestores públicos, y en otros existe un enfoque en identificar el riesgo de corrupción, pero dificultando la identificación de otros riesgos relevantes, como si el riesgo sólo consistiera en el desvío ilegal de fondos públicos. Por otra parte, como ya se mencionó, en varios países de la región la identificación de riesgos de corrupción no es hecha por los responsables de la gestión, sino por las UAI. Las metodologías utilizadas para identificar y evaluar riesgos de fraude y corrupción muestran variabilidad, basándose en objetivos, en procesos, o en evidencias pasadas. Abordar la adecuada gestión de riesgos requiere tomar en cuenta que se precisa de acciones de cambio coherentes, desde la Administración activa y también desde la auditoría interna y el órgano rector de control interno.

De una manera más específica, los desafíos identificados por informes de la OCDE y por expertos nacionales apuntan a lo siguiente:

- La relevancia de fortalecer la independencia y las capacidades de las UAI.
- Separar y aclarar las funciones de la UAI en relación a otras unidades del control.
- Incidir en la mejora de la segunda línea de defensa y reforzar el rol de aseguramiento de las UAI.
- Hacer más eficiente y efectiva la labor de la UAI.

4.2.1. Fortalecer la independencia y las capacidades de las unidades de auditoría interna

La independencia de las UAI se puede fortalecer mediante diversas medidas. Primero, se puede lograr mayor independencia a través de la profesionalización de la función de auditoría interna en las entidades públicas gracias a procesos de selección meritocráticos. Por ejemplo, el Estudio sobre Integridad de la OCDE en Colombia recomendó mejorar los servicios de auditoría interna profesionales mediante la implementación de políticas de gestión de recursos humanos que garanticen su independencia (OCDE, 2017^[11]). Específicamente ha recomendado el establecimiento de un sistema de selección del personal basado en el mérito y fomentando el desarrollo de la capacidad técnica y profesional de control en todos los niveles de la administración. En Colombia se han dado pasos, especialmente si se toma en cuenta que en los últimos años los jefes de las Oficinas de Control Interno (OCI, que desempeñan el rol de una UAI) de las entidades nacionales han sido designados de acuerdo a un proceso de selección basado en el mérito. Sin embargo, el proceso de remoción de estos jefes sigue siendo discrecional. El personal de las UAI tampoco cuenta con tales procedimientos de selección, dependiendo la contratación del personal de la decisión del titular de cada entidad. En el nivel territorial, donde existen aproximadamente 500 municipios obligados a contar con UAI, la selección de los jefes de unidad y el personal no está reglamentada. Se trata en consecuencia de una tarea de largo alcance, en la que se dio un primer paso para mejorar la independencia de los jefes de UAI. Este desafío es aplicable a la mayoría de los países de la región.

Segundo, es clave que exista una normativa que defina claramente las funciones de las UAI y su independencia. Esto es el caso para todos los países que respondieron a la *Encuesta OCDE sobre Integridad Pública 2018*, salvo Chile. En Chile, no existe en la actualidad legislación que regule el sistema nacional de control, ni las características y

funciones de la auditoría interna gubernamental. Todo se regula mediante instructivos presidenciales y guías técnicas. Sin embargo, se ha reconocido la necesidad de dotar legalmente de mayor independencia a las UAI. A pesar del buen nivel de los profesionales de la estructura de auditoría gubernamental chilena, es necesario que exista una ley que garantice la independencia de estas unidades. En este sentido, resulta propicio que se esté tramitando desde hace años en el Congreso Nacional un proyecto de ley para la creación del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) que incluye normas para la intervención de este Consejo en los procesos de selección y remoción de los auditores internos gubernamentales. En dicho proyecto podrían incluirse normas que aseguren mayor independencia del personal del CAIGG y de los auditores internos en las entidades públicas, así como el uso del sistema de alta dirección pública.

Tercero, especialmente en los casos de Colombia, México y Perú, se podrían explorar los beneficios de introducir consejos o comités independientes de auditoría y de riesgo, en relación con la eficacia y la eficiencia de la función de gestión de riesgos y de control interno. Como señala el informe de Perú, la eficacia del marco normativo de control interno y gestión de riesgos, incluida la concientización del valor agregado del control interno entre la dirección superior y el fortalecimiento de la independencia y la objetividad de la función de auditoría interna, podría beneficiarse de la introducción de comités o consejos de riesgo y auditorías independientes (OCDE, 2017_[12]). Una manera de llevarlo a cabo es desarrollar un plan de acción piloto para el establecimiento (es decir, la misión, los procedimientos de selección y nombramiento, las líneas jerárquicas, etc.) de Juntas y Comités independientes de Auditoría y Riesgos en sectores seleccionados, para evaluar su impacto en el fortalecimiento de la independencia de la información y en la función de aseguramiento de la auditoría interna, así como la eficacia de la función de administración de riesgo. Por ejemplo, se podrían implementar estos pilotos en sectores considerados de alto riesgo.

Finalmente, a pesar de los esfuerzos permanentes llevados a cabo, en la región persiste el desafío de garantizar un adecuado personal profesional en las UAI. La profesionalización y actualización permanente del personal de auditoría interna es un desafío que hoy puede ser más relevante para algunos sistemas nacionales, pero que asume vigencia periódicamente en todos ellos. Los expertos entrevistados de Chile y Costa Rica, por ejemplo, pusieron el acento en la importancia que tiene para el sistema de control interno que los auditores internos tengan las competencias profesionales adecuadas.

Así, más allá de la necesidad de aplicar sistemas de selección de personal que aseguren el mérito, los órganos rectores deben colaborar estrechamente con las organizaciones competentes, para desarrollar los mecanismos adecuados para atraer, desarrollar y retener a personas competentes, que tengan el conjunto adecuado de habilidades y compromiso ético, para trabajar en el área de control y auditoría (OCDE, 2017_[10]). Asimismo, el incremento de esfuerzos de profesionalización y de desarrollo de capacidades de auditoría interna podría apoyarse en las prácticas y certificaciones internacionales, y desarrollar enfoques y módulos específicos al país, para hacer frente a los retos que se presentan. Los servicios de auditoría interna profesionales podrían mejorar mediante la implementación de políticas que fortalezcan las capacidades de los equipos de auditoría interna a través de cursos en temas especializados (OCDE, 2017_[11]). Esto resulta especialmente necesario en materia de gestión de riesgos, auditoría forense y prevención y detección del fraude y la corrupción. Por ejemplo, la Escuela Nacional de Control en el Perú provee formaciones y especializaciones para capacitar a los actores del Sistema Nacional de Control y a los servidores públicos en control gubernamental, administración pública y temas afines.

4.2.2. Separar y aclarar las funciones de la unidad de auditoría interna en relación a otras unidades del control

La separación de las funciones de las UAI respecto de otras unidades parece central para reforzar su independencia, la tercera línea de defensa y favorecer la apropiación del control interno por la Administración. Algunos sistemas de control cuentan con UAI con roles muy cercanos a otras funciones de control y de gestión. Esto desdibuja la imagen de la UAI en las entidades públicas y favorece prácticas de participación de la UAI en la gestión de las entidades. El modelo de las tres líneas de defensa busca que la tercera línea sea desarrollada por la auditoría interna, que provee aseguramiento independiente al directorio y a la alta gerencia acerca de la efectividad de la gestión del riesgo y el control efectuados por la organización. Esta línea no participa de labores propias de la gestión, lo que la diferencia de la segunda línea de defensa.

Con respecto al Perú, el desafío consiste en comprender y gestionar la separación de roles entre auditoría interna y externa (OCDE, 2017^[12]). Las Oficinas de Control Institucional (OCIs), dependen funcionalmente y administrativamente de la Contraloría General de la República (CGR), y como tal forman parte del control y de la auditoría externa. Con excepción de algunas entidades públicas, faltaría todavía una función de auditoría interna que asesore y apoye a la dirección superior, asegurando la adecuación de los procesos de control interno para mitigar los riesgos y asegurando que los gerentes y el personal de las entidades gubernamentales participan activamente en las actividades de control y gestión de riesgos. En cambio, Colombia podría mejorar la definición de las funciones y de las responsabilidades concretas de las OCI para prevenir, detectar y hacer frente a los esquemas de fraude y corrupción (OCDE, 2017^[11]). Junto con eso, la OCDE señaló que el nombre de las Oficinas de Control Interno podría cambiarse a Unidades de Auditoría Interna, para reflejar su misión básica de aseguramiento y asesoría y deslindarse claramente de la Oficina de Control Interno Disciplinario.

En México se podría evaluar la estructura y el modelo operativo de los Órganos Internos de Control (OICs), teniendo también en cuenta los requisitos de la nueva ley anticorrupción y la necesidad de separar el papel de la función de auditoría interna en el combate a la corrupción, con respecto al rol de las investigaciones de fraude y corrupción. También se podrían separar la función de auditoría interna de las OICs, atendido que las OICs tienen variadas y amplias atribuciones y competencias que incluyen las de auditoría interna. En este caso, aún no se ha tomado una decisión gubernamental en tal sentido, pero sí se constata que la nueva ley de responsabilidades administrativas ha motivado que algunas OICs hayan separado la función de auditoría y la de investigación.

En Costa Rica, la función de auditoría interna en el nivel nacional es fácilmente identificable en sus funciones, pero en el nivel local parece estar menos clara y ser inefectiva. En este nivel, el auditor interno en teoría informa al Concejo municipal, pero en entrevistas con municipalidades visitadas en el marco del proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE, fue percibido como contribuyendo poco valor. De hecho, el término de auditor interno parece ser mal concebido como una extensión *de facto* de la CGR al nivel local.

En general, la separación clara de funciones entre el control interno y el externo es más compleja en sistemas de rectoría externa del control interno, como ocurre por ejemplo en Perú, Costa Rica y Guatemala, y es más fácil cuando hay una separación en el diseño del sistema nacional de control, como ocurre en la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Uruguay (Tabla 4.1.). En Argentina, por ejemplo, en virtud de una norma constitucional y la ley 24.156, se diferencian claramente los ámbitos de acción y estructuras de control interno y externo.

Tabla 4.1. Entes rectores de políticas de control y auditoría interna y externa en América Latina

	Control interno	Auditoría interna	Auditoría externa
Argentina	Sindicatura General de la Nación	Sindicatura General de la Nación	Auditoría General de la Nación
Brasil	Controladoria-Geral da União	Controladoria-Geral da União	Tribunal de Contas da União
Chile	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno	Contraloría General de la Republica
Colombia	Secretaría de Transparencia, Departamento Administrativo de la Función Pública	Departamento Administrativo de la Función Pública	Contraloría General de la Republica
Costa Rica	Contraloría General de la Republica	Contraloría General de la Republica	Contraloría General de la Republica
Guatemala	Contraloría General de Cuentas	Contraloría General de Cuentas	Contraloría General de Cuentas
Honduras	Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI)	Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI)	Tribunal Superior de Cuentas
México	Secretaría de la Función Pública	Secretaría de la Función Pública	Auditoría Superior de la Federación
Paraguay	Auditoría General del Poder Ejecutivo	Auditoría General del Poder Ejecutivo	Contraloría General de la Republica
Perú	Secretaría de Integridad Pública (PCM); Contraloría General de la Republica	Contraloría de la Republica	Contraloría General de la Republica
Uruguay	Tribunal de Cuentas	Auditoría Interna de la Nación	Tribunal de Cuentas

Fuente: Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018.

4.2.3. Incidir en la mejora de la primera y segunda línea de defensa y reforzar el rol de aseguramiento de las unidades de auditoría interna

Un desafío es el reforzamiento de la tercera línea de defensa y el rol de aseguramiento de las UAI. Para eso debe insistirse en el papel de aseguramiento de la función de auditoría interna, garantizando que los auditores internos no participen en actividades de segunda línea de defensa (gestión del riesgo, revisión de cumplimiento, gestión de programas) y asignando roles y responsabilidades claros en las tres líneas de defensa, entre todo el personal, a lo largo y ancho de la entidad.

Superar el desafío puede ser más difícil de lograr en unos contextos que en otros. En Chile, se puede afirmar que existen las tres líneas de defensa en prácticamente todas las entidades públicas. El CAIGG ha emitido instructivos y guías técnicas que establecen los roles de control y fortalecen la labor de aseguramiento de las UAI. Por otra parte, la gerencia pública está desarrollada de manera que la segunda línea comprende y se apropie de tareas de supervisión y control, y los responsables de la gestión identifican y gestionan riesgos, con apoyo de las unidades de control de gestión y el aseguramiento de las UAI. Sin embargo, en este contexto favorable, entidades pequeñas no cuentan con una tercera línea de defensa, algo común también en el nivel municipal.

En Argentina hay síntomas de una mejora de las primeras dos líneas de defensa. Según expertos, hace 20 años había entidades, por ejemplo, sin estructura orgánica y sin manuales de procedimiento. Hoy los manuales de procedimientos son revisados por la UAI que a su vez recibe el apoyo de SIGEN, y las UAI apoyan las líneas de defensa en aspectos básicos del entorno de control (mapas de procesos, estructuras organizacionales, entre otros). Sin embargo, en la actualidad, las UAI también hacen la evaluación de riesgo, ya que pocas veces una entidad genera su propio mapa. Sería recomendable separar la gestión de riesgos claramente de la auditoría para que los gerentes asuman la responsabilidad de los riesgos y se sienten facultados para identificar esos riesgos sin temor (OCDE, 2019^[13]).

De acuerdo a expertos nacionales, implementar las tres líneas de defensa también es un desafío actual del Estado colombiano. Según esto, es necesario empoderar a las unidades de planeación, llevar a cabo la separación de las tres líneas de defensa en el nivel territorial, pero también en algunas entidades nacionales donde aún puede persistir confusión sobre la segunda línea de defensa. En México, los expertos nacionales identifican como relevante la labor de aseguramiento de la tercera línea de defensa. En ese país, son las OICs las que elaboran los mapas de riesgos, tomando en cuenta los objetivos y metas institucionales, e identificando riesgos en base a la historia de la entidad y los hallazgos y las recomendaciones de informes anteriores. Los riesgos que evalúan usualmente son de procesos y presupuestales, y en algunas áreas riesgos de fraude y corrupción, como es en la obra pública y en las contrataciones. Han reconocido, sin embargo, que en algunas entidades federativas aún puede haber confusión acerca de las tres líneas de defensa.

En el Perú, el desafío podría estar en los tres niveles. Todo indica que la primera línea de defensa no está clara, y podría estar no activa en numerosas entidades. La segunda línea de defensa parece escasa, existiendo sólo en algunas entidades y empresas. Sólo excepcionalmente habría una tercera línea de defensa. Esta situación de debilidad de las tres líneas es facilitada por el desconocimiento en los gestores públicos y por la volatilidad y alta rotación de personal en el Estado.

4.2.4. Hacer más eficiente y efectiva la labor de la auditoría interna

El desempeño de las UAI tiene que ver, especialmente en tiempos de escasez de recursos, con hacer más con menos. Las UAI deben aprovechar recursos propios y sinergias posibles con otras unidades de control y de auditoría, especialmente de aquellas de su sector. En algunos casos, esto puede consistir en evaluar las actividades de las UAI de la Administración o de un sector, por ejemplo, a través de un benchmarking de actividades de auditoría interna, conducido por equipos de auditoría interna del órgano rector, como sugirió el Informe de la OCDE sobre Integridad Pública en Brasil, para explorar mejoras en su desempeño (OCDE, 2012_[37]). En el mismo informe, se señaló que podrían evaluarse en el mediano y largo plazo un estudio de caso para un servicio de auditoría compartido en la administración pública. En el informe de Colombia también se reitera que se podrían explorar los beneficios de los modelos de servicios de auditoría compartidos, adaptados a las necesidades y a la capacidad de la administración pública colombiana, en un ámbito político determinado o a nivel municipal (OCDE, 2017_[11]).

También resulta necesario fortalecer el efecto de la labor de la auditoría interna. Para algunos expertos entrevistados, como en Chile, este fortalecimiento depende de que los informes de resultados de auditorías realizadas al sistema tengan impacto en la mejora del sistema de gestión de riesgos, y en definitiva en el desempeño de las entidades. En Perú, se considera que la sinergia entre control interno, auditoría interna y prevención del fraude y la corrupción debe estar en las recomendaciones oportunas de la UAI al titular de la entidad; retroalimentación que hoy no existe, sin perjuicio que se hacen recomendaciones de gestión en el control posterior, y de esas recomendaciones se elabora un plan de acción al cual el OCI le hace seguimiento. En Colombia, las UAI podrían contar con mayor efectividad si contaran con lineamientos técnicos y apoyo en materia de fraude y corrupción, ya que sólo lo tienen para reportar hallazgos de corrupción a la Secretaría de Transparencia.

Expertos de Chile han destacado la importancia de que los auditores internos cuenten con herramientas metodológicas e informáticas apropiadas para el trabajo de auditoría. La

tecnología y los datos se pueden usar para gestionar riesgos de manera más efectiva, por ejemplo, mediante la implementación de herramientas de big data. El análisis de datos y de macro datos (big data) puede ser explotado y apalancado de manera más importante, para fortalecer la transparencia y dar sustento a un enfoque anticipatorio basado en el riesgo para la lucha contra el fraude y la corrupción.

4.3. Desafíos para la gestión de riesgos, incluidos de fraude y corrupción

El mapeo y evaluación de riesgos de corrupción son requisitos clave para entender la exposición al riesgo y permitir, a los organismos públicos, llegar a decisiones informadas acerca de la administración de riesgos. Este proceso debe identificar los factores de riesgo, así como los posibles esquemas de corrupción. La evaluación de la probabilidad de que los riesgos de corrupción identificados ocurran y las posibles consecuencias de la materialización de estas amenazas, son también esenciales para priorizar las respuestas y asignar los recursos necesarios.

Para llevar esto a la práctica, es necesario contar con directrices e instrumentos técnicos aptos para la gestión de riesgos, y personal apto para su identificación y gestión, incluidos los riesgos de fraude y corrupción. También se requiere que los mapas de riesgo se traduzcan en planes adecuados para la gestión del riesgo, que las entidades públicas ejecuten como parte de sus operaciones cotidianas. Además, resulta necesario contar con una estructura organizacional dedicada a dicha gestión de riesgos a lo largo de los diferentes niveles y sectores de la Administración Pública.

Los países latinoamericanos cuentan con un estado diverso de desarrollos en materia de gestión de riesgos, y en materia de riesgos de corrupción (Tabla 4.2). Brasil, Chile, Colombia y México cuentan con principios y prácticas específicas para gestionar riesgos de integridad y fraude. En general, se puede decir que todos los países contemplados en el estudio han mostrado avances en la materia, respecto de la situación que mostraban algunos años atrás. En ese sentido, hay desarrollos relativos aun cuando no todos dichos avances sean comparables.

Tabla 4.2. Inclusión de gestión de los riesgos de fraude y corrupción en estándares de control interno

Los estándares establecidos para control interno, ¿incluyen principios y prácticas específicas para gestionar los riesgos de fraude y corrupción?

	ARG	BRA	CHL	COL	CRI	HND	MEX	PGY	PER	URY
Sí, hay delineados explícitamente principios y prácticas específicos para gestionar los riesgos de fraude y corrupción		X	X	X			X			
No, solo existen referencias al fraude/corrupción, en un contexto más amplio de actividades de gestión de riesgos (por ejemplo: a nivel estratégico, operativo o para actividades de gestión de riesgos financieros)	X				X			X		X
No, no se hace ninguna referencia ni a riesgos de fraude/corrupción ni a su gestión						X			X	

Fuente: Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018.

Con respecto a la gestión de riesgos, incluyendo la de corrupción y de fraude, los desafíos más importantes de los países son los siguientes:

- Lograr que la administración se apropie de la gestión de riesgos.
- Generar capacidades, herramientas y prácticas que facilitan la gestión de riesgos.
- Usar datos para gestionar riesgos de corrupción.

4.3.1. Proveer incentivos y capacidades para que la administración se apropie de la gestión de riesgos

Quien debe identificar y gestionar los riesgos, incluyendo aquellos de fraude y corrupción, es el gestor, la primera y la segunda línea de defensa. La mejor muestra de una adecuada comprensión y asimilación de la gestión de riesgos, es que la información sobre riesgos sea utilizada de manera continua para la toma de decisiones de gestión por la Administración.

Para llegar a ese punto, los países latinoamericanos presentan tres obstáculos usuales:

- Una falta de conocimiento de los servidores públicos en las diversas entidades acerca de la existencia de normas, políticas o directrices sobre gestión de riesgos;
- Una falta de comprensión de los procesos y utilidad de la gestión de riesgos; y,
- Una desvinculación entre los encargados de la función de gestión y la función de identificación y evaluación de riesgos, como si se tratara de dos funciones separadas.

La falta de conocimiento depende en gran medida de la existencia de un sistema de información apto para comunicar las reglas y lineamientos para la gestión pública, y un ambiente organizacional apto para su adopción. La falta de comprensión dependerá usualmente del nivel de capacidades institucionales, y de la formación del personal de la primera y segunda línea. A menor capacidad técnica del personal, menor comprensión habrá de una herramienta y su sentido. La desvinculación, en muchos casos, parece estar asociada a la baja sensación de pertenencia de la función de gestión de riesgos a las obligaciones propias del cargo de los funcionarios públicos, en lo que puede incidir el diseño del sistema de gestión y del sistema de control.

Este último factor requiere dedicación especial. Una primera hipótesis indica que el diseño de los sistemas de control interno y externo en los países del estudio varía desde un sistema de control interno rectorado por órganos de control externo, sistemas mixtos y sistemas donde el control interno depende del gobierno. En algunos casos, sistemas externos de rectoría de control interno generarían incentivos a la menor apropiación del control y la gestión de riesgos por parte de los gestores (como podría ocurrir en el Perú y Costa Rica). En otros casos, sistemas internos de rectoría producirían incentivos a mayor apropiación por los gestores (como en Chile). En la zona media, donde se ubican Colombia y México, podrían percibirse grados intermedios de apropiación.

Una segunda hipótesis, no excluyente de la anterior, indica que la capacidad institucional más débil para la gestión en las entidades de gobierno, que depende también de la competencia gerencial de sus directivos y profesionales, está asociada a menor apropiación del control. Es decir, la apropiación depende también de la comprensión de los gestores acerca de la importancia que tiene el control para dirigir una organización. En países latinoamericanos donde el sistema de contratación de servicios y de ingreso a la

carrera administrativa favorece procesos transparentes y competitivos basados en el mérito, hay condiciones de base más favorables para la comprensión y apropiación de la función de control por los gestores (ver Capítulo 2). Esta circunstancia parece más evidente si se revisa el desarrollo de los sistemas de contratación y formación de directivos y profesionales en el Estado. Este segmento del personal de las entidades públicas está integrado por quienes se desempeñan como altos gerentes y gerentes de nivel medio en las entidades de la Administración, quienes toman el conjunto de decisiones más críticas de cada entidad. En un escenario de especialización de las UAI que forman parte de entidades con baja capacidad institucional, se puede esperar una menor apropiación del control por la gestión, y mayor apropiación del control y la gestión de riesgos por las UAI. Es un sistema que se refuerza por ambas partes, incluyendo a los directivos públicos.

Elementos importantes de estas hipótesis están descritas en algunos Estudios OCDE sobre integridad. En México, por ejemplo, se resalta la necesidad de enfrentar la mentalidad de cumplimiento, porque la administración del riesgo se ha convertido simplemente en un ejercicio de *marcar la casilla* sin reflexión ni acción genuina por cuenta de los organismos (OCDE, 2017_[10]). Los ejercicios se han convertido en un requisito administrativo o burocrático formalista, cubriendo riesgos superficiales, tales como funciones y responsabilidades formales, así como el cumplimiento de las leyes y reglamentos, y menos en ejercicios para prevenir y detectar riesgos reales (incluyendo los riesgos de fraude y corrupción). Más aún, los ejercicios a veces eran vistos como la responsabilidad de un grupo específico de personas, trabajando en un enfoque de "silo", separado de las unidades operativas donde existían riesgos reales, fallando así en identificar toda la gama de riesgos institucionales y de corrupción que amenazan el logro de los objetivos de la entidad. En Argentina, de acuerdo a los antecedentes la apropiación de la gestión de riesgos también es un desafío (OCDE, 2019_[13]). En Colombia, el DAFP está haciendo esfuerzos para que las oficinas de planeación se apropien de la gestión de riesgos, pero también advierte que aún falta camino que andar (OCDE, 2017_[11]).

Según expertos locales, en Costa Rica también están tratando de definir mejor las competencias, y que las entidades no perciban que el control es responsabilidad de la auditoría interna. También opinan que se requiere mayor liderazgo del Ejecutivo en asumir el control interno como herramienta para la gestión, usándolo para dar lineamientos y hacer seguimiento. Son conscientes de la necesidad de que la gestión se apropie del control interno y de la gestión de riesgos. También advierten que, aunque no existen limitaciones políticas ni legales a la implementación de las tres líneas de defensa hay barreras técnicas y culturales. Según esto, los gestores muchas veces no comprenden el valor de las tres líneas de defensa y la gestión de riesgos, a pesar de las inducciones que la CGR les entrega al asumir el cargo. En Argentina también existen coincidencias en cuanto a las barreras técnicas y culturales.

Es recomendable alinear la identificación de riesgos con actividades estratégicas del gobierno. Por ejemplo, la SFP de México podría enfatizar más la administración de riesgos en sus políticas de control interno, y garantizar que las evaluaciones de riesgos, y las actividades de mitigación, encajen con más eficacia en las actividades estratégicas y operativas de los organismos del sector público, a través de disposiciones institucionales y esfuerzos de desarrollo de capacidades más robustas (OCDE, 2017_[10]). Esta recomendación es válida y crucial en cualquier escenario y país, para generar apropiación del control y dar mayor sentido a la gestión de riesgos. En Perú, la CGR y CEPLAN podrían dialogar para alinear de mejor manera los objetivos de control con los objetivos de política, y así aprovechar sinergias y sensibilizar sobre la utilidad del control.

4.3.2. Generar capacidades, herramientas y prácticas que facilitan la gestión de riesgos

Expertos de Chile, Costa Rica y México han apuntado a la necesidad de generar fortalezas técnicas y herramientas para la gestión de riesgos. Advierten primero sobre la necesidad de desarrollar herramientas de gestión del riesgo de fraude, como podrían ser manuales actualizados para la identificación, gestión y evaluación de riesgos. Los avances en México van en esa dirección, al contar con un manual de metodología e implementación del Sistema de Control Interno, actualizado en 2016, que contiene elementos interesantes que resuelven las debilidades del anterior, con una estructura y contenido más alineados con los principales estándares internacionales (COSO de Marcos de Control Interno y administración de riesgos Empresarial, ISO 31000, Directrices de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para el control interno, etc.). Una reforma muy importante es que, por primera vez, la normativa reconoce explícitamente cómo la metodología de administración de riesgos se aplica a los riesgos de corrupción. También advierten sobre la necesidad de programas de formación y actualización para los auditores internos.

Sin embargo, es importante considerar que los programas de formación no deberían restringirse sólo a los integrantes del sistema de auditoría interna, sino ampliarse a los integrantes de los sistemas de control en las entidades públicas. Esto será más necesario en aquellos países donde las entidades adviertan debilidades institucionales para el control. Gerentes, controladores internos y auditores están en la línea de fuego del combate a la corrupción. Si bien se introduzcan reformas que actualizan y fortalecen la administración de riesgos y las políticas de control interno, deben estar mejor respaldadas por una profesionalización más sólida y por el desarrollo de capacidades, para fomentar un compromiso genuino y garantizar que tales ejercicios no sean vistos simplemente como una carga administrativa. En efecto, una mayor profesionalización haría más independiente y eficaz al personal de control interno, brindándole una mayor seguridad en el trabajo y competencias más sólidas en auditoría e investigación. Asimismo, los administradores estarían más dispuestos a identificar y gestionar los riesgos de fraude y corrupción si existieran los incentivos adecuados.

Para implementar acciones de este tipo es recomendable apoyarse en otras entidades nacionales y en redes gubernamentales y no gubernamentales, que pueden ayudar a implementar con mayor eficacia y sostenibilidad tales esfuerzos. En México, se ha recomendado trabajar junto al Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración y la Escuela Nacional de Administración, para integrar la gestión de riesgos dentro de los programas aportando al desarrollo de competencias de los administradores públicos senior. En Perú, SERVIR, y su Escuela Nacional de Administración Pública, es el ente rector de formación de los recursos humanos, y podría ser un actor relevante en la capacitación de los gestores públicos, incorporando el control interno y la gestión de riesgos. Y en el nivel municipal, existe la posibilidad de fortalecer el control interno apoyándose en organizaciones que agrupan alcaldías en todo el país. De la misma manera, la SIGEN en Argentina podría apoyarse en la Escuela Nacional de Administración Pública, para generar cursos de inducción sobre el control dirigidos a los gestores públicos, a nivel federal o enfocándose en algunos sectores.

En algunos casos, los Estudios OCDE de integridad pública han recomendado también reforzar acciones para asegurar la identificación, análisis y gestión de riesgos, como ha sido en los casos de Colombia, México y Perú. A pesar de avances en la materia, se advierte limitaciones de las herramientas existentes, y recomienda explorar formas de

vigilar de cerca, evaluar, e incluso revisar si fuera necesario, la calidad y el impacto de los mapas de riesgo en la gestión y en las operaciones de la entidad, para asegurar que este ejercicio tenga un verdadero valor agregado respecto a la mejora en la prestación de servicios a los ciudadanos y en el logro de la misión y objetivos de la entidad. Los entes rectores del control interno podrían jugar un rol más activo en el seguimiento y aseguramiento de la validez y utilidad de los mapas, matrices y plantillas de riesgos, en el logro de los objetivos de los organismos. Una manera de promover este objetivo sería a través de crear un observatorio en línea, que podría permitir a las entidades compartir buenas prácticas entre entidades y motivar a los organismos a mejorar sus procedimientos y herramientas de administración de riesgos.

Otro aspecto que puede ayudar a mejorar la apropiación es compartir información sobre riesgos institucionales y de corrupción. Esto reforzaría la sinergia entre control interno, auditoría interna y prevención de fraude y corrupción. En varios países, por ejemplo, las entidades no usan la misma información que las UAI sobre riesgos de fraude y corrupción. Incluso cuando puedan funcionar las tres líneas de defensa, la segunda línea debería basar sus decisiones en la primera, y la UAI tomarlo en cuenta como insumo valioso. Pero muchas veces la UAI hace su propia valoración sobre riesgo corporativo, y sobre riesgos de fraude y corrupción. En otros casos, las líneas de defensa hacen un mapa de riesgos corporativos y la UAI hace un mapa de riesgos de corrupción, limitándose el intercambio de información y la sinergia. El intercambio de información sobre riesgos puede ser beneficioso incluso allí donde existen tres líneas de defensa y son los gestores quienes efectúan la identificación y valoración de los riesgos corporativos, así como los de fraude y corrupción. En Chile, actualmente existen prácticas de intercambio de información entre el sistema de auditorías gubernamentales y la Contraloría General de la República, y en una manera más limitada también en Colombia, donde la CGR accede a la información de la Administración.

4.3.3. Usar datos para gestionar riesgos de corrupción

Los expertos entrevistados también llaman la atención sobre la necesidad de desarrollar herramientas tecnológicas de apoyo a la gestión del riesgo de fraude, como una manera de facilitar la eficiencia, pero también la apropiación del control y la gestión de riesgos. En un ambiente de creciente uso de tecnologías en general, y de programas y aplicaciones en particular para la gestión, la generación de herramientas de este tipo puede hacer más fácil y su uso más entendible. De una manera más específica, la tecnología puede ayudar a gestionar información existente, y muchas veces ociosa, y de gran importancia para el fortalecimiento de la gestión de riesgos de corrupción, como se señala a continuación.

El análisis de datos y de macro datos (*big data*) puede ser explotado y apalancado de manera más importante, para fortalecer la transparencia y dar sustento a un enfoque anticipatorio basado en el riesgo para la lucha contra el fraude y la corrupción (OCDE, 2017_[11]; OCDE, 2017_[10]). Los gobiernos y los entes de control deben considerar apoyarse en el análisis de datos e incorporar herramientas, como minería de datos y búsqueda de datos coincidentes, para mejorar la calidad de sus herramientas y técnicas de administración de riesgos. Mapas, matrices y plantillas de riesgos, mejor fundamentados y basados en evidencia, conducen a políticas de mitigación más efectivas. Estas herramientas pueden ser muy valiosas al enfocarse en los riesgos para la integridad. La Tabla 4.3 muestra qué tipo de herramientas y técnicas se usan actualmente en los países de la región. Por ejemplo, la comparación y el cruce de diferentes de datos, el *data matching*, solo se aplica en Argentina y México.

Tabla 4.3. Herramientas y técnicas usadas en las evaluaciones de riesgos

¿Cuáles de las siguientes herramientas y técnicas son actualmente utilizadas por las instituciones relevantes, cuando se llevan a cabo evaluaciones de riesgo de fraude/corrupción?

	ARG	BRA	CHL	COL	CRI	MEX	PGY	PER	URY
Valoración de riesgos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Data matching	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No	No
Analítica de los textos	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Análisis de redes	No	No	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Análisis conductuales	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Análisis predictivo y de modelación	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No
Visualización de los datos	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Otra (por favor especifique)	No	No	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018.

Como sucede en muchos casos, la gestión de riesgos en la administración pública funciona con frecuencia como un ejercicio autónomo. Este enfoque no permite al organismo identificar todos los riesgos institucionales ni utilizar datos estructurados, y no estructurados, para entender mejor el impacto potencial de una variedad de riesgos. Pero mediante la incorporación de prácticas de análisis de datos en la función de gestión de riesgos, los organismos podrían supervisar el desempeño a través de análisis de sensibilidad de riesgos y modelos de escenarios de eventos claves de riesgo, y ser más inteligentes en el desarrollo de estrategias de intervención y de mitigación de riesgos.

El análisis de datos es un proceso mediante el cual conocimientos son extraídos de los datos electrónicos operativos, financieros y de otras fuentes, internas o externas al organismo. Estos conocimientos pueden ser históricos, en tiempo real o predictivos, y pueden estar centrados en riesgos (p. ej. controles de eficacia, fraude, desperdicio, abuso, incumplimiento de políticas o reglamentos). El análisis de datos combina tecnología y técnicas analíticas con interacción humana, para ayudar a detectar los riesgos funcionales, transacciones indebidas e infracciones de integridad, tales como eventos de corrupción, antes que se manifiesten o después de que ocurran. En Costa Rica han efectuado ejercicios de este tipo, para fortalecer su análisis de riesgos en el área de las contrataciones públicas, con resultados considerados positivos.

El uso de datos es especialmente útil cuando se aplica a la detección de fraude y corrupción, ya que los procesos de análisis de datos implican reunir y almacenar los datos pertinentes y extraer patrones, discrepancias y anomalías. Los resultados se traducen entonces en conocimientos que permiten a un organismo público mitigar posibles amenazas antes de que se produzcan, así como desarrollar un ambiente de detección proactiva de la corrupción. En la era de la digitalización y del gobierno electrónico, casi todo acto corrupto deja tras de sí un rastro de huellas digitales. El análisis de datos puede mejorar los métodos tradicionales, basados en reglas, para detectar irregularidades y proporcionar evidencia para evaluar el desempeño de los controles existentes, para su mejora constante ya que los autores potenciales y los esquemas de corrupción están en implacable y constante evolución. Para ello, el análisis de datos de diseño específico está muy por delante del muestreo manual. Utilizando el análisis de datos, un organismo puede encontrar causas fundamentales, identificar tendencias y proporcionar resultados detallados.

En la misma línea, una de las herramientas de análisis de datos más utilizadas es la minería de datos. La minería de datos, como un proceso analítico, está diseñada para

explorar datos y extraer información de conjuntos de datos, con el fin de descubrir patrones y relaciones. Se puede definir como “la ciencia de extraer información útil de grandes conjuntos de datos o bases de datos” (Hand, Mannila and Smyth, 2001^[38]). Los organismos que deseen utilizar herramientas de minería de datos pueden comprar programas diseñados para plataformas de hardware y software existentes, o pueden desarrollar una propia solución personalizada. Los practicantes de la administración de riesgos necesitan estar conscientes de los diferentes tipos de herramientas de minería de datos disponibles y recomendar la compra de una herramienta que coincida con las necesidades del organismo.

El uso de datos es una debilidad de los sistemas nacionales de control. Excepcionalmente algunas entidades, como por ejemplo del sistema financiero, tienen avances en la materia, o algunas Contralorías, que en uso de sus facultades legales pueden acceder a bases de datos y efectuar cruces y análisis para la prevención y la detección. Esta es aún una tarea pendiente en la mejora de la gestión de riesgos, y para cuya implementación se requiere bases de datos accesibles, softwares y personal entrenado.

4.4. Conclusiones y recomendaciones

Los sistemas de control de los países latinoamericanos son variados en su estructura orgánica y modos de funcionamiento, de acuerdo a los arreglos institucionales logrados en el marco jurídico constitucional de sus sistemas de gobierno. Los modelos de control y su rectoría varían en una amplia gama de arreglos institucionales. La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* plantea una visión estratégica amplia y comprensiva de aquellos elementos y sub-elementos para la integridad pública.

El modelo de las tres líneas de defensa ayuda a definir roles y deberes en la gestión de riesgos y el control en las organizaciones. En Latinoamérica, existe una debilidad de base para el funcionamiento de las primeras dos líneas, lo que dificulta la implementación de una adecuada tarea de aseguramiento de la tercera línea de defensa. Uno de los factores que incide fuertemente en esta situación es una heterogeneidad de capacidades institucionales para la gestión. En ese contexto, aquellas entidades públicas que tengan una menor capacidad institucional para la gestión tendrán condiciones menos propicias para la implementación efectiva del modelo de las tres líneas de defensa. Efectivamente, un factor limitante para dicha implementación una debilidad institucional en la administración pública, caracterizada por la carencia o insuficiencia de la gerencia pública, la rotación de personal profesional, e insuficientes programas de formación para servidores públicos. Sobre estos factores deben establecerse líneas de acción.

También el diseño técnico que se ha dado a la función de auditoría interna en algunas administraciones puede producir confusión respecto de las tres líneas de defensa, y alentar la falta de apropiación de la administración respecto de los riesgos. Cada vez que la UAI elabora análisis y mapas de riesgo en lugar de la Administración, está relevando de hacerlo a los responsables de la gestión y supervisión en cada entidad. La identificación de riesgos debería ser una labor de las funciones de gestión de cada entidad, con el apoyo de unidades de planificación o de control de gestión. La función de auditoría interna debería emitir una opinión acerca de la calidad de los métodos para dicha identificación, y efectuar recomendaciones que se traduzcan en una asesoría para la mejora en la gestión. El adecuado funcionamiento de la auditoría interna está dificultado en algunos casos por su falta de independencia.

La identificación y gestión de riesgos de fraude y corrupción también manifiesta importantes desafíos. En algunos casos, la sola noción de riesgo no es comprendida por los gestores públicos. Por otra parte, en varios países de la región la identificación de riesgos de corrupción no es hecha por los responsables de la gestión, sino por las UAI. Un desafío altamente relevante es que la administración se apropie de la gestión de riesgos. Para llegar a ese punto, los países latinoamericanos presentan obstáculos asociados a barreras técnicas y culturales. Por un lado, a menudo hay una falta de conocimiento de los servidores públicos en las diversas entidades acerca de la existencia de normas, políticas o directrices sobre gestión de riesgos y una falta de comprensión de los procesos y utilidad de la gestión de riesgos. Por otro lado, se observa una desvinculación entre los encargados de la función de gestión y la función de identificación y evaluación de riesgos, como si se tratara de dos funciones separadas. Esta desvinculación, a menudo, parece estar asociada a la baja sensación de pertenencia de la función de gestión de riesgos a las obligaciones propias del cargo de los funcionarios públicos.

Para abordar estos desafíos se recomienda tomar las siguientes medidas.

Para fortalecer las tres líneas de defensa, así como la independencia y las competencias de las UAI:

- Mejorar la selección meritocrática de la función de auditoría interna en las entidades públicas, por ejemplo, a través de la participación del órgano rector en el proceso de selección, o mediante reformas que obliguen a que los profesionales de auditoría de mayor nivel estén sometidos a un sistema de selección de personal específico, como es el de alta gerencia pública.
- Asegurar equipos de auditores profesionales en las UAI, por ejemplo, desarrollando mecanismos adecuados para atraer, capacitar y retener a personas competentes, que tengan el conjunto adecuado de habilidades y compromiso ético, para trabajar en el área de control y auditoría.
- Incrementar los esfuerzos, de profesionalización y desarrollo de capacidades de auditoría interna, apoyándose en las buenas prácticas y en certificaciones internacionales, y desarrollar enfoques y módulos específicos al país y cursos en temas especializados, como en materia de gestión de riesgos, auditoría forense y en prevención y detección del fraude y la corrupción.
- Explorar los beneficios de introducir consejos o comités independientes de auditoría y de riesgo, incluso mediante planes piloto de implementación en sectores específicos (por ejemplo, considerados de alto riesgo).
- Separar claramente las funciones entre las tres líneas de defensa, en particular insistiendo en el papel de aseguramiento de la función de auditoría interna, garantizando que los auditores internos no participen en actividades de segunda línea de defensa.

Para mejorar la gestión de riesgos, incluyendo la de corrupción y de fraude:

- Alinear la identificación de riesgos con actividades estratégicas del gobierno, enfatizar más la administración de riesgos en las políticas de control interno, y garantizar que las evaluaciones de riesgos y las actividades de mitigación encajen con más eficacia en las actividades estratégicas y operativas de los organismos del sector público.

- Generar fortalezas técnicas y herramientas para la gestión de riesgos, por ejemplo, desarrollando herramientas de gestión del riesgo de fraude, como podrían ser manuales actualizados para la identificación, gestión y evaluación de riesgos.
- Concientizar a los servidores públicos y desarrollar sus capacidades en la gestión del riesgo a través de la inclusión de programas específicos de administración de riesgos de fraude y corrupción en las formaciones generales de gestión pública.
- Explorar formas de vigilar de cerca, evaluar, e incluso revisar si fuera necesario, la calidad y el impacto de los mapas de riesgo en la gestión y en las operaciones de la entidad, para asegurar que este ejercicio tenga un verdadero valor agregado respecto a la mejora en la prestación de servicios a los ciudadanos y en el logro de la misión y objetivos de la entidad.
- Los entes rectores del control interno podrían jugar un rol más activo en el seguimiento y aseguramiento de la validez y utilidad de los mapas, matrices y plantillas de riesgos, en el logro de los objetivos de los organismos.
- Desarrollar herramientas tecnológicas de apoyo a la gestión del riesgo de fraude para facilitar la eficiencia, pero también la apropiación del control y la gestión de riesgos. El uso de datos es una debilidad de los sistemas nacionales de control actuales. Esta es aún una tarea pendiente en la mejora de la gestión de riesgos, y para cuya implementación se requiere bases de datos accesibles, softwares y personal entrenado.

Capítulo 5. Integridad en el financiamiento político: la mayor cuenta pendiente de la región

El principio 13 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública reconoce la necesidad de transparencia y participación de los diferentes actores en todos los procesos políticos y en la elaboración, decisión e implementación de las políticas públicas. Aunque las normas por sí mismas no equilibran desigualdades sociales profundas, ni déficits de participación; la ausencia de un sistema eficaz de regulación y control al financiamiento de la política refuerza desigualdades existentes, promoviendo la falta de transparencia, facilitando la captura de políticas e impidiendo la rendición de cuentas. En particular, los desafíos comunes a la región se concentran en la capacidad e instituciones de implementación y sanción. En el capítulo también se analizan brechas en las regulaciones y niveles de gobierno, y la necesidad de transparencia y participación en la supervisión del financiamiento político. Finalmente, se identifican futuros desafíos en el área.

5.1. Introducción

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, define a esta última como la alineación consistente y el cumplimiento de aquellos valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad en el sector público a los intereses públicos, por sobre los intereses privados (OCDE, 2017^[5]). En este sentido, la integridad se entiende como uno de los pilares fundamentales para la prosperidad económica, y fundamentalmente para la inclusión e igualdad en las sociedades. En su principio 13 en particular, la Recomendación reconoce la necesidad de *transparencia* y *participación* de los diferentes actores en todos los procesos políticos y en la elaboración, decisión e implementación de las políticas públicas, para garantizar la integridad y su implementación efectiva en todos los ámbitos del sector público.

La *transparencia* prevé la apertura de los sistemas políticos a los ciudadanos y pone a disposición y escrutinio público los procesos políticos, reforzando la capacidad de hacer rendir cuentas a los representantes por sus mandatos, de hacerlos responsables por sus decisiones y gestión. Sin embargo, poner información a disposición del público no es suficiente. Generar mecanismos eficaces de rendición de cuentas, requiere además de control institucional y participación ciudadana.

Tal como se ha mencionado, la *participación* es una herramienta fundamental para promover inclusión, garantiza que todos los ciudadanos tengan iguales oportunidades y múltiples canales de acceso a la información, pero también que sean consultados en la toma de decisiones. Involucrar y consultar a los ciudadanos ayuda a los responsables de tomar decisiones a contar con insumos y evidencia diversa sobre objetivos políticos multidimensionales, y a identificar costos y beneficios para los diferentes actores (OCDE, 2015^[39]); a tomar decisiones más informadas y equitativas.

Al fomentar la transparencia y la participación, se busca prevenir la cooptación y captura de las políticas públicas. La captura se define como aquel proceso mediante el cual las decisiones de política pública se desvían constante y sistemáticamente desde el interés público hacia intereses particulares de personas o grupos específicos (OCDE, 2018^[40]). La captura no permite generar políticas incluyentes y justas, por el contrario, excluye a aquellos con menores capacidades y recursos para influirlas. El financiamiento a los partidos políticos y las campañas electorales es uno, entre otros de los mecanismos, que permite que los intereses particulares de quienes contribuyen puedan influir asimétricamente en los futuros representantes y decisores.

En consecuencia, en un contexto de alta desigualdad y exclusión como el latinoamericano, los riesgos de captura de las políticas públicas a través de la financiación de la política son altos. El impacto excluyente del financiamiento político puede rastrearse a través de dos mecanismos. Por una parte, al mantener o profundizar la desigualdad y permitir que intereses privados de ciertos grupos o élites con poder económico influyan las políticas para su propio beneficio en detrimento del bienestar común. Por otra parte, al amplificar desigualdades en la participación y diseño de las políticas públicas, limitando la voz y el acceso a grupos que por razones de poder económico o político lo consiguen, erosionado a su vez la confianza, legitimidad y credibilidad de las autoridades públicas. Sin ser la única causa ni la única consecuencia, su impacto se observa en los bajos niveles de confianza pública en los partidos políticos y en los gobiernos, desconfianza que ha aumentado particularmente en la región en los últimos años. La preocupación es aún más acuciante si la financiación proviene de organizaciones criminales.

En consideración del mencionado principio trece de la Recomendación de la OCDE para la Integridad Pública y del Marco para el Financiamiento de la Democracia (Recuadro 5.1.) (OCDE, 2016^[41]), el financiamiento político comprende determinadas características que lo convierten en un reto particular en la región:

- **Las propuestas y reformas al sistema surgen del propio sistema.** El hecho de que aquellos actores que se benefician del status quo sean quienes deben impulsar el cambio, no da cuenta de incentivos evidentes para que lo hagan, obstaculizando reformas y/o regulaciones potencialmente beneficiosas. Esto presenta un reto importante, ya que no hay una separación real entre principales (los ciudadanos) y agentes (los representantes), y las reformas solo se producen en relación a los ciclos políticos, o en momentos de crisis severas cuando la legitimidad de los elegidos ya se ha puesto a prueba. Esta característica particular del sistema permite entender que variables aisladas como el nivel de desarrollo, el nivel de corrupción o de libertades no expliquen enteramente los niveles de desarrollo del marco regulatorio de financiación política. El factor de mayor relevancia al respecto sería entonces la voluntad y el espacio político de reformar (Global Integrity, Sunlight Foundation, 2015^[42]).
- **La manera en que se regula el financiamiento político es altamente contextual.** El área de regulación es mucho más sensible que otras al contexto particular, la dinámica política y la historia, y por tanto es muy difícil abordar soluciones desde perspectivas generales de técnica regulatoria y de desarrollo institucional. Las regulaciones que son eficaces en un determinado escenario no necesariamente lo serán en otro. Hay países con altos niveles de PBI per cápita que tienen marcos regulatorios que bajo ciertos estándares se caracterizarían como insuficientes o imperfectos. De hecho, hay países en el mundo que han logrado

establecer buenas prácticas, sin la existencia de ciertas regulaciones, como Suecia y sus prácticas de transparencia, que vuelven obsoletas regulaciones fundamentales como las relativas al anonimato en las contribuciones. Esto confirma la naturaleza contextual de la cuestión y la ausencia de una manera única para abordarla efectivamente. También destaca la importancia de atender a la implementación, más que enfocarse en procurar buenas regulaciones y sobre todo la necesidad de evaluar el impacto de las regulaciones en cada contexto, tarea aún pendiente.

- **Es un área donde los actores interesados encuentran fácilmente vacíos legislativos.** Las normas requieren estar en permanente cambio para adaptarse a nuevas prácticas que es necesario regular, o para corregir impactos no deseados. En términos de técnica legislativa, esto es un grave problema ya que las tácticas y estrategias asociadas al apoyo de campañas y partidos políticos están en permanente cambio, y no es realista pensar que un cuerpo normativo puede preverlo todo. Más especialmente si se considera que los actores políticos interesados desarrollan reactivamente estrategias para poder sortear las leyes que no favorecen a sus intereses, sin explícitamente transgredirlas. Existe una necesidad permanente de estar adecuando las leyes a las nuevas prácticas. Este es el caso, por ejemplo, de la ola de reformas que buscaron asegurar a los partidos y candidatos espacios de televisión al darse cuenta que estos costos eran causa de desigualdad en la oferta política. Hoy en día, el reto ya no está asociado a la televisión, sino a las redes sociales, cómo regularlas y la manipulación de la opinión a través de ellas. Del mismo modo, otro gran desafío está asociado con los préstamos, las membresías y las donaciones en efectivo y especie para evadir límites a la financiación privada.
- **El funcionamiento del sistema y su efectividad dependen de ser parte de una estrategia integral.** La eficacia de los sistemas de financiamiento político, con sus posibilidades y prohibiciones, no depende solo de ellos mismos. Esta cuestión ya se enfatizó en el Marco para el Financiamiento de la Democracia (OCDE, 2016^[41]), al mencionar que requieren ser parte de un sistema de integridad que atienda a otras actividades y cuestiones, como el lobby y la gestión de conflictos de interés. La financiación de los partidos tampoco está aislada de los propios sistemas de partidos y los sistemas democráticos (Recuadro 5.1.). Los problemas vinculados a los costos de campaña (y su financiación) tienen origen en el propio desarrollo y mayor complejidad de las sociedades y democracias a gran escala, y en mayor medida en deficiencias de la representación y en la labor de los partidos en relación con sus votantes. Otro ejemplo al respecto, son los vínculos de la competencia política y el crimen organizado, el problema requiere un tratamiento integral desde varias áreas (inclusive el combate a la pobreza) y no puede pretender resolverse atendiendo a la mera influencia de sus intereses en la toma de decisiones. La realidad también muestra que en zonas donde reina el crimen organizado, la violencia y no la política es la que determina las reglas de juego.

Recuadro 5.1. Marco para el Financiamiento de la Democracia

El Marco para la Financiación de la Democracia propone cuatro pilares para atender las áreas de mayor riesgo en la financiación política:

1. Promover la igualdad de condiciones en la arena de competencia;
2. Asegurar transparencia y “accountability” (rendición de cuentas);
3. Promover una cultura de integridad; y
4. Asegurar la evaluación y cumplimiento.

Fuente: (OCDE, 2016^[41])

Las normas de financiamiento político no permiten por sí mismas equilibrar desigualdades sociales profundas, ni los déficits de participación que estas generan; o los problemas de representatividad que atraviesan los partidos políticos. Empero, la ausencia de un sistema eficaz de regulación y control al financiamiento de la política genera daños profundos y refuerza desigualdades existentes, promoviendo la falta de transparencia, facilitando la captura de políticas e impidiendo la rendición de cuentas. Las siguientes secciones describen los principales desafíos de la región en materia de financiamiento político y detalla al respecto algunas recomendaciones particulares sustentándose en los pilares del Marco para el Financiamiento de la Democracia y buenas prácticas en el contexto latinoamericano.

5.2. Desafíos comunes y diferentes maneras de abordarlos

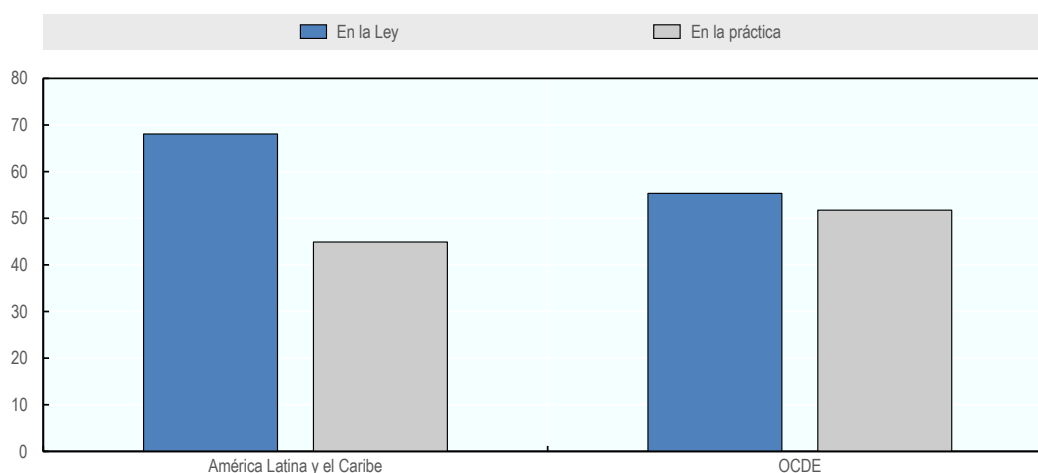
A pesar de las diferencias existentes entre los sistemas de partidos, electorales y actores; los sistemas políticos de América Latina enfrentan muchos desafíos comunes en lo que hace a la relación dinero-política. La falta de estándares a nivel regional, la debilidad del Estado de derecho en los procesos de desarrollo y socialización política, y la institucionalización de la informalidad han marcado un origen común y retos similares. Los graves escándalos de corrupción en la región en los últimos años, como ser el “Valijagate” en Argentina, el “Pentagate” en Chile o las implicancias del caso “Odebrecht” en los diferentes gobiernos nacionales, alertan sobre la necesidad de acción, pero también son ejemplos de la relevancia, repetición y mencionada interconexión de los retos asociados al financiamiento político a partidos y candidatos latinoamericanos.

5.2.1. Un reto transversal: reducir la brecha entre la ley y su implementación

Según la base de datos de financiamiento político de IDEA Internacional, el 61% de los países de la región tienen altos niveles de regulación en materia de financiamiento político (IDEA, 2014^[43]). Por el contrario, y a modo de ejemplo, en Europa occidental el 38% de los países cuenta con niveles bajos de regulación del financiamiento político y solo un 29% de los países tienen altos niveles de regulación en la materia. Las prácticas y tradición política arraigadas en los diferentes sistemas políticos latinoamericanos exceden la regulación formal y aunque por ejemplo el 84% de los países latinoamericanos requiere anualmente a los partidos la declaración de sus ingresos, en la práctica la cultura de pobre acceso a la información pública dificulta su cumplimiento. Por tanto, el principal y primer reto que los países de América Latina deben afrontar en materia de financiamiento político es la enorme brecha entre los marcos legales y su implementación, así como la

contradicción entre las instituciones formales y las informales. Los resultados del informe de Global Integrity publicado en 2015, constatan la gran divergencia entre los marcos regulatorios y las prácticas en los diferentes sistemas políticos y confirma que la falta de implementación es la norma y no la excepción (Figura 5.1). Esta brecha podría en parte explicar cómo pese a existir altos niveles de regulación, hay tan poca confianza en las instituciones del subcontinente.

Figura 5.1. Brecha entre la ley y la práctica, por región



Nota: Países de América Latina en la muestra: ARG, BOL, BRA, CHL, COL, CRI, ECU, MEX, PAN, PGY, PER, URY, VEN. Países de la OCDE en la muestra: AUS, AUT, BEL, DEU, HUN, ISR, ITA, JPN, KOR, POL, SVN, SWE, TUR, GBR, USA.

Fuente: (Global Integrity, Sunlight Foundation, 2015^[42]).

La brecha entre normas y prácticas de financiamiento político opera en una doble vía: existen países donde a pesar de no haber normas no se observan comportamientos adversos, y otros donde la presencia de múltiples y rigurosas reglas no asegura su cumplimiento, como es el caso de Argentina o Chile (Global Integrity, Sunlight Foundation, 2015^[42]), y gran parte de los países de la región. Hay varios factores que pueden incidir en este fenómeno:

- Las regulaciones relativas al financiamiento político y sus procesos de diseño/reforma, responden en mayor medida a incentivos políticos que técnicos. Como se ha mencionado, la necesidad y propuestas de reforma al sistema provienen de su propio seno y solo son posibles en situaciones donde el juego político lo permite: en escenarios de alternancia; como respuesta a derrotas políticas en otros ámbitos; como forma de buscar legitimar las gestiones cuando hay fracasos de gobierno (dado que generalmente las reformas son bienvenidas por la ciudadanía); como resultado del ajuste de la competencia política, cuando la reforma ofrece más réditos políticos, o tras escándalos que profundizan la distancia de la opinión pública. En el último caso incluso emerge una paradoja: la mayor frustración de los ciudadanos se traduce en mayores posibilidades de reforma, pero esa misma frustración también genera apatía, pudiendo concluir en inacción o resultados sub-óptimos que generan aun mayor frustración.
- El impacto de las reformas institucionales no es inmediato, a diferencia de las prácticas políticas, que se adaptan y reaccionan rápidamente para subsistir. Las

prohibiciones y restricciones al financiamiento se evaden utilizando esquemas creativos que en algunos casos impiden que las sanciones se administren; o las instituciones que se crean se dejan sin “dientes” ni facultades para operar en la práctica. Por ejemplo, frente a la prohibición de realizar contribuciones anónimas o los límites a las contribuciones por parte de personas jurídicas, los actores han encontrado en la posibilidad de hacer contribuciones en efectivo, permitido en el 90% de los países de la región analizados (*Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018*), el margen para financiar la política sin que se registren digitalmente las transacciones o que pueda rastrearse la procedencia del dinero. La práctica y creatividad siempre van a adelantarse a las normas que surjan para regularlas. Por ello, si bien en la región los aumentos en la regulación de financiamiento político se relacionan con un deterioro en el control de corrupción, esta relación se invierte y pasa a ser positiva en los países con altos niveles de independencia judicial y capacidad de hacer valer y aplicar las regulaciones de manera efectiva (Lopez, Rodriguez and Valentini, 2017_[44]).

- Hay debilidades en las entidades de monitoreo y control, a la vez que poco control social y seguimiento del financiamiento político por parte de los ciudadanos. Ambos elementos, dada su relevancia como desafíos en la región, serán tratados individualmente en próximas secciones, sin embargo, cabe destacar que la falta de capacidades y recursos (conocimiento, información disponible, personal, etc.) es un problema común que facilita y promueve que las regulaciones no sean implementadas de manera efectiva. Un elemento a destacar al respecto es que según la *Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018*, solo dos países de la región –Brasil y Colombia- disponen de servicios en línea como parte de sus mecanismos para que los ciudadanos puedan reportar supuestas vulneraciones a las regulaciones de financiamiento político.

Por otra parte, vencer obstáculos para la implementación efectiva de las regulaciones es una cuestión que requiere un diagnóstico específico de las razones particulares en cada contexto. Inclusive, un análisis en profundidad en cada país podría identificar prioridades y permitir diseñar procesos realistas para la efectiva implementación de regulaciones de financiamiento político, que impliquen:

- Trazar y comunicar un plan de acción de implementación realista y flexible.
- Considerar eliminar prohibiciones o normas que solo permanecen formalmente, y al ser ignoradas tienen un efecto negativo en la percepción de los actores.
- Implementar una gestión del cambio, afrontando el problema desde una perspectiva gerencial:
 - Asignando responsabilidades de gestión del cambio a entidades y funcionarios cuyos cargos y responsabilidades en lo posible resistan a los ciclos políticos;
 - Incluyendo los cambios en planes y programas con plazos y metas estipulados de manera tal que sean previsible y se puedan asignar los recursos necesarios;
 - Comunicando y detallando el programa de implementación para lograr el apoyo y cumplimiento por parte de los actores objeto de control y supervisión.
 - Reforzando la rendición de cuentas (*accountability*) vertical, en miras a facilitar las demandas de implementación desde la sociedad.

- Asegurando que actores clave (academia, sociedad civil, centros de pensamiento independientes) puedan proponer iniciativas de cambio y hagan monitoreo a la implementación y cumplimiento (control social).
- Incorporando en el proceso de diseño a la mayor cantidad de actores posible: la diversidad de opiniones políticas además de incrementar la legitimidad del proceso es garante de su implementación, ya que incluye a más interesados en que el sistema funcione y genera incentivos para el control. Este fue el caso, por ejemplo, para la reforma del 2009 en Argentina, donde hubo diálogos amplios con la sociedad civil, la academia y diferentes partidos, lo que generó un amplio apoyo general.

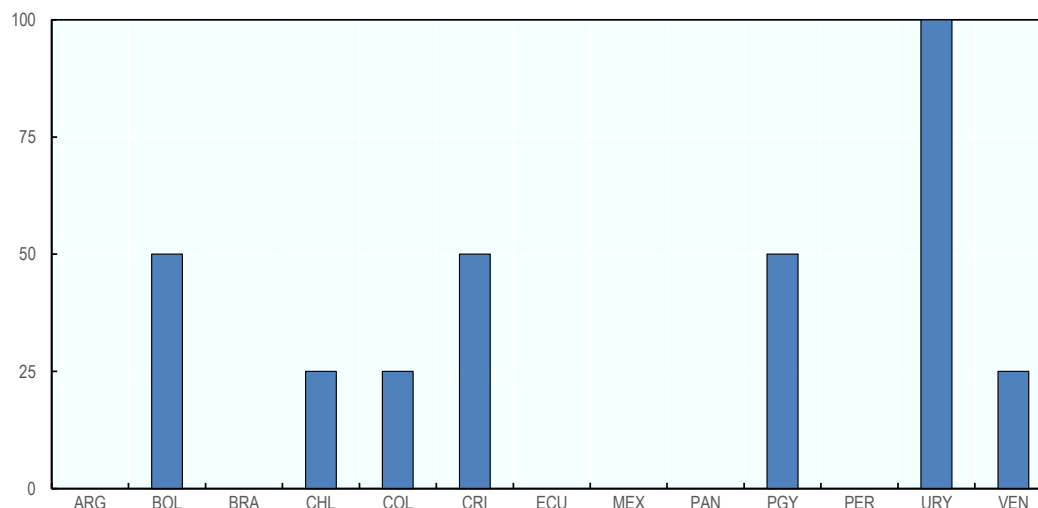
5.2.2. Crear y promover instituciones de supervisión y sanción efectivas

No hay posibilidad real de implementación de las regulaciones sobre financiamiento político sin instituciones de supervisión y sanción efectivas. No importa que tan perfectas o perfectibles sean las normas, su impacto real va a estar dado por la capacidad de hacerlas cumplir que tengan aquellas instituciones a cargo de su monitoreo y sanción. Estas instituciones son efectivas cuando cuentan con la capacidad técnica, financiera y humana de cumplir con su misión adecuadamente y de manera independiente. La noción de independencia es fundamental, dado que en muchas oportunidades las instituciones deben controlar a los mismos actores que les confieren sus poderes, por lo que refiere a la habilidad de tomar decisiones y cumplir sus funciones objetivamente, sin estar sujetas a influencias o imposiciones de otros actores internos (parte del Estado) o externos (no gubernamentales).

La falta de instituciones efectivas facilita las transgresiones a las regulaciones y en atención a los datos compilados por Global Integrity para el período 2013-2014, en la región las violaciones a las leyes de financiación han sido la norma y no la excepción (ver Figura 5.2). Hay dos elementos a destacar al respecto: por una parte, las instituciones per sé, su diseño, el liderazgo de quienes son responsables de cumplir su misión; y por la otra, las sanciones con que cuenta el sistema.

Figura 5.2. Transgresiones a la ley, por país

¿En la práctica, hasta qué punto hubo ausencia de reportes u otros incidentes documentados de violación o abuso de normas de financiamiento político?



Nota: Se obtiene una puntuación de 100 cuando no hubo informes de noticias u otros incidentes documentados de violación o abuso de las leyes de financiamiento político durante las elecciones nacionales más recientes. La puntuación de 50 se obtiene cuando hubo informes de noticias u otros incidentes documentados de no más de dos casos de violación o abuso de leyes de financiamiento político durante las elecciones nacionales más recientes. Finalmente, se otorga un puntaje de 0 cuando hubo informes frecuentes de noticias u otros incidentes documentados de violación o abuso de las leyes de financiamiento político durante las elecciones nacionales más recientes.

Fuente: Global Integrity. Money, Politics and Transparency Dataset (Data para 2013 y 2014) - <https://data.moneypoliticaltransparency.org>

Instituciones

En términos institucionales, todos los países de la región tienen autoridades con la misión de supervisar la implementación de la ley de financiamiento político, aunque en la mayor parte de los casos, con la excepción de México (ver Recuadro 5.2), no tienen funciones de investigación y sanción. Incluso, muchas veces la falta de definiciones precisas de sus funciones y capacidades impacta en su efectividad, operatividad e independencia. Hay tres factores clave en las instituciones electorales: la independencia, la capacidad (de recursos, humana, y técnica), y el control social (Speck, 2013^[45]; OCDE, 2016^[41]). La Tabla 5.1 resume algunas características básicas de las diferentes autoridades electorales en la región y sus autoridades responsables.

Tabla 5.1. Características de las autoridades electorales latinoamericanas

País	Entidad	Designación	Periodo	Cobertura
Argentina	Cámara Nacional Electoral - CNE	Los jueces electos entre los jueces del Poder Judicial	Indeterminado. Remoción solo por faltas a la buena conducta.	Nacional, regional y local
Chile	Servicio Electoral SERVEL	Designados por el Ejecutivo nacional y aprobados por el Senado.	Específico de 8 años.	Nacional, regional y local
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Miembros electos por el Congreso de la República en pleno, y el Registrador Nacional del Estado Civil por el poder judicial.	Específico de 4 años	Nacional, regional y local
Costa Rica	Tribunal Nacional Electoral -TNE	La Corte Suprema de Justicia nombra los magistrados con el voto de por lo menos dos tercios del total de sus integrantes.	6 años (reelegibles)	Nacional y local
México	Consejo General del Instituto Nacional Electoral	Son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a través de un comité técnico temporal. De no darse acuerdo entre los diputados, la elección se realiza en última instancia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante sorteo.	Específico de 9 años	Nacional y local
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	Electos por la Corte Suprema de la República, la Junta de Fiscales Supremos, el Colegio de Abogados de Lima, los decanos de las facultades de derecho.	4 años	Nacional, regional y local

Fuente: Información extraída de base de datos ACE - Red de Conocimientos Electorales <http://aceproject.org/epic-es> (consultada el 23 de agosto de 2018).

Recuadro 5.2. Instituto Nacional Electoral de México

El Instituto Nacional Electoral (INE) de México es la única entidad de administración de elecciones en la región que tiene la misión de supervisar el cumplimiento de las regulaciones electorales y de financiamiento político, pero que también puede aplicar sanciones, lo que ha promovido su reputación y efectividad en América Latina.

A su efectividad contribuye la claridad y el alcance de sus atribuciones legales, la capacidad de manejar sus recursos autónomamente y una estructura robusta que le permite contar con personal acorde para desarrollar sus tareas y con amplios conocimientos técnicos.

En la reforma del 2014 se le otorgan competencias para supervisar el sistema electoral a nivel nacional, retirando atribuciones de los organismos electorales estatales. Se han expresado preocupaciones respecto a la sobrecarga de funciones y su capacidad de mejor desempeño si existiesen una serie de instituciones que ejecutaran sus funciones. Sin embargo, un elemento positivo a destacar es que el hecho de que sus Consejeros sean elegidos por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados facilita y promueve su independencia real respecto a los partidos políticos que monitorea y sanciona.

Fuente: INE (<https://www.ine.mx/>); (IDEA, 2014₍₄₃₎).

Teniendo en mente las brechas de capacidad e independencia de las entidades de supervisión y control del financiamiento político, un elemento que resulta especialmente crítico son los procesos de designación y la estabilidad de los mandatos de los funcionarios de alto nivel. La evidencia muestra que en su mayoría, nombramientos que podrían realizarse por mérito y concurso público en la práctica no lo son, ya que o bien responden a criterios de tipo políticos o no se concentran en la experiencia y conocimientos necesarios para el cargo (Global Integrity, Sunlight Foundation, 2015₍₄₂₎).

Al respecto, los mecanismos de selección son centrales, pues procesos que son públicos o permiten el escrutinio público tienen elementos para promover mayores niveles de competencia técnica, así como también los períodos de remoción establecidos y la necesidad de justificar en base a situaciones explícitas en caso de ser necesario apartar a alguien de su cargo. Un caso ejemplar podría ser el chileno (ver Recuadro 5.3)

En la región, la mayor parte de estos procesos no son públicos o concursados y en algunos casos, aun siendo públicos, la falta de requisitos (de experiencia y conocimientos) y limitaciones (por conflictos de interés o puertas giratorias) disminuye su legitimidad y los hace más vulnerables a la manipulación política. En Colombia, inclusive el factor político se considera explícitamente en la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral y ha sido causa de descontento, cuestionamientos a la legitimidad de la autoridad y debates. Aunque es importante que las autoridades electorales requieran legitimidad por parte de los actores que controlan y supervisan (candidatos y partidos políticos), es fundamental recordar que son garantes del sistema para los ciudadanos y no para los partidos. Esta neutralidad es difícil de mantener y de comunicar, aun en los casos en que existe.

Recuadro 5.3. Proceso de selección de altos cargos del SERVEL, Chile.

En Chile los altos cargos del servicio electoral son elegidos por mérito, por mandato del Art. 48 de la Ley N° 19.882. Los procesos de selección son públicos, se realiza una convocatoria pública, de amplia difusión y disponible en el sitio web de la Dirección Pública. Se definen criterios claros para la designación y de capacidad y experiencia de los candidatos. En los anuncios se brinda información respecto de las funciones del cargo, el perfil profesional, las competencias y aptitudes requeridas para desempeñarlo, el nivel referencial de remuneraciones, el plazo para la postulación y la forma en que deberán acreditarse los requisitos.

Todos los postulantes a un cargo participan en el proceso de selección conforme a procedimientos uniformes y en igualdad de condiciones. Asimismo, existe un Consejo Directivo del Servicio Electoral, con la responsabilidad precisa de asegurarse que los nombramientos se hagan por mérito. Esto ha ayudado a que el proceso en la práctica sea tal y como se prevé formalmente.

Fuente: SERVEL, Ley 19.882

Aunque es difícil garantizar la independencia real, dado que también depende de otros factores (como el humano), en base a las diferentes experiencias internacionales y de la región es posible recoger algunos factores que la facilitan o promueven (ver Tabla 5.2).

Tabla 5.2. Diferentes factores que inciden en la independencia de las entidades de control de financiamiento político

CORROEN LA INDEPENDENCIA	PROMUEVEN LA INDEPENDENCIA
Dependencia financiera de hecho	Independencia financiera de hecho
Falta de capacitación y experiencia en el ejercicio del cargo	Profesionalización y alta reputación en el ejercicio del cargo
Regímenes de cooptación en la designación de altos niveles	Períodos de elección que no coinciden con ciclos electorales-Estabilidad
Acuerdos tácitos entre partidos que permanecen sin controvertir ante la opinión pública	En algunos países los jueces electorales forman parte del Poder Judicial y tienen procesos de elección pública
Falta de claridad en procesos y criterios de designación y retiro de funcionarios	Posibilidad de someter decisiones a revisión ante autoridad independiente
Elección a puertas cerradas	Concursos públicos bajo escrutinio de la ciudadanía

Fuente: Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018.

Asimismo, como se ha destacado en secciones anteriores es necesario institucionalmente definir responsabilidades, reglas claras y consistentes y establecer mecanismos de coordinación. El implementar medidas integrales y concretas para mejorar la integridad pública de las instituciones electorales es vital para la efectividad con que cumplen su mandato. Según la *Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018*, el 36% de los países de América Latina manifestó no haber realizado capacitaciones sobre los procesos electorales e integridad electoral en consideración de los últimos comicios y ninguno mencionó haber realizado capacitaciones en materia específica de integridad o ética. Integridad en las instituciones electorales incluye no solamente el expedir códigos de ética que se implementen, sino también establecer verdaderos sistemas de gestión del riesgo de corrupción con los correspondientes planes de acción que respondan a un manejo adecuado de esos riesgos. La relevancia de sus tareas y la independencia que requieren estas instituciones solo se hace efectiva con integridad. La prueba real de éxito de las instituciones electorales es su independencia y la confianza ciudadana en ellas.

Sanciones

Por otra parte, en materia específica de sanciones, su efectividad y carácter disuasivo también son relativos y varían dependiendo del contexto. En comparación con otras regiones del mundo, Latinoamérica no muestra niveles particularmente altos de ineficacia en la imposición de sanciones (Global Integrity, Sunlight Foundation, 2015^[42]), sin embargo, podría ser más eficaz, ampliando las categorías existentes y los actores a quienes alcanza, desincentivando la transgresión de las regulaciones. En Argentina, por ejemplo, el estudio de Integridad de la OCDE encontró al analizar las sanciones impuestas a los partidos políticos que no hay partido que no haya sido sancionado. En el 2014, los 32 partidos a nivel nacional reconocieron no haber cumplido con las normas y se alcanzó a proponer una amnistía general. Esto podría evidenciar que eludir las normas es frecuente y que la posibilidad de ser sancionados no logra disuadir a los actores (OCDE, 2019^[13]).

Asimismo, en la mayor parte de los países del sub-continente, las sanciones no alcanzan a los candidatos, difuminado la capacidad de responsabilizarlos. Responsabilizar individualmente tanto a dirigentes políticos como a los gerentes de campaña resulta en sanciones más efectivas, ya que se concentran en quienes tienen la capacidad real de seguir o trasgredir la norma (ver Tabla 5.3). El alcance de las sanciones es fundamental: cuando las sanciones afectan a un líder de campaña o a un apoderado, pero no a los

candidatos, a los representantes legales o públicamente responsables, hay una sensación de impunidad generalizada. Del mismo modo, las consecuencias penales en casos de transgresión a las regulaciones también resultan eficaces, pero toman más tiempo en implementarse y no permiten hacer correctivos que impidan repetir el daño.

Tabla 5.3. Tipos y alcance de sanciones

	Tipos de sanciones	Alcance	Acceso a investigaciones y sancionados
Argentina	Financieras, Restricciones a derechos políticos	Partidos, Responsables legales y/o económicos de los partidos y alianzas electorales	Todos pueden acceder en línea
Brasil	Financieras, Penales, Restricciones a derechos políticos	Responsables legales y/o económicos de los partidos, Candidatos, Partidos	Todos pueden acceder en línea
Chile	Penales, Financieras, Restricciones a derechos políticos	Candidatos, Partidos, Responsables legales y/o económicos de los partidos	Puede accederse a los mismos ante un pedido formal
Colombia	Financieras, penales, restricciones a derechos políticos	Candidatos, Partidos, Coaliciones, Alianzas electorales, Responsables legales y/o económicos de los partidos	Puede accederse a los mismos ante un pedido formal
Costa Rica	Financieras, penales	Candidatos, responsables legales y/o económicos de los partidos, partidos, coaliciones	No
Guatemala	Financieras, Penales, administrativas	Partidos, Responsables legales y/o económicos de los partidos	Puede accederse a los mismos ante un pedido formal
Honduras	Financieras	Candidatos, Partidos	Puede accederse a los mismos ante un pedido formal
México	Financieras, Restricciones a derechos políticos, penales, otra: nulidad de la elección	Candidatos, Partidos, Coaliciones	Todos pueden acceder en línea
Paraguay	Financieras, Penales	Candidatos, Partidos, Coaliciones, Alianzas electorales, Responsables legales y/o económicos de los partidos	No
Perú	Financieras	Responsables legales y/o económicos de los partidos, Partidos, Alianzas electorales	Puede accederse a los mismos ante un pedido formal
Uruguay	Financieras	Candidatos, Responsables legales y/o económicos de los partidos, partidos, coaliciones, alianzas electorales	Puede accederse a los mismos ante un pedido formal

Fuente: Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018.

Finalmente, las multas son sanciones lógicas en materia de financiación política, pero tienen el riesgo de convertirse en rutina y perder su efecto disuasivo en un análisis costo-beneficio al pasar por el cálculo de las gerencias de campaña. Las multas muy altas pueden afectar gravemente la contienda democrática, siendo más punitivas para partidos y candidatos, y las muy bajas son fácilmente ignoradas. Resulta importante que las autoridades de supervisión puedan tener la facultad de adaptar el tamaño de la multa al contexto del caso para hacerlas proporcionales: una multa en un contexto de una elección municipal, en un partido pequeño no puede ser la misma que se le impone a un partido por una elección nacional, o una elección local en una ciudad capital.

5.2.3. El reto de la implementación a nivel subnacional

La relevancia de lo territorial en la política y la tendencia de descentralización no solo multiplica las arenas de competencia y los costos políticos, sino también las regulaciones

y los riesgos de posibles transgresiones. A nivel local, los actores son más difíciles de supervisar por medio de las regulaciones y autoridades de control nacionales y a la vez, el contacto más cercano y frecuente entre políticos y grupos de interés y sector privado, facilita la captura de políticas. Incluso hay un mayor riesgo de penetración de los sistemas políticos por parte del crimen organizado (Casas-Zamora, 2013_[46]). A su vez, las debilidades institucionales que puedan existir a nivel territorial dificultan aún más la labor de supervisión efectiva, y la obstaculizan completamente cuando no existen regulaciones subnacionales (creando brechas y vacíos legales respecto a las normativas nacionales). Por ejemplo, en el Estudio de Integridad de la OCDE llevado a cabo en Argentina, se destacó que la falta de auditorías a los reportes financieros regulares y de las campañas electorales de los partidos políticos, posibilitaba actuar más discrecionalmente e inclusive usar los fondos para niveles de gobierno superiores sin que exista ninguna supervisión (OCDE, 2019_[13]).

Por otra parte, al incorporar el nivel subnacional en el marco del financiamiento político, surge como nuevo problema la necesidad de coordinación y adaptación de las regulaciones locales a las nacionales. Las exigencias formales aumentan en caso de tratarse de países federales, como el caso de Argentina, Brasil y México. Aún no se ha estudiado si es más o menos eficiente centralizar tanto la operación electoral como la supervisión normativa, pero es una cuenta pendiente y un desafío con el que tratar. Chile, con un sistema recientemente reformado e iniciando su proceso de descentralización, podría ser un caso interesante para hacer evaluaciones y derivar algunas lecciones.

5.2.4. Un marco regulatorio claro y consistente para el financiamiento público y privado

La evidencia sugiere que tiene poco sentido perfeccionar los marcos regulatorios si estos no se implementan o se ignoran permanentemente, así como que no existen marcos regulatorios ideales. Garantizar el acceso a financiamiento suficiente, que no ate a partidos ni candidatos a intereses particulares es crucial para la vitalidad de los sistemas electorales y los sistemas democráticos, y ayuda a los ciudadanos a creer y confiar en las políticas y los políticos (IDEA, 2014_[43]). Por otra parte, establecer condiciones de igualdad donde el acceso a los recursos no sea el determinante de la contienda electoral, es una aspiración lejana, pero necesaria.

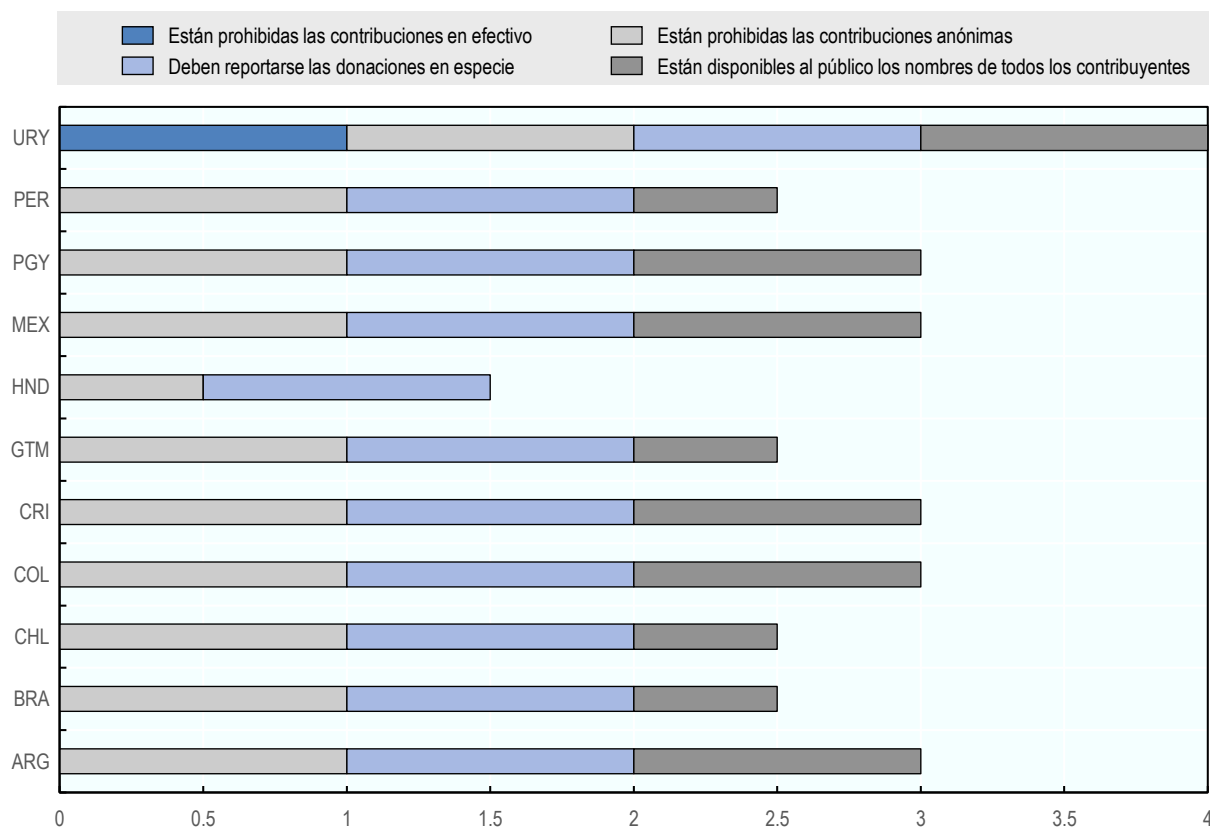
Las regulaciones sobre financiamiento político son altamente contextuales y un marco muy exigente podría tener el efecto contrario: restringir el ejercicio democrático. Sin embargo, hay algunos elementos en la región que requieren ser reformados de manera prioritaria, como ser prohibir explícitamente la compra de votos en todos los países (aún pendiente en Argentina y Venezuela); o regular más restrictivamente las contribuciones en efectivo o aquellas que apuntan a aclarar la trazabilidad de los ingresos y a evitar abusos ostensibles que erosionan el sistema.

En la región ha habido esfuerzos importantes para desarrollar e implementar marcos regulatorios en materia de financiación política y para reforzar las instituciones de control. Sin embargo, el caso de Odebrecht puso en cuestionamiento la efectividad de muchas de esas estructuras en muchos países de la región y realzó vacíos y la urgencia de abordarlos. También evidenció que casos de financiación ilegal o la transgresión a las regulaciones no se limitan a fronteras nacionales y que prohibir financiación por parte de extranjeros no es suficiente.

En efecto, también hay desarrollos muy dispares en el subcontinente. Algunos países cuentan con un marco regulatorio que pese a los desafíos viene implementándose; otros

han creado una base regulatoria muy mínima o que ha quedado sin implementar (Global Integrity, Sunlight Foundation, 2015^[42]). En líneas generales, en materia de financiamiento privado durante las campañas se recomienda: prohibir las donaciones anónimas, prohibir el financiamiento de extranjeros (personas naturales o jurídicas); establecer límites y requisitos de transparencia en general que permitan identificar las fuentes y hacer cumplir normas de límites; limitar las donaciones en especie, o contabilizarlas dentro de los topes (Figura 5.3).

Figura 5.3. Regulaciones de financiamiento privado en América Latina



Nota: Dos de las cuatro variables consideradas son dicotómicas (“Prohibición a contribuciones en efectivo” y “Reporte de las contribuciones en especie”), y se asignó el puntaje 0/1 dependiendo de la respuesta Sí/No. Las otras dos variables cuentan con tres valores: “Prohibición a contribuciones anónimas” (No:0, Excepciones: 0.5, Sí:1) y “Publicidad de la información sobre los contribuyentes” (No: 0, Sí: 0.5, En línea: 1).

Fuente: Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018.

Múltiples contribuciones privadas de diversas fuentes puede ser máxima expresión de pluralismo y ciudadanos contribuyendo e influyendo en la vida política; sin embargo, precisamente esta multiplicidad de contribuciones y fuentes resultan en el mayor reto de las normas de financiamiento privado: es difícil hacerlas cumplir porque son difíciles de supervisar. Al respecto, como se ha mencionado, las donaciones en efectivo son el mayor problema, ya que no tienen trazabilidad salvo por la justificación de los gastos de campaña. Si bien es central requerir el uso de cuentas bancarias para facilitar la fiscalización de egresos e ingresos, en algunos territorios rurales donde la infraestructura financiera es precaria es necesario pensar en soluciones alternativas. Un caso interesante a analizar es el chileno, que cuenta con la categoría de “contribuciones reservadas”, y

requiere que las contribuciones anónimas de las empresas sean mediadas y canalizadas por el SERVEL, que luego distribuye la contribución a los partidos sin revelar las fuentes de los fondos (IDEA, 2014_[43]).

Por otra parte, la otra gran fuente de financiamiento de los partidos, central en la región, son las contribuciones públicas, directas e indirectas. Idealmente, el financiamiento público pretende promover una competencia política más equitativa, contrarrestando las desigualdades que existan en cuanto a ingresos y contribuciones privadas, sin embargo, en muchas oportunidades ha desbalanceado la arena de competencia generando ventajas para los oficialismos. El uso y abuso de recursos públicos para financiar las actividades políticas de los gobernantes y partidos de gobierno, como ser mediante la propaganda política o la asignación de empleo público, es bastante común en América Latina. Según la Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018, solo el 36% de los países prohíbe que durante los periodos electorales se distribuyan nuevas políticas sociales focalizadas, y hay países, como ser el caso de Paraguay, que no tienen ninguna prohibición respecto a la propaganda política gubernamental durante los periodos electorales. Al respecto, debería considerarse especialmente establecer criterios equitativos para asignar los fondos públicos y el espacio en radio y/o televisión, y regular la propaganda política y el uso de recursos del Estado con fines políticos durante las campañas electorales.

5.2.5. Transparencia y participación en el control y supervisión de la financiación política

Las regulaciones y reformas al financiamiento político comenzaron en relación a los sistemas de financiamiento privado y público, o regímenes mixtos, pero en las últimas décadas ha habido un mayor énfasis (y consenso) en enfocar la atención en cuestiones de transparencia en la financiación política (Speck, 2013_[45]). La transparencia es un requisito indispensable para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, al permitir el control social a las normas de financiamiento político, además de la supervisión por parte de las entidades correspondientes. Hay dos tipos de información que es necesario poner a disposición del público: la que permite la trazabilidad de las fuentes de ingresos (para las contribuciones privadas), y aquella que permite revisar la contabilidad de gastos para verificar, entre otras cosas, la manera como se han ejecutado los recursos privados y públicos, y constatar que se hayan respetado los límites de gastos, donde estos existen.

Asimismo, es vital que la información necesaria para ejercer el control sea accesible y oportuna y que su fuente pueda imprimir confianza y seriedad a esa información (ver Tabla 5.4). El 73% de los países de la región incluidos en la encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018 publica en línea los informes de campañas que presentan los partidos políticos, sin embargo, varía notablemente el momento de la publicación, solo en Brasil, México y Costa Rica son actualizados durante el periodo electoral.

Tabla 5.4. Información disponible sobre financiamiento político

País	Declaración de Estados Financieros	Presentación de Estados Financieros	Informes de campaña en línea	Presentación de Informes	Auditoría de Informes
Argentina	Ingresos y Gastos ante autoridad independiente	Anualmente	Sí	Durante los próximos seis meses tras concluida la campaña	Sí
Brasil	Ingresos y Gastos ante autoridad independiente	Anualmente	Sí	Deben presentarse y actualizarse durante la campaña	Sí
Chile	Ingresos y Gastos ante autoridad independiente	Más de una vez por año	Sí	Hasta 30 días después de concluir la campaña	Sí
Colombia	Ingresos y Gastos ante autoridad independiente	Anualmente	Sí	Durante los próximos dos meses tras la conclusión de la campaña	Sí
Costa Rica	Ingresos y Gastos ante autoridad independiente	Más de una vez por año	Sí	Al final de cada mes durante el periodo electoral y de forma trimestral durante el periodo no electoral	Sí
Guatemala	Ingresos y Gastos ante autoridad independiente	Más de una vez por año	No	Todos los informes financieros de los partidos deben presentarse trimestralmente	Sí
Honduras	Ingresos y Gastos ante autoridad independiente	Anualmente	No	Durante los próximos seis meses tras concluida la campaña	Sí
México	Ingresos y Gastos ante autoridad independiente	Más de una vez por año	Sí	Deben presentarse y actualizarse durante la campaña	Sí
Paraguay	Ingresos y Gastos ante autoridad independiente	Anualmente	Sí	Dentro de los 40 días siguientes a las elecciones	Sí
Perú	Ingresos y Gastos ante autoridad independiente	Más de una vez por año	No	Durante los próximos seis meses tras concluida la campaña	Sí
Uruguay	Ingresos y Gastos ante autoridad independiente	Anualmente	Sí	90 días posteriores a la celebración del acto eleccionario)	Sí

Fuente: Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018.

Por otra parte, el control de la información publicada requiere capacitación y motivación para hacerlo, por lo que resulta aún más difícil en contextos de alta apatía y abstencionismo. La demanda de información y la participación proactiva de ciudadanos es vital para mejorar los niveles de cumplimiento de las normas. En la región hay experiencias valiosas de auditorías ciudadanas al financiamiento de campañas políticas aun en situaciones donde los partidos no publican la información relevante. Por ejemplo, en la Argentina, la ONG Poder Ciudadano publicó informes sobre el financiamiento para las elecciones y la iniciativa “Chequeado” presentaba los registros al momento para que los ciudadanos chequeen si reconocían alguna fuente ilegal, con esto se podían hacer controles en tiempo real. “Proética” en Perú, realizó ejercicios de vigilancia ciudadana a gastos de campaña a partir de observación de mítines, pasacalles y actividades para recaudar fondos. Finalmente, la autoridad de control y hasta qué punto valida, valora y verifica los esfuerzos de control ciudadano juega un papel clave al respecto.

5.2.6. Nuevos desafíos: el uso de tecnologías digitales en el financiamiento político, riesgos y oportunidades

La tecnología, la digitalización y las redes sociales son herramientas que pueden ser muy útiles para facilitar la implementación de normas de financiamiento político, facilitar acceso e intercambio y formas innovadoras de financiación y participación. Algunas de estas ventajas en términos de aumentar la transparencia y participación han sido presentadas por IDEA en su guía de soluciones digitales para el reporte de financiamiento político (Jones, 2017_[47]). Se trata de herramientas útiles y necesarias que facilitan todo el proceso de gestión de la información.

Pero la tecnología, la digitalización y las redes sociales también implican riesgos y retos. Sin haber aun saldado la discusión relativa a las donaciones en especie, las contribuciones privadas o la recaudación por parte de terceros; ante los avances en términos comunicacionales, surge un nuevo desafío vinculado a cómo regular el financiamiento de las campañas digitales, el acceso al “espacio digital/internet” y cómo esto impacta en las prácticas y aplicación de las regulaciones vigentes. Es muy difícil rastrear los actores que efectivamente financian campañas en redes sociales y su difusión, creando nuevas brechas que dificultan la supervisión y ponen en riesgo la efectividad del sistema en su conjunto (vuelve incluso a poner en escena el tema del financiamiento extranjero en las elecciones locales, y va más allá de monitorear redes sociales para identificar “campañas”). Asimismo, la cuestión excede la materia de financiación política y plantea nuevas vulnerabilidades en términos de manipulación, e influencia asimétrica en las elecciones mediante las redes sociales y noticias falsas.

El tema es aún reciente, y si bien no es posible elaborar recomendaciones precisas para abordarlos, en la región comienzan a haber experiencias al respecto. En México, durante las últimas elecciones, el Instituto Nacional Electoral coordinó la campaña “Verificado 2018”, que implicó el control conjunto a universidades y ONGs sobre las redes sociales y las denominadas *‘fake news’*. En otros países, como Francia o Alemania, ya se han comenzado a establecer regulaciones al respecto o a trabajar con las empresas que controlan estos medios (Facebook, Google, Twitter) para introducir algunos controles (como identificar manipulación). Estas son experiencias que es necesario evaluar y analizar, considerando en particular que son actores que no están regulados ni sujetos a obligaciones que aseguren su “*accountability*”. El intercambio de experiencias entre los países y la búsqueda de acciones conjuntas podría ser muy productiva, ya que la cuestión trasciende fronteras nacionales.

5.3. Conclusiones y recomendaciones

Además de las recomendaciones a implementar en los diferentes sistemas políticos y regulaciones nacionales, la cooperación regional puede ser muy útil para enfrentar de manera más efectiva los retos de la implementación de las normas de financiación política. Aunque existen espacios de intercambio entre las autoridades electorales y cooperaciones bilaterales, el marco de la Red se torna fundamental, al formalizar el diálogo y garantizar su continuidad y frecuencia. Asimismo, el énfasis dado a la integridad es el punto de partida y ofrece un nuevo espacio importante para el intercambio de ideas, conocimientos y cooperación entre los países para reforzar su acción y mejorar la implementación particularmente en esta área.

En cuanto a los vacíos en la implementación, la necesidad de entidades de control independientes y efectivas, así como la promoción de transparencia y pretensión de

reducir brechas entre los diferentes niveles de gobierno, algunas recomendaciones posibles incluyen:

- Adoptar una perspectiva gerencial, de “gestión del cambio”, que implica:
 - Asignar responsabilidades de gestión del cambio a entidades y funcionarios que en lo posible resistan ciclos políticos;
 - Incluir los cambios en planes y programas con plazos, metas y recursos que los hagan previsibles.
 - Comunicar el programa y lograr apoyo por parte de los actores sujetos a control;
 - Reforzar los canales de rendición de cuentas, demandas y apoyo de la sociedad;
 - Asegurar que actores clave (academia, sociedad civil, centros de pensamiento independientes) puedan proponer iniciativas y acceder a información que les permita supervisar la implementación (control social);
 - Incorporar en el proceso de diseño a la mayor cantidad de actores posible.
- Diseñar los planes de cambio a partir de la evidencia: hacer diagnósticos concretos de obstáculos para la implementación y a partir de ellos trazar planes de cambio que se gestionan y se comunican al público y a los partidos.
- Fomentar autoridades electorales independientes y con capacidades, que incorporen e implementen herramientas de integridad pública y formen parte del sistema de integridad, mediante:
 - Procesos de designación y remoción de las autoridades y personal basados en el mérito;
 - Mecanismos de capacitación y actualización del personal;
 - Sanciones más amplias en su alcance, en cuanto a sus categorías y actores a los que pueden aplicarse.
- Evaluar los modelos de control a nivel nacional y subnacional, desarrollando mecanismos de coordinación y adaptación que promuevan la coherencia de las regulaciones nacionales y locales.
- Analizar los marcos de regulación existentes y actualizarlos a los contextos y coyunturas a los que se aplican, refinando y haciendo más efectivas las regulaciones existentes, como, por ejemplo:
 - Prohibir explícitamente la compra de votos y las contribuciones en efectivo;
 - Evitar el uso y abuso de recursos del Estado con fines políticos, prohibiendo por ejemplo que se asignen nuevas políticas sociales focalizadas durante los periodos electorales;
 - Transparentar y poner a disposición del público información en línea y actualizada sobre los ingresos y gastos de los partidos y candidatos;
 - Analizar riesgos y experiencias en relación a campañas digitales y cómo abordar la manipulación e influencia asimétrica en redes sociales y el espacio digital.

Capítulo 6. Fichas país

1. Argentina
2. Brasil
3. Chile
4. Colombia
5. Costa Rica
6. Guatemala
7. México
8. Panamá
9. Paraguay
10. Perú
11. Uruguay



El clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying pueden resultar en políticas sesgadas en favor de intereses particulares y en una mayor percepción de corrupción.

Contribuciones en efectivo durante las campañas electorales



Se permite

Argentina
Brasil
Chile
Colombia
Costa Rica



No se permite
Uruguay

Distribución de regalos durante las campañas electorales



Se permite
Argentina

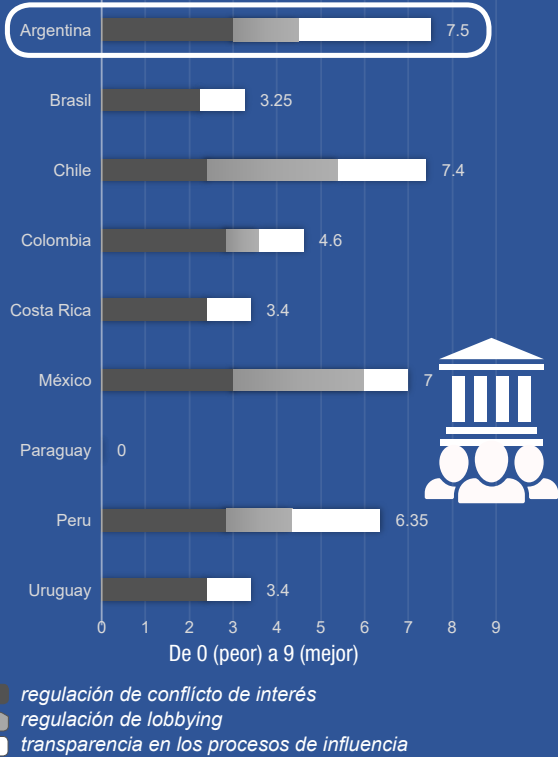
Honduras
Paraguay
Uruguay



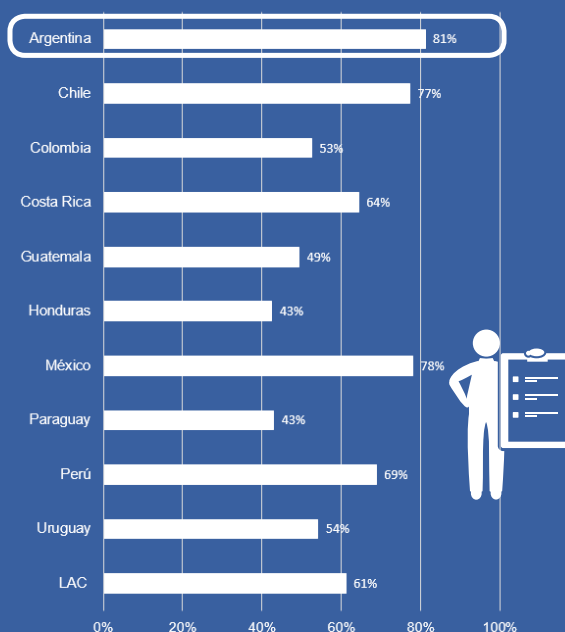
No se permite

Brasil México
Chile Perú
Colombia
Costa Rica
Guatemala

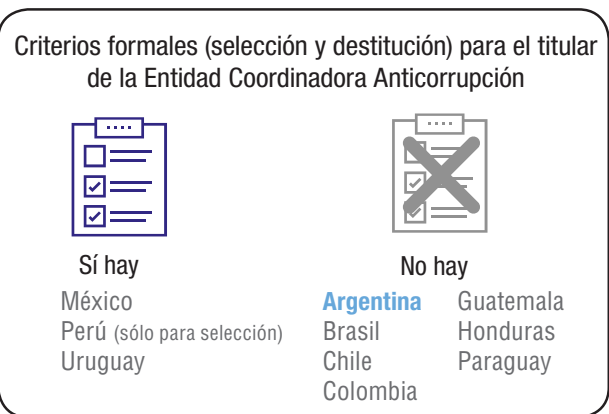
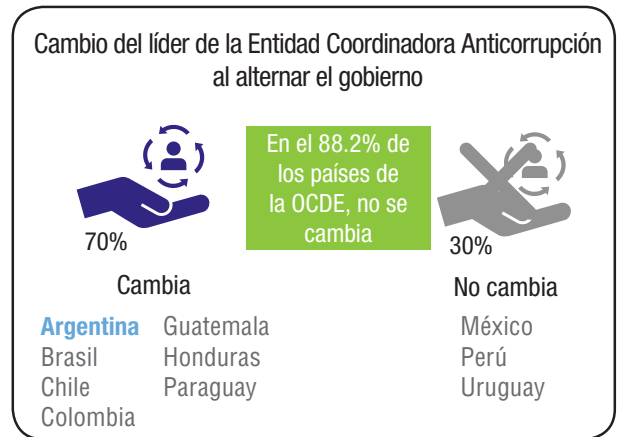
Índice de calidad de la regulación de influencia indebida



Índice de robustez del sistema de declaraciones patrimoniales y de intereses



Un sistema de integridad para ser coherente y tener impacto necesita sustentarse en una estrategia nacional, asegurar la continuidad de las políticas de integridad y promover el análisis de riesgos de corrupción.



ÍNDICES DE PERCEPCIÓN

Las debilidades en los sistemas de integridad del sector público contribuyen a deteriorar las percepciones de los ciudadanos sobre la integridad y legitimidad de sus gobiernos y políticas.

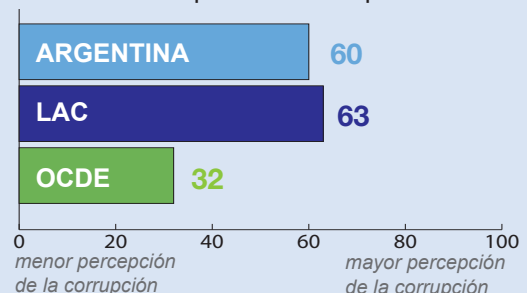
% de la población que considera que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción¹



% de ciudadanos que piensan que sus gobiernos actúan en favor de grupos poderosos²



Percepción de la corrupción³



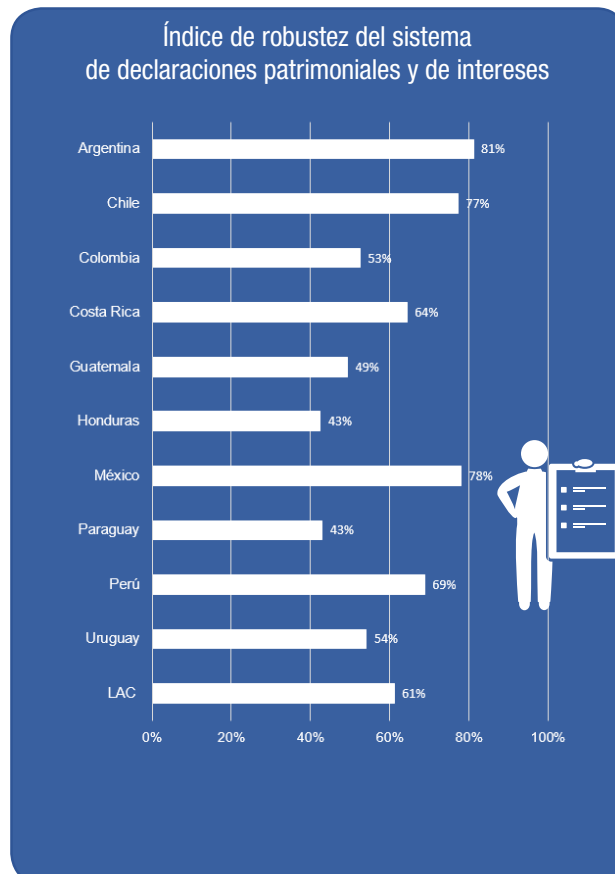
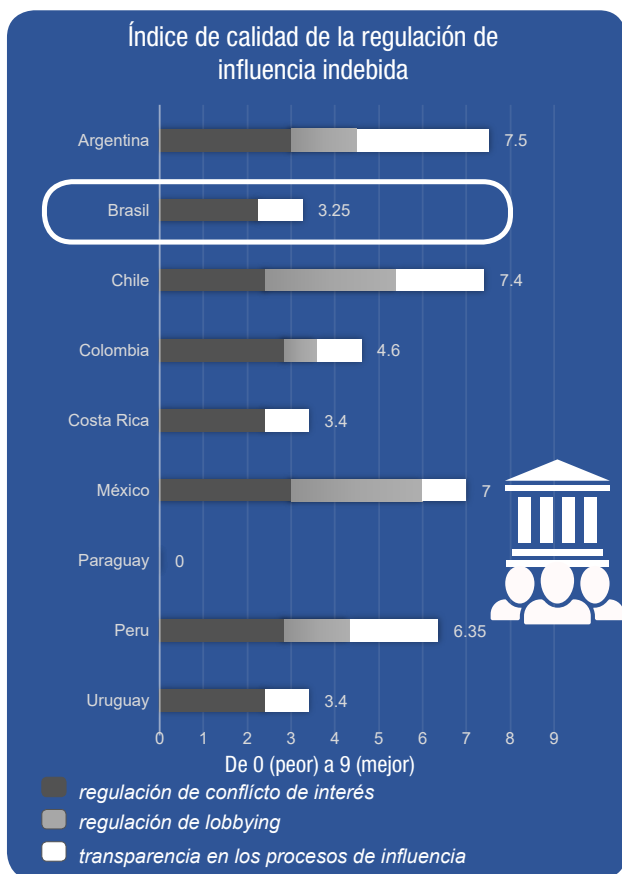
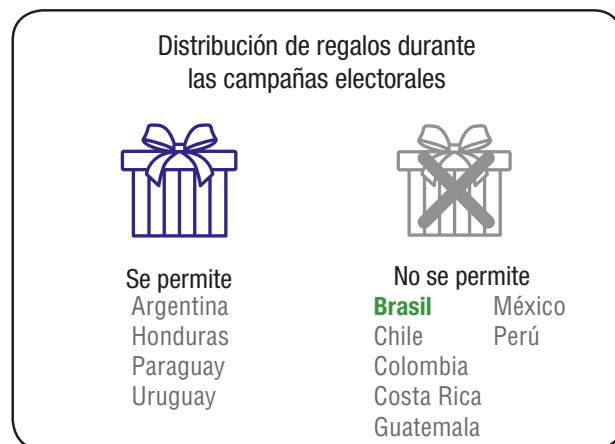
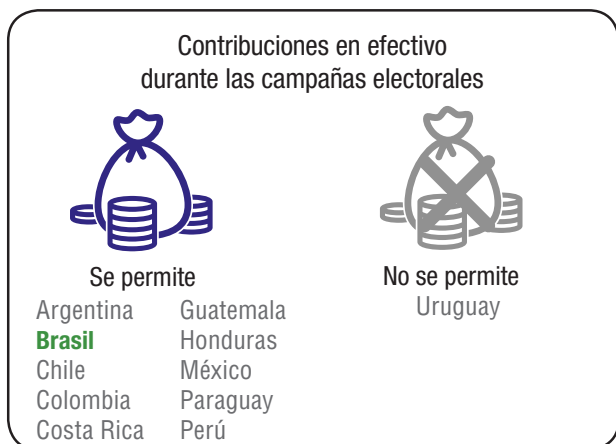
Perspectivas de Integridad América Latina y el Caribe 2018

Ficha País

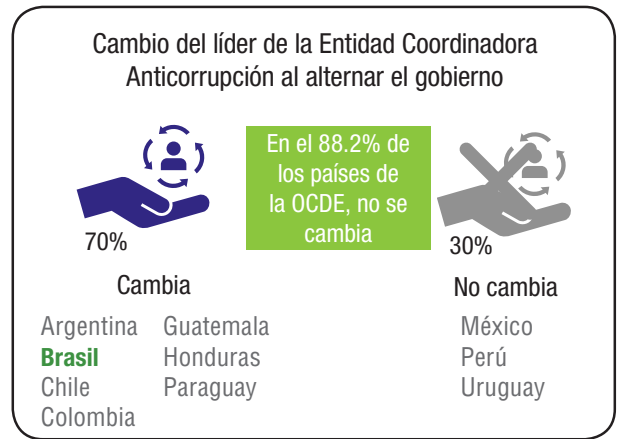


Brasil

El clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying pueden resultar en políticas sesgadas en favor de intereses particulares y en una mayor percepción de corrupción.



Un sistema de integridad para ser coherente y tener impacto necesita sustentarse en una estrategia nacional, asegurar la continuidad de las políticas de integridad y promover el análisis de riesgos de corrupción.



ÍNDICES DE PERCEPCIÓN

Las debilidades en los sistemas de integridad del sector público contribuyen a deteriorar las percepciones de los ciudadanos sobre la integridad y legitimidad de sus gobiernos y políticas.

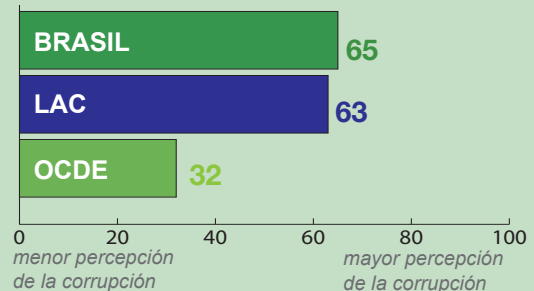
% de la población que considera que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción¹



% de ciudadanos que piensan que sus gobiernos actúan en favor de grupos poderosos²

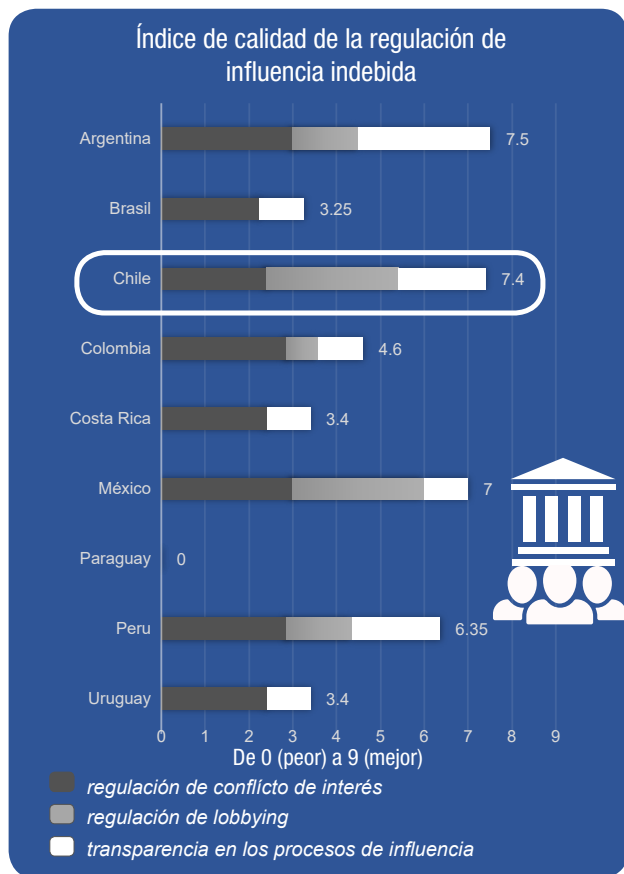
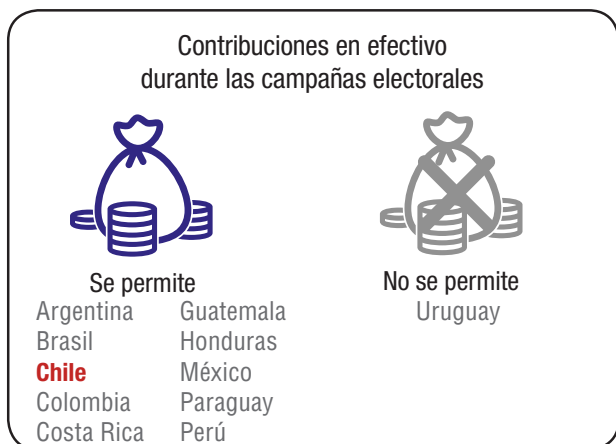


Percepción de la corrupción³

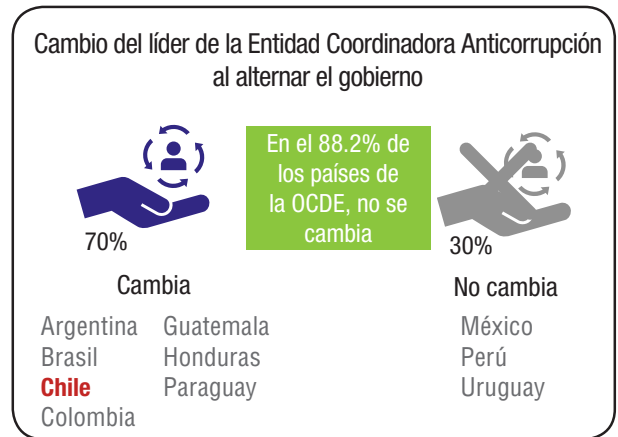




El clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying pueden resultar en políticas sesgadas en favor de intereses particulares y en una mayor percepción de corrupción.



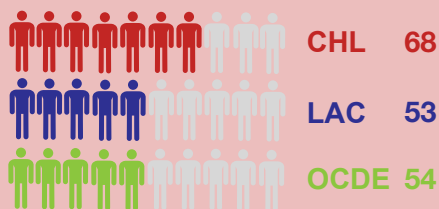
Un sistema de integridad para ser coherente y tener impacto necesita sustentarse en una estrategia nacional, asegurar la continuidad de las políticas de integridad y promover el análisis de riesgos de corrupción.



ÍNDICES DE PERCEPCIÓN

Las debilidades en los sistemas de integridad del sector público contribuyen a deteriorar las percepciones de los ciudadanos sobre la integridad y legitimidad de sus gobiernos y políticas.

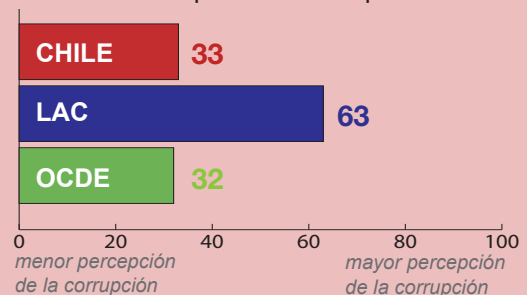
% de la población que considera que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción¹



% de ciudadanos que piensan que sus gobiernos actúan en favor de grupos poderosos²

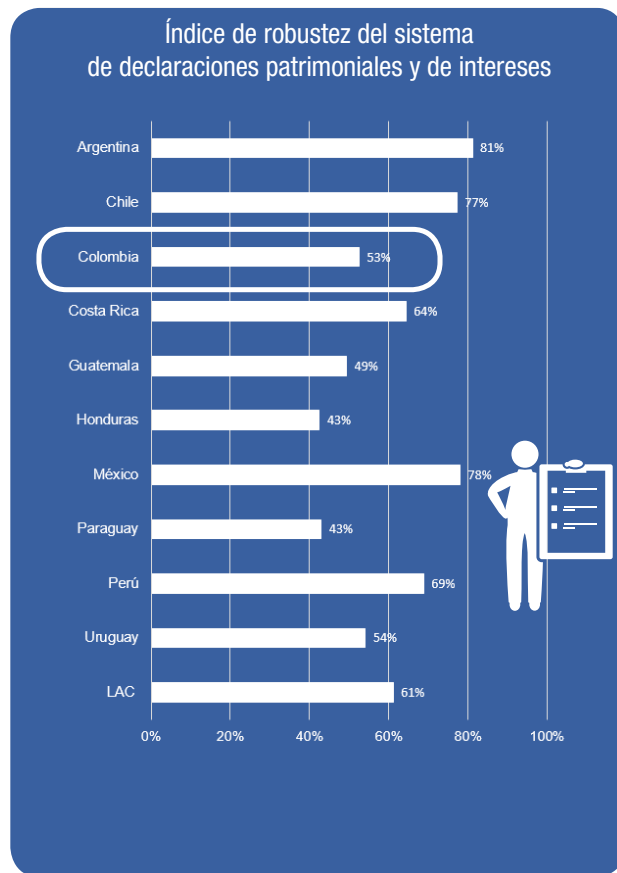
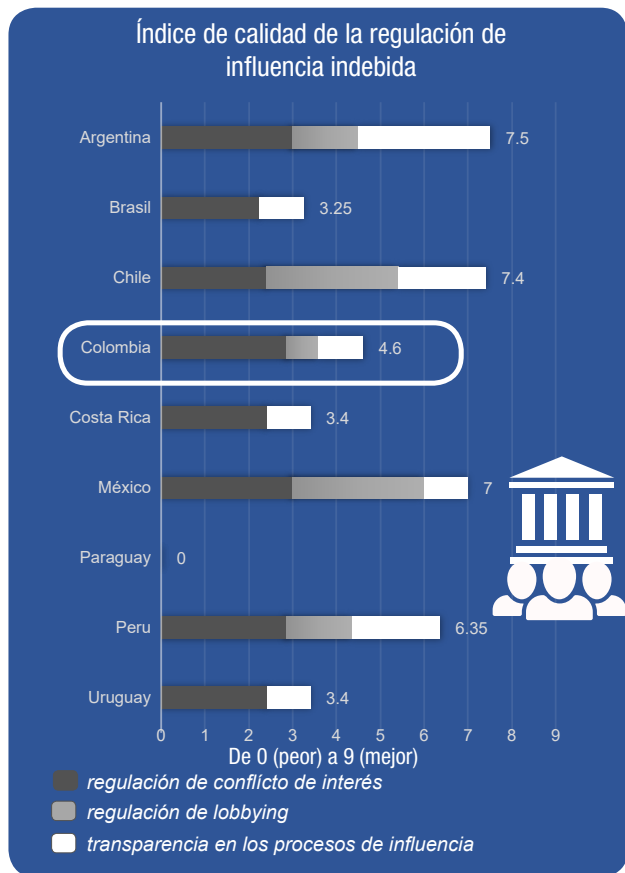
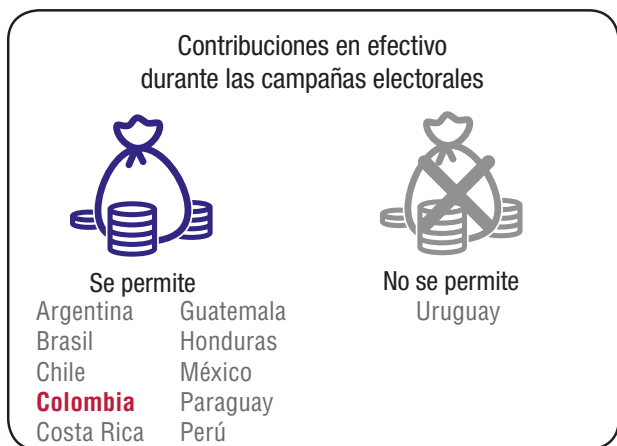


Percepción de la corrupción³

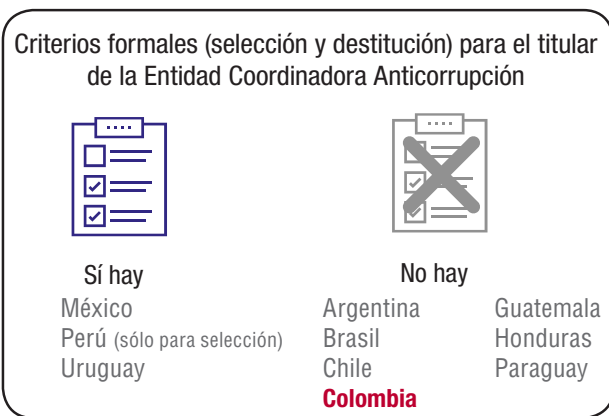
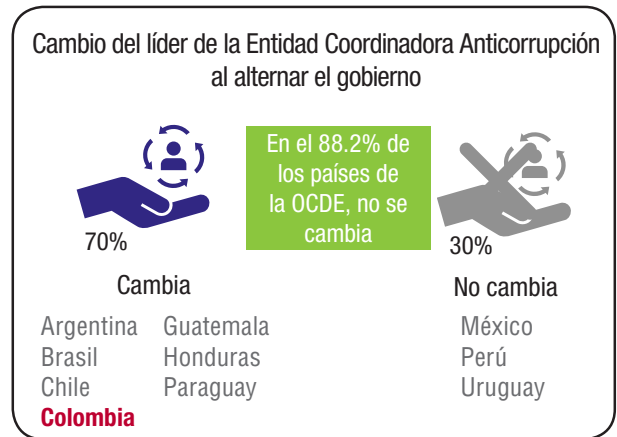




El clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying pueden resultar en políticas sesgadas en favor de intereses particulares y en una mayor percepción de corrupción.



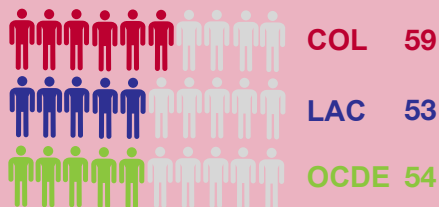
Un sistema de integridad para ser coherente y tener impacto necesita sustentarse en una estrategia nacional, asegurar la continuidad de las políticas de integridad y promover el análisis de riesgos de corrupción.



ÍNDICES DE PERCEPCIÓN

Las debilidades en los sistemas de integridad del sector público contribuyen a deteriorar las percepciones de los ciudadanos sobre la integridad y legitimidad de sus gobiernos y políticas.

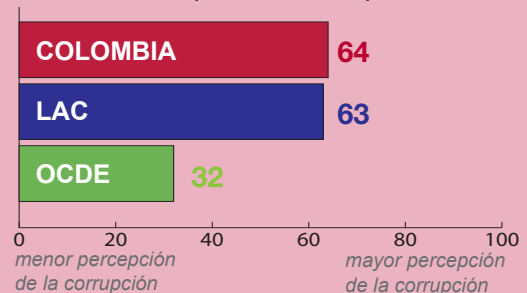
% de la población que considera que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción¹



% de ciudadanos que piensan que sus gobiernos actúan en favor de grupos poderosos²

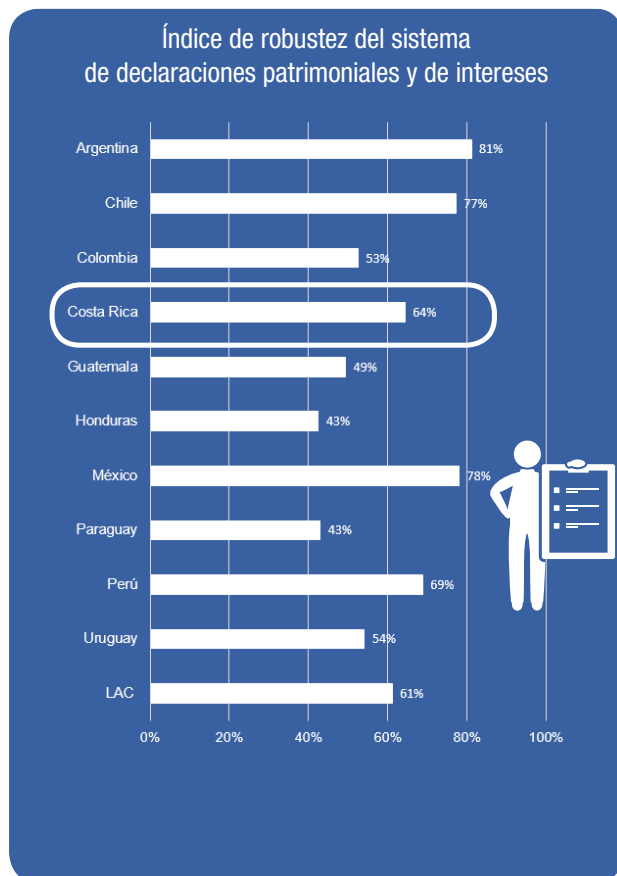
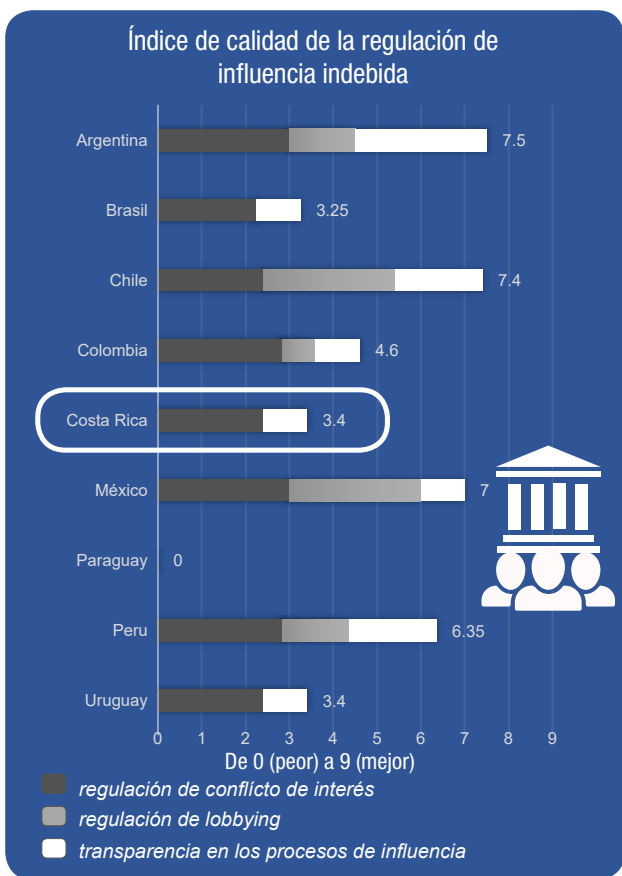
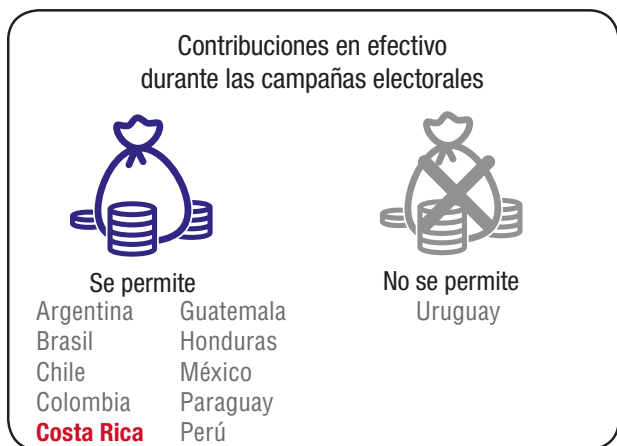


Percepción de la corrupción³

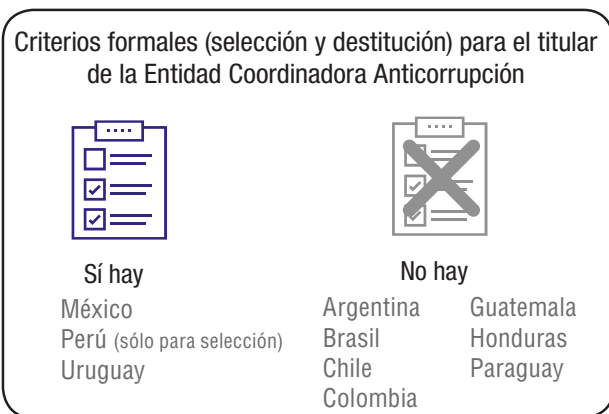
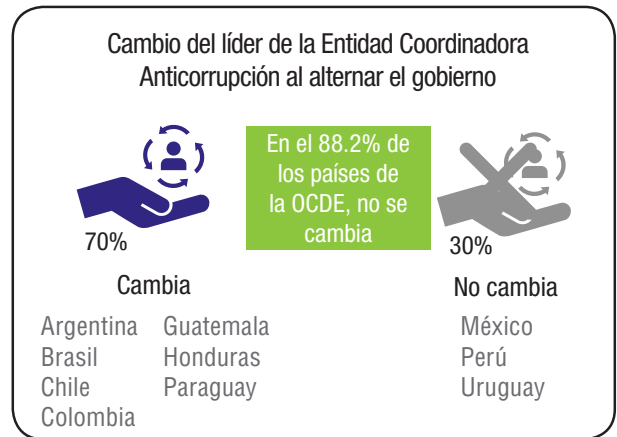




El clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying pueden resultar en políticas sesgadas en favor de intereses particulares y en una mayor percepción de corrupción.



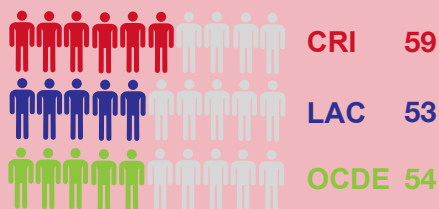
Un sistema de integridad para ser coherente y tener impacto necesita sustentarse en una estrategia nacional, asegurar la continuidad de las políticas de integridad y promover el análisis de riesgos de corrupción.



ÍNDICES DE PERCEPCIÓN

Las debilidades en los sistemas de integridad del sector público contribuyen a deteriorar las percepciones de los ciudadanos sobre la integridad y legitimidad de sus gobiernos y políticas.

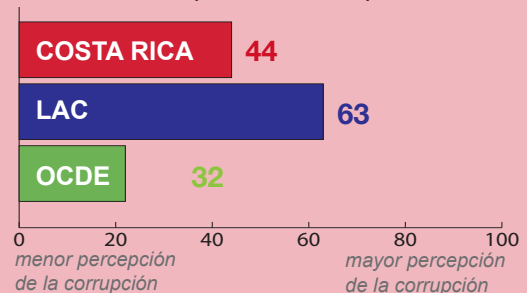
% de la población que considera que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción¹



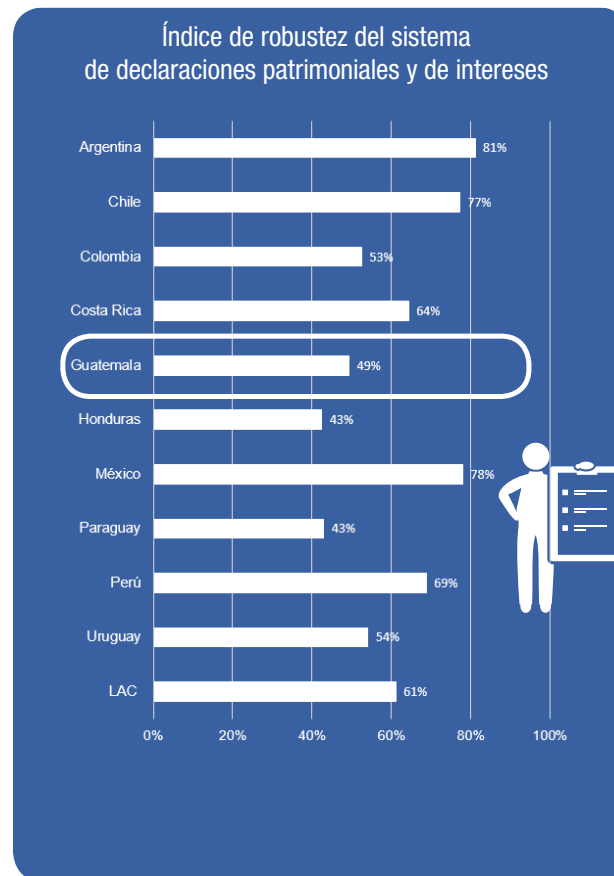
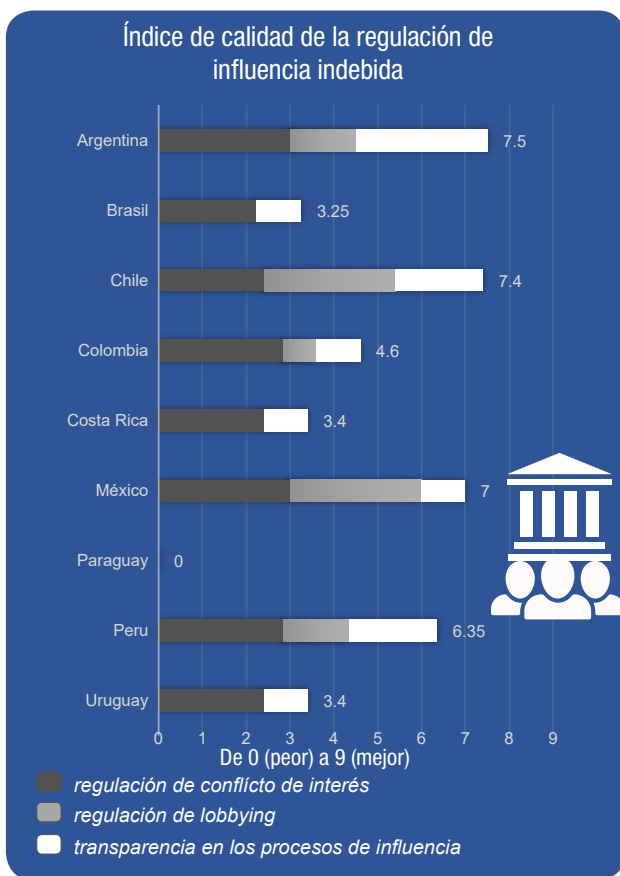
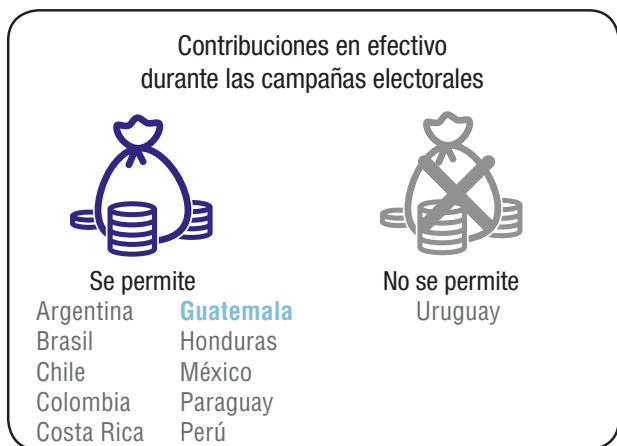
% de ciudadanos que piensan que sus gobiernos actúan en favor de grupos poderosos²



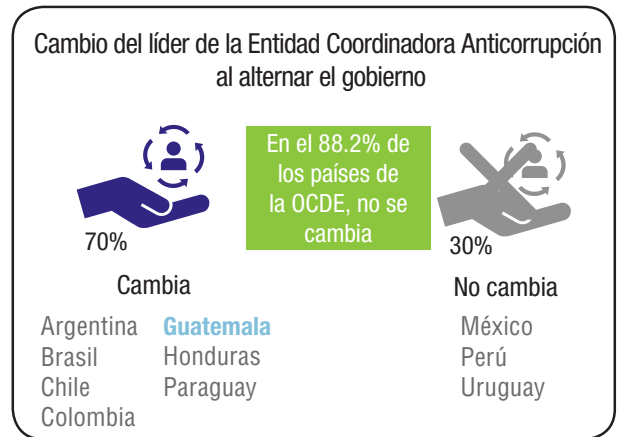
Percepción de la corrupción³



El clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying pueden resultar en políticas sesgadas en favor de intereses particulares y en una mayor percepción de corrupción.



Un sistema de integridad para ser coherente y tener impacto necesita sustentarse en una estrategia nacional, asegurar la continuidad de las políticas de integridad y promover el análisis de riesgos de corrupción.



ÍNDICES DE PERCEPCIÓN

Las debilidades en los sistemas de integridad del sector público contribuyen a deteriorar las percepciones de los ciudadanos sobre la integridad y legitimidad de sus gobiernos y políticas.

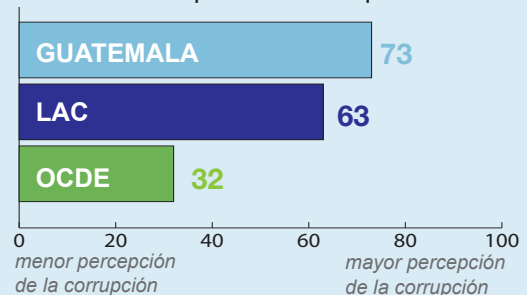
% de la población que considera que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción¹



% de ciudadanos que piensan que sus gobiernos actúan en favor de grupos poderosos²

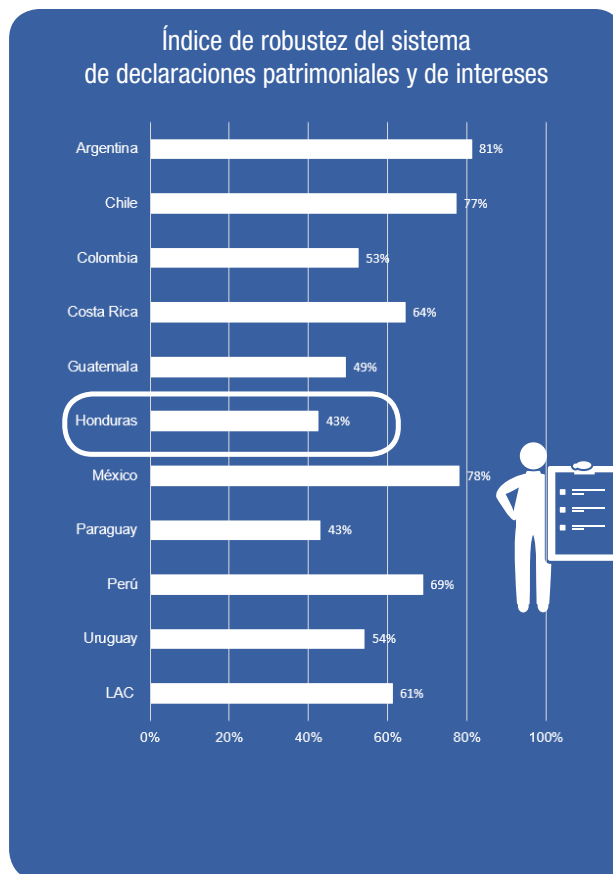
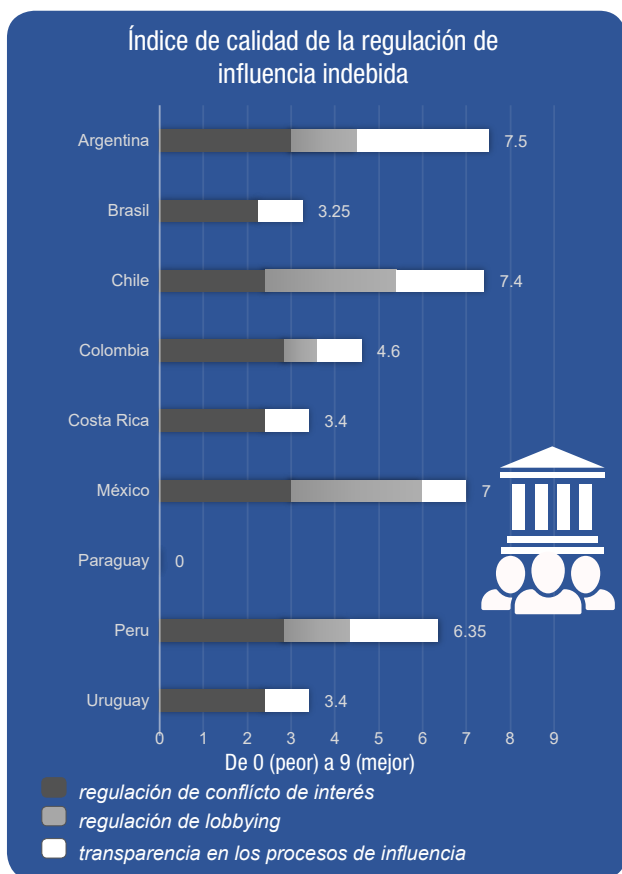
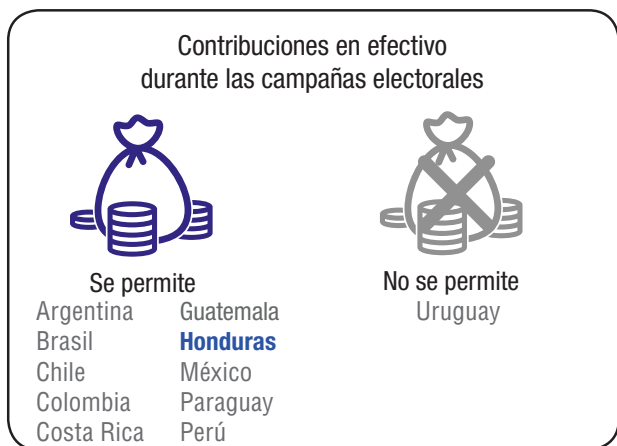


Percepción de la corrupción³

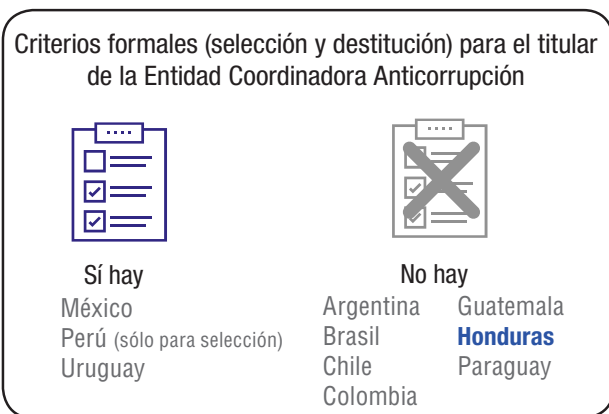
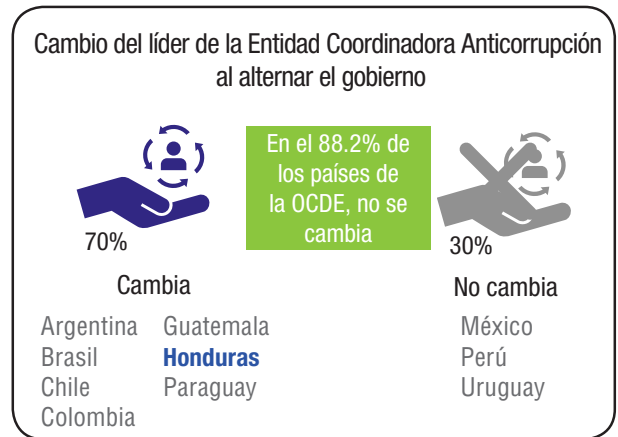




El clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying pueden resultar en políticas sesgadas en favor de intereses particulares y en una mayor percepción de corrupción.



Un sistema de integridad para ser coherente y tener impacto necesita sustentarse en una estrategia nacional, asegurar la continuidad de las políticas de integridad y promover el análisis de riesgos de corrupción.



ÍNDICES DE PERCEPCIÓN

Las debilidades en los sistemas de integridad del sector público contribuyen a deteriorar las percepciones de los ciudadanos sobre la integridad y legitimidad de sus gobiernos y políticas.

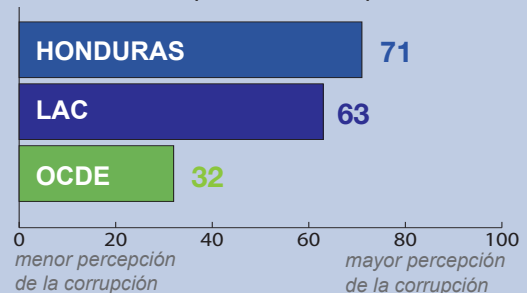
% de la población que considera que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción¹



% de ciudadanos que piensan que sus gobiernos actúan en favor de grupos poderosos²



Percepción de la corrupción³



El clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying pueden resultar en políticas sesgadas en favor de intereses particulares y en una mayor percepción de corrupción.

Contribuciones en efectivo durante las campañas electorales



Se permite

Argentina
Brasil
Chile
Colombia
Costa Rica

Guatemala
Honduras
México
Paraguay
Perú



No se permite
Uruguay

Distribución de regalos durante las campañas electorales



Se permite

Argentina
Honduras
Paraguay
Uruguay

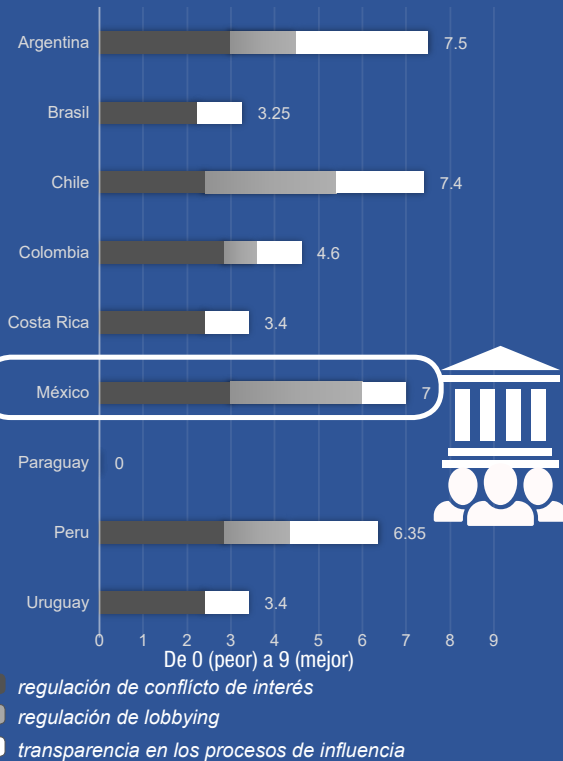


No se permite

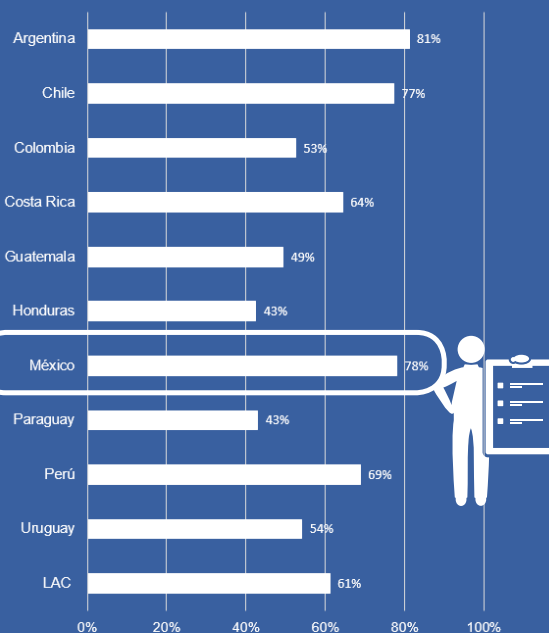
Brasil
Chile
Colombia
Costa Rica
Guatemala

México
Perú

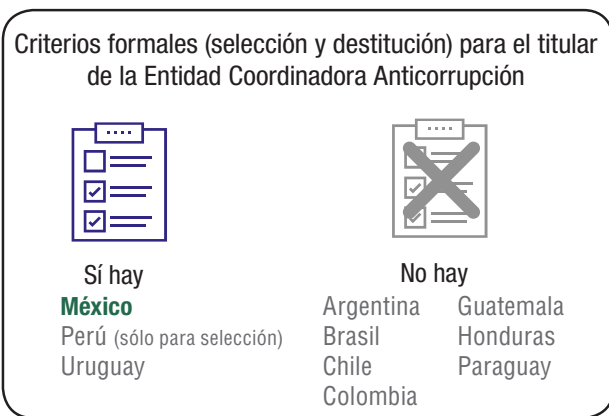
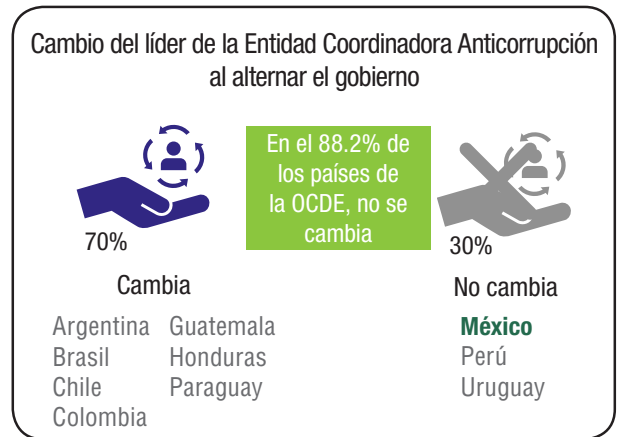
Índice de calidad de la regulación de influencia indebida



Índice de robustez del sistema de declaraciones patrimoniales y de intereses



Un sistema de integridad para ser coherente y tener impacto necesita sustentarse en una estrategia nacional, asegurar la continuidad de las políticas de integridad y promover el análisis de riesgos de corrupción.



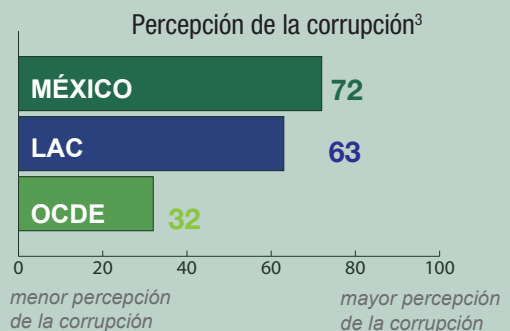
ÍNDICES DE PERCEPCIÓN

Las debilidades en los sistemas de integridad del sector público contribuyen a deteriorar las percepciones de los ciudadanos sobre la integridad y legitimidad de sus gobiernos y políticas.

% de la población que considera que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción¹

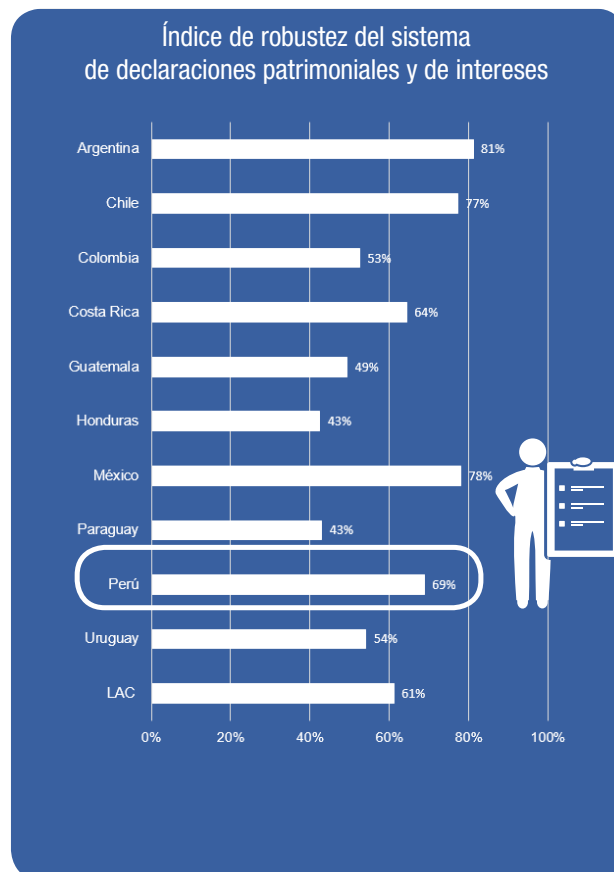
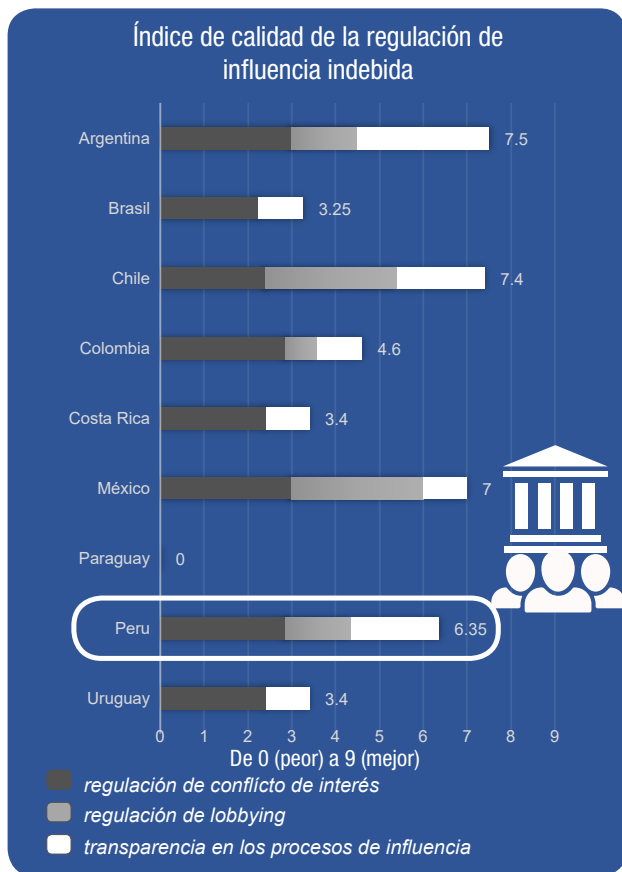
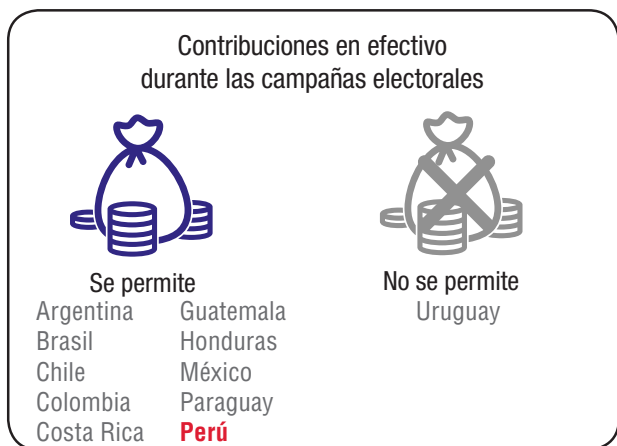


% de ciudadanos que piensan que sus gobiernos actúan en favor de grupos poderosos²

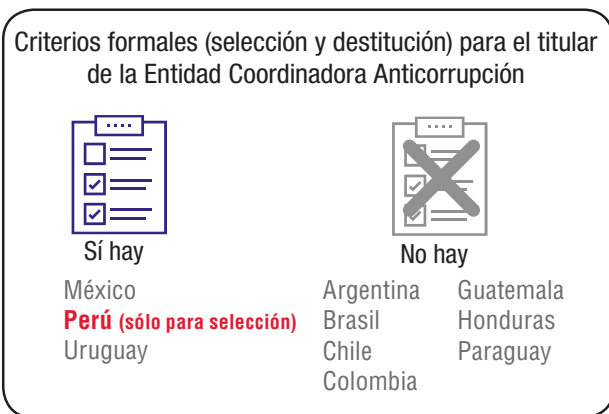
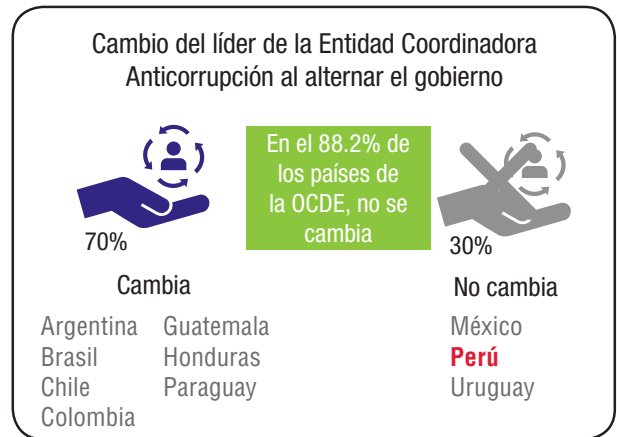




El clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying pueden resultar en políticas sesgadas en favor de intereses particulares y en una mayor percepción de corrupción.



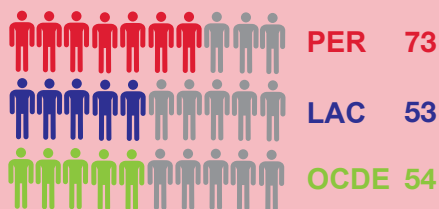
Un sistema de integridad para ser coherente y tener impacto necesita sustentarse en una estrategia nacional, asegurar la continuidad de las políticas de integridad y promover el análisis de riesgos de corrupción.



ÍNDICES DE PERCEPCIÓN

Las debilidades en los sistemas de integridad del sector público contribuyen a deteriorar las percepciones de los ciudadanos sobre la integridad y legitimidad de sus gobiernos y políticas.

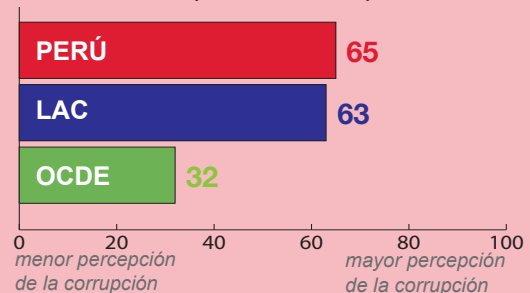
% de la población que considera que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción¹



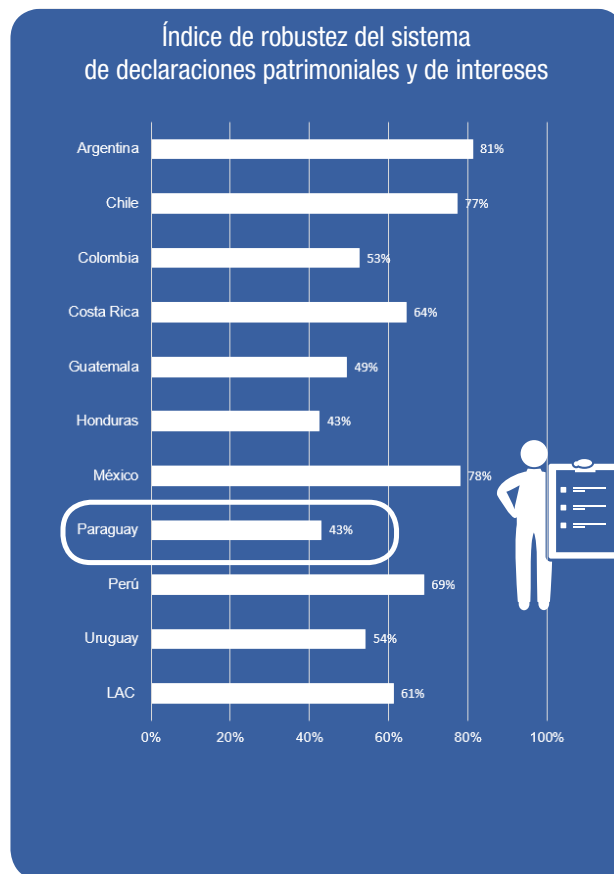
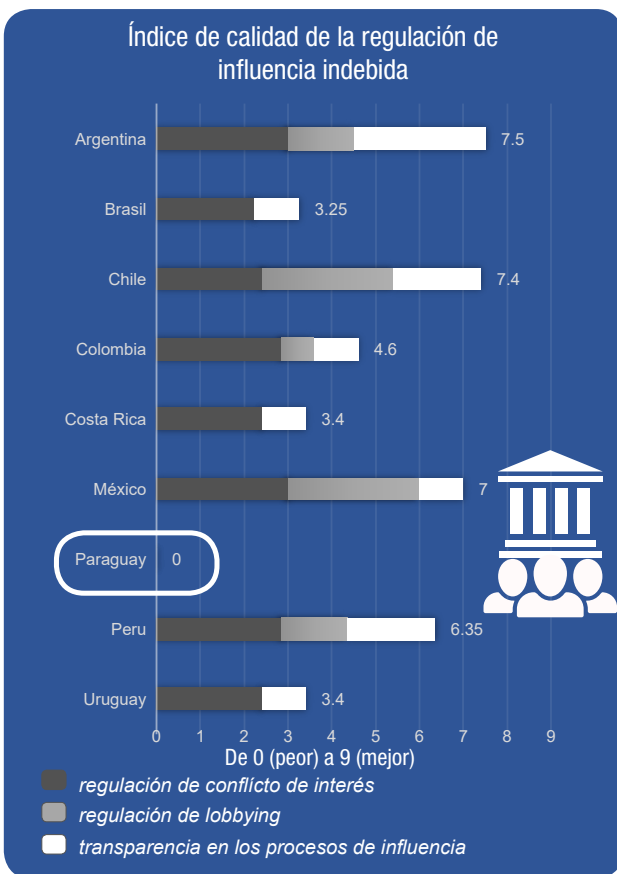
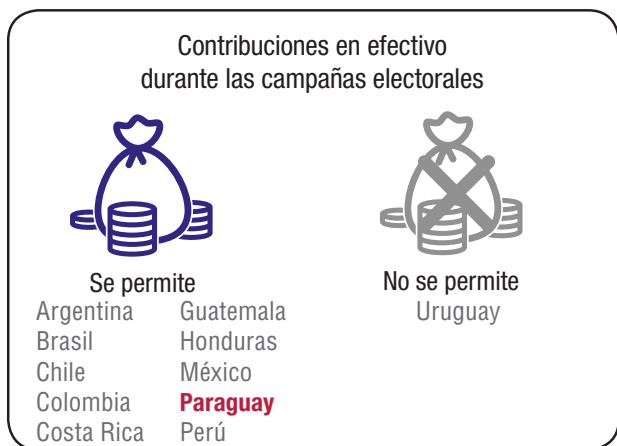
% de ciudadanos que piensan que sus gobiernos actúan en favor de grupos poderosos²



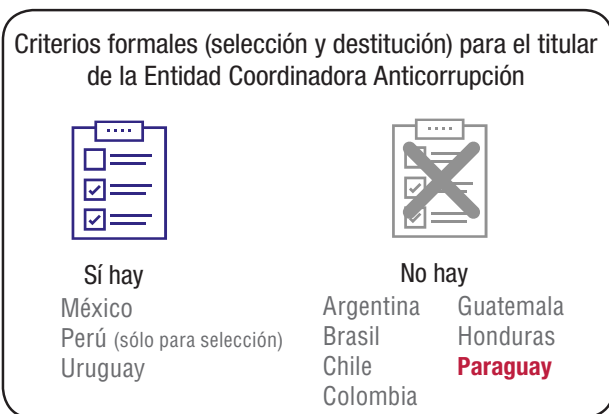
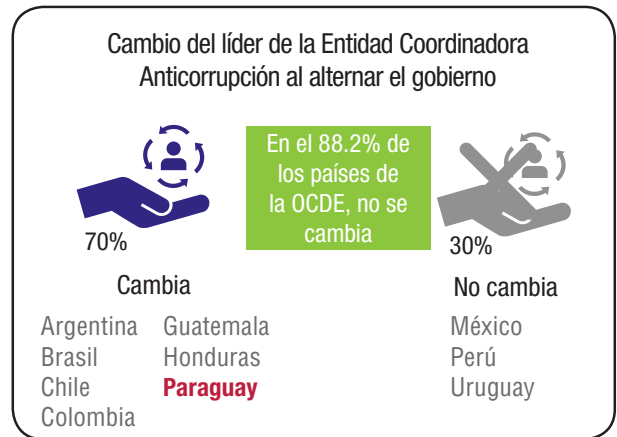
Percepción de la corrupción³



El clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying pueden resultar en políticas sesgadas en favor de intereses particulares y en una mayor percepción de corrupción.



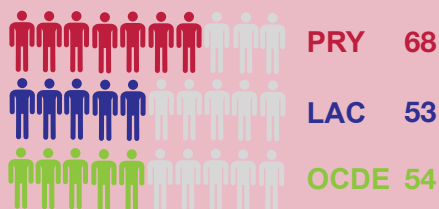
Un sistema de integridad para ser coherente y tener impacto necesita sustentarse en una estrategia nacional, asegurar la continuidad de las políticas de integridad y promover el análisis de riesgos de corrupción.



ÍNDICES DE PERCEPCIÓN

Las debilidades en los sistemas de integridad del sector público contribuyen a deteriorar las percepciones de los ciudadanos sobre la integridad y legitimidad de sus gobiernos y políticas.

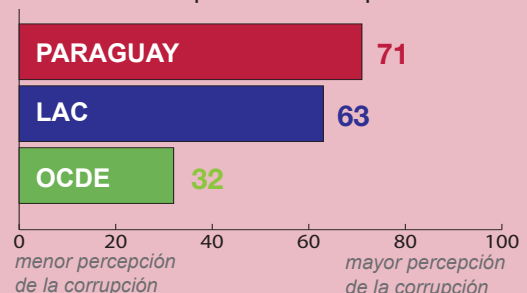
% de la población que considera que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción¹



% de ciudadanos que piensan que sus gobiernos actúan en favor de grupos poderosos²

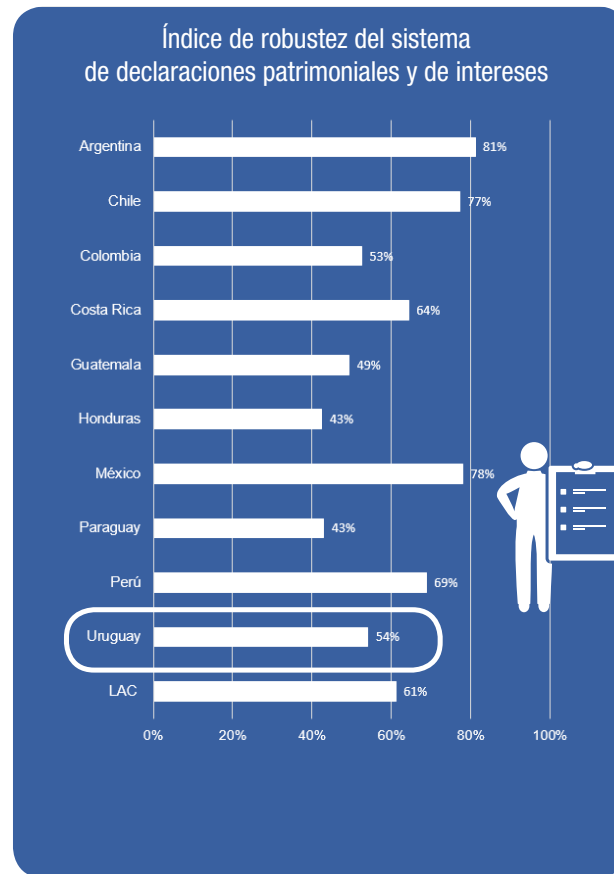
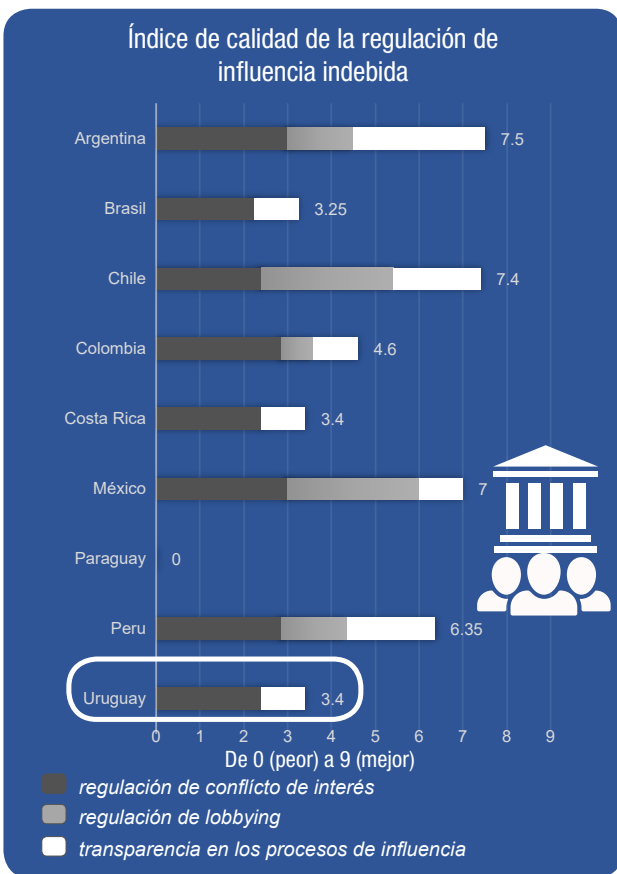
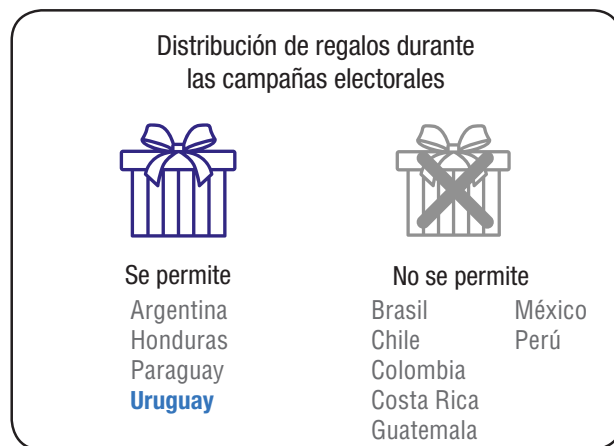
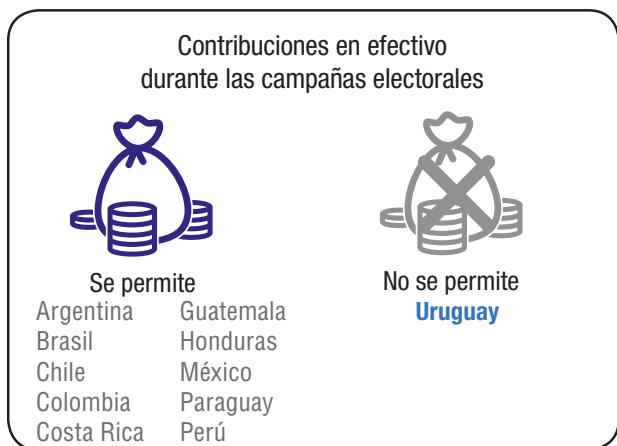


Percepción de la corrupción³

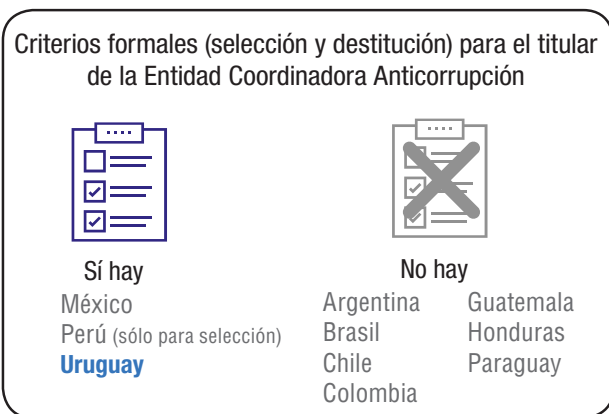
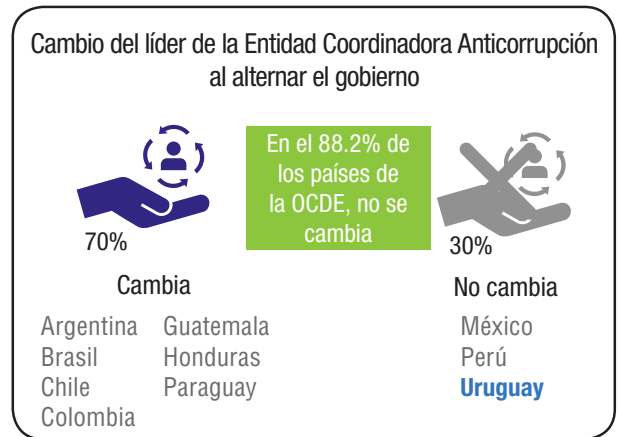




El clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying pueden resultar en políticas sesgadas en favor de intereses particulares y en una mayor percepción de corrupción.



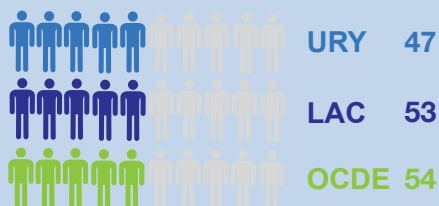
Un sistema de integridad para ser coherente y tener impacto necesita sustentarse en una estrategia nacional, asegurar la continuidad de las políticas de integridad y promover el análisis de riesgos de corrupción.



ÍNDICES DE PERCEPCIÓN

Las debilidades en los sistemas de integridad del sector público contribuyen a deteriorar las percepciones de los ciudadanos sobre la integridad y legitimidad de sus gobiernos y políticas.

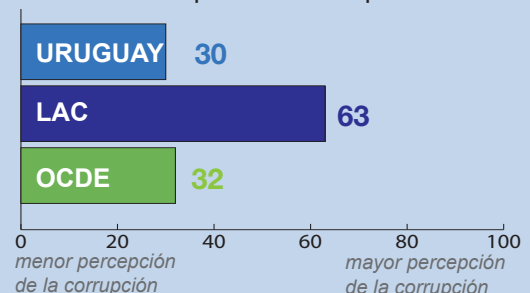
% de la población que considera que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción¹



% de ciudadanos que piensan que sus gobiernos actúan en favor de grupos poderosos²



Percepción de la corrupción³



Anexo A. Anexo metodológico

Un indicador es una medida cuantitativa o cualitativa derivada de una serie de hechos observados que pueden revelar posiciones relativas (por ejemplo, de un país) en un área determinada. [...] Se forma un indicador compuesto cuando los indicadores individuales se compilan en un solo índice sobre la base de un modelo subyacente (OCDE/EU/JRC, 2008^[48]).

Reducir la complejidad de un tema de política multidimensional, como establecer sistemas de declaraciones patrimoniales y de interés o regulaciones de influencia indebida, en un puntaje compuesto único puede facilitar las discusiones y las comparaciones. Un índice, que se muestra en un solo gráfico o en un número comparativo internacional, facilita la comunicación y direcciona la narrativa. Al mismo tiempo, presentar información en un indicador compuesto conlleva el riesgo de promover conclusiones de políticas simplistas o disfrazar fallas en dimensiones importantes.

El Índice de Robustez del Sistema de Declaraciones Patrimoniales y de Intereses

Un sistema de declaraciones patrimoniales y de intereses eficaz puede respaldar la promoción de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Dependiendo de su diseño, los formularios de declaraciones pueden servir para detectar el enriquecimiento ilícito, o para determinar si la decisión de un servidor público se ha visto comprometida por un interés privado, como ser un empleo anterior o externo, el ser miembro de un consejo o similar. Además, al hacer públicas las declaraciones patrimoniales, el gobierno muestra su compromiso hacia la transparencia y permite el control social, sumando una nueva instancia de escrutinio. Recientemente, evidencia empírica comparada comprobó el efecto positivo que puede tener un sistema de declaraciones respecto a la capacidad de un país para controlar la corrupción (Vargas and Schlutz, 2016^[49]).

Un sistema de declaraciones comprende varios elementos interdependientes:

- **Alcance del Sistema:** incluye las categorías de servidores públicos obligados a declarar, la información incluida en los formularios de declaraciones y cuando se deben hacer la declaración.
- **Diseño del Sistema:** incluye el grado de digitalización del sistema para presentar las declaraciones, la verificación del cumplimiento de todos los requisitos formales y la evaluación del sistema.
- **Verificación y Sanción:** incluye la verificación de la consistencia de la información declarada y en caso de inconsistencias, clarificar a través de un diálogo con el declarante para obtener información adicional; la contrastación de la información con otras bases de datos (digital o manualmente); la auditoría de las declaraciones; los tipos de sanciones en caso de incumplimiento e investigaciones en caso de irregularidades o contradicciones.

- **Transparencia:** el acceso a las declaraciones para los ciudadanos y la sociedad civil.
- **Prevención de conflicto de intereses:** incluye el seguimiento que se da a las declaraciones para observar si hay un conflicto de interés potencial y como se ha manejado, la existencia de guías e indicaciones sobre conflicto de intereses y el acceso a la información para las unidades o personas de integridad en las entidades.

El diseño de cada uno de los elementos impacta en la efectividad del sistema y necesita tomar en cuenta el contexto general y las capacidades en donde opera el sistema.

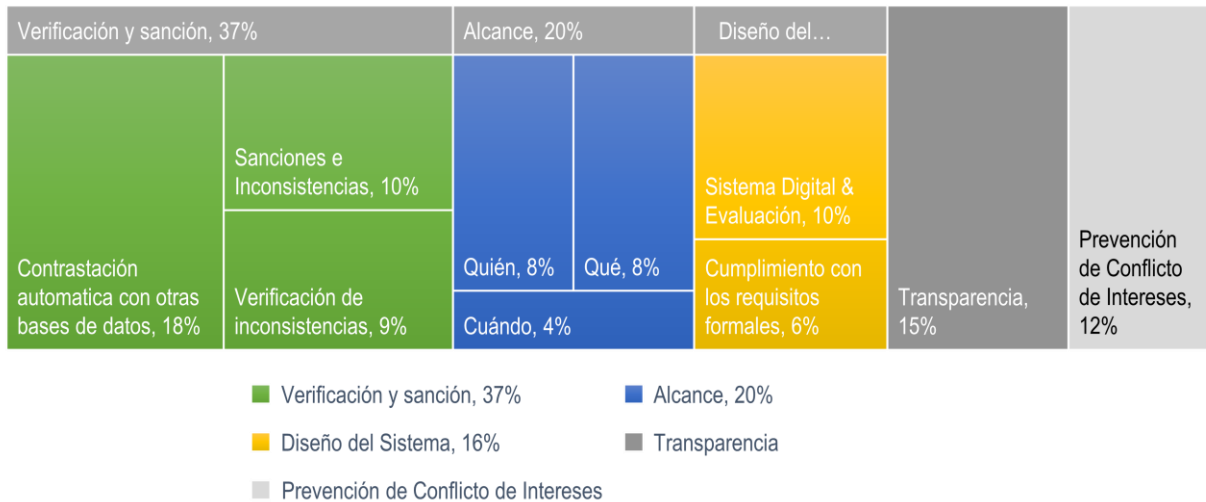
Al traducir este marco teórico en algo medible, es importante tener en cuenta que el Índice de Robustez del Sistema de Declaraciones Patrimoniales y de Intereses de la OCDE es un indicador *de jure*. Destaca la existencia y el alcance de las regulaciones para facilitar la declaración del patrimonio y de intereses. El Índice califica a los países según la robustez de su sistema, pero no permite juzgar qué tan bien lo usan. Queda fuera del alcance de este índice evaluar si un país aborda la corrupción de manera efectiva a través de su sistema de declaraciones.

La base para el Índice de Robustez del Sistema de Declaraciones Patrimoniales y de Intereses de la OCDE es la *Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018*, la cual recopiló la información sobre los sistemas de declaraciones a nivel central en los países de América Latina. Los componentes individuales de la encuesta se agruparon por tema y se anotaron en el indicador. La normalización se llevó a cabo a nivel de indicadores, lo que significa que las puntuaciones de los indicadores son comparables. Algunos indicadores mostraron ser altamente sesgados (por ejemplo, "cuándo": para este indicador todos los países excepto uno alcanzaron una puntuación del 100%). Sin embargo, debido a su relevancia para el marco conceptual y el posible poder discriminatorio para otra muestra (por ejemplo, países de la OCDE), estos se mantuvieron como parte del conjunto de indicadores.

Como la muestra de países es más pequeña que la cantidad de indicadores, no se pudo hacer un análisis multivariado, como un análisis factorial o un análisis de componentes principales, para clasificar los indicadores en componentes de índice. La ponderación del índice se desarrolló a través de un enfoque de asignación de presupuesto (OCDE/EU/JRC, 2008_[48]): El número total de puntos disponibles (100) se distribuyó entre los indicadores orientado por el marco teoría de referencia subyacente. Los grupos de indicadores que no son distintivamente únicos y que se pueden interpretar conjuntamente, forman subcomponentes de índice (por ejemplo, contrastación cruzada y auditoría).

Finalmente, se agregaron los indicadores para reflejar los 5 componentes clave del marco teórico: (1) Verificación y sanción, (2) Alcance, (3) Diseño del Sistema, (4) Transparencia, (5) Prevención de conflicto de intereses. La Figura A A.1 muestra la estructura del índice y la ponderación de los componentes.

Figura A A.1. Composición del Índice de Robustez del Sistema de Declaraciones Patrimoniales y de Intereses



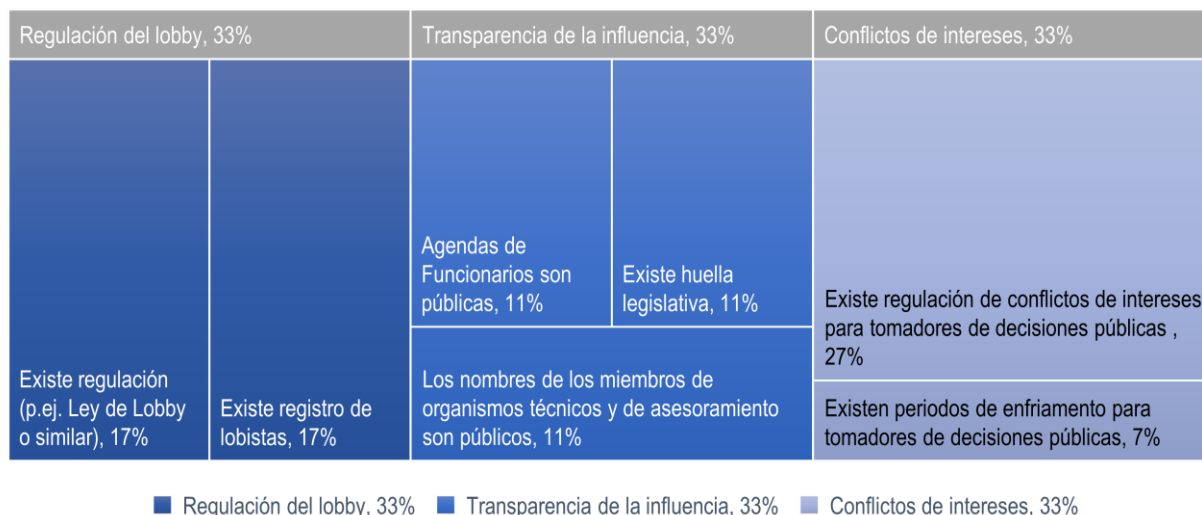
El Índice de Calidad de la Regulación de Lobby

En base a la *Encuesta OCDE sobre integridad pública en América Latina 2018* también se calculó un Índice de Calidad de la Regulación de Influencia Indevida. Los elementos clave de una regulación comparable contra la influencia indebida en la formulación de políticas y los procesos regulatorios se extrajeron de esta encuesta y se clasificaron en un indicador. El resultado es un indicador *de jure* que mide, desde una mirada teórica, la calidad de la regulación contra la influencia indebida. Refleja la existencia y el alcance de las leyes en un país para regular la búsqueda de influencias, hacerla transparente y gestionar el conflicto de intereses de los tomadores de decisiones públicas influyentes. Este indicador no permite decir que esta regulación se implementa de manera efectiva, que no se pueda lograr una ineficiencia indebida por otros canales ni si existe una rendición de cuentas efectiva hacia la ciudadanía.

El índice se construyó distribuyendo un total de 9 puntos de manera uniforme en tres componentes principales: (1) la regulación de conflictos de intereses, (2) la regulación de cabildeo (lobby) y (3) la transparencia en la búsqueda de influencia. Dentro de los componentes, las preguntas de las encuestas individuales se calificaron con diferentes ponderaciones derivadas del marco teórico subyacente. La Figura A A.2 muestra el peso que tiene una respuesta afirmativa para cada pregunta de la encuesta en el índice general.

El índice no es una medida integral de la regulación de cabildeo. Más bien, es un índice proxy que evalúa las medidas más relevantes y comparables identificadas por el amplio marco teórico de la OCDE sobre influencia indebida (OCDE, 2015^[50]; OCDE, 2007^[51]) (OCDE, 2009^[52]) (OCDE, 2004^[53]) (OCDE, 2015^[54]) (OCDE, 2013^[55]). Se supone que la existencia de las medidas esenciales tiene una función proxy para la fuerza de la regulación contra la influencia indebida en general.

Figura A A.2. Composición del Índice OCDE de Calidad de la Regulación de Lobb



Referencias

- Casas-Zamora, K. (ed.) (2013), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*, Brookings Institution Press, Washington D.C. [46]
- CEPAL (2015), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: Pactos para la igualdad territorial*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. [17]
- Charron, N. et al. (2017), “Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes”, *The Journal of Politics*, Vol. 79/1, pp. 89-104, <http://dx.doi.org/10.1086/687209>. [23]
- Coparmex (2018), “Sistemas Locales Anticorrupción: Construcción inacabada – COPARMEX”, <https://coparmex.org.mx/sistemas-locales-anticorrupcion-construccion-inacabada/> (consultado el 10 de octubre de 2018). [21]
- Cortázar, J., J. Fuenzalida and M. Lafuente (2016), *Merit-based Selection of Public Managers: Better Public Sector Performance? An Exploratory Study.*, Inter-American Development Bank., Washington D.C. [22]
- Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2012), *The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption*, Sage Publications, Inc. University of Utah, <http://dx.doi.org/10.2307/41635262>. [24]
- Dahlström, C. et al. (2015), *The QoG Expert Survey Dataset II*, University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <https://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogexpertsurveydata> (consultado el 11 de septiembre de 2018). [31]
- Demmke, C. (2019), *The Future of Civil Service*, Oxford University Press, Oxford. [27]
- Demmke, C. and T. Moilanen (2012), *Effectiveness of public-service ethics and good governance in the central administrations of the EU-27: Evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis*, Peter Lang, Frankfurt am Main, <https://doi.org/10.3726/978-3-653-01384-9>. [26]
- Falguera, E., S. Jones and M. Ohman (eds.) (2014), *Funding of political parties and election campaigns : a handbook on political finance*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, <https://www.idea.int/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance> (consultado el 24 de enero de 2019). [43]

- Geddes, B. (1991), “A game theoretic model of reform in Latin American democracies”, *The American political science review*, Vol. 85/2, pp. 371-392, <http://www.jstor.org/stable/1963165> (consultado el 29 de diciembre de 2014). [35]
- Global Integrity, Sunlight Foundation, T. (2015), *The Money, Politics, and Transparency Campaign Finance Indicators: Assessing Regulation and Practice in 54 Countries across the World in 2014.*, Global Integrity, Washington D.C., <http://assets.sunlightfoundation.com.s3.amazonaws.com/mpt/MPT-Campaign-Finance-Indicators-Key-Findings.pdf>. [42]
- Grindle, M. (2000), *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, <https://jhupbooks.press.jhu.edu/content/audacious-reforms> (consultado el 2 de octubre de 2018). [8]
- Gupta, S., H. Davoodi and R. Alonso-Terme (2002), “Does corruption affect income inequality and poverty?”, *Economics of Governance*, pp. 23-45, <http://link.springer.com/article/10.1007/s101010100039> (consultado el 29 de diciembre de 2014). [3]
- Hand, D., H. Mannila and P. Smyth (2001), *Principles of data mining*, MIT Press. [38]
- Jones, S. (2017), *Digital Solutions for Political Finance Reporting and Disclosure: A Practical Guide*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Stockholm. [47]
- Lopez, A., M. Rodriguez and M. Valentini (2017), “How Does Political Finance Regulation Influence Control of Corruption? Improving Governance in Latin America”, *Working Papers*, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building ERCAS, <http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2017/08/WP-50-Political-Finance-Regulation.pdf>. [44]
- Meyer-Sahling, J. and K. Mikkelsen (2016), “Civil Service Laws, merit, politicization, and corruption: The perspective of public officials from five East European countries”, *Public Administration*, Vol. 94/4, pp. 1105-1123, <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12276>. [25]
- Morrison, E. (2014), “Employee Voice and Silence”, *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, Vol. 1/1, pp. 173-197, <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-031413-091328>. [28]
- Mulcahy, S. (2015), *Regulating Nepotism*, Transparency International, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Regulating_Nepotism_2015.pdf. [36]
- OCDE (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina : Lograr un cambio sistémico y sostenido*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g98f15-es>. [13]
- OCDE (2018), *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306769-es>. [40]

- OCDE (2018), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay : Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264304017-es>. [30]
- OCDE (2018), *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307339-es> (consultado el 19 de noviembre de 2018). [6]
- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es> (consultado el 6 de octubre de 2018). [16]
- OCDE (2018), *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*, OECD Publishing, Paris/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264304543-es>. [7]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [11]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú : Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>. [18]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>. [12]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [10]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [5]
- OCDE (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en>. [29]
- OCDE (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>. [41]
- OCDE (2016), “Investing in Integrity for Productivity”, *Working Party of Senior Public Integrity Officials*, GOV/PGC/INT(2016)6, <https://www.oecd.org/gov/ethics/investing-in-integrity-for-productivity.pdf>. [2]

- OCDE (2016), *OECD Regional Outlook 2016 : Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>. [19]
- OCDE (2016), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en. [20]
- OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264266391-es>. [14]
- OCDE (2015), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>. [32]
- OCDE (2015), “Managing conflict of interest: Pre- and post-public employment”, in *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-33-en. [54]
- OCDE (2015), “Stakeholder engagement in regulatory policy”, in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-6-en>. [39]
- OCDE (2015), “Transparency and integrity in lobbying”, in *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-35-en. [50]
- OCDE (2013), “Conflict of interest and asset disclosure”, in *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-49-en. [55]
- OCDE (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264119321-en> (consultado el 16 de septiembre de 2018). [37]
- OCDE (2009), *Lobbyists, governments and public trust*, OCDE. [52]
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, OCDE, Paris. [15]
- OCDE (2007), “Building a Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying”, *OECD Papers*, Vol. 7/7, http://dx.doi.org/10.1787/oecd_papers-v7-art21-en. [51]
- OCDE (2004), “Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries”, *SIGMA Papers*, No. 35, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en>. [9]
- OCDE (2004), “OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service”, in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>. [53]
- OCDE/EU/JRC (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264043466-en>. [48]

- OEA/Ser.L. and SG/MESICIC/doc.490/16. rev. 4 (2017), *Follow-up Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption- Argentina*, OEA, Washington D.C, http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_InformeARG_en.pdf (consultado el 8 de agosto de 2018). [33]
- Pedauga, L., L. Pedauga and B. Delgado-Márquez (2017), “Relationships between corruption, political orientation, and income inequality: evidence from Latin America”, *Applied Economics*, Vol. 49/17, pp. 1689-1705, <http://dx.doi.org/10.1080/00036846.2016.1223830>. [4]
- Şeker, M. and J. Yang (2014), “Bribery solicitations and firm performance in the Latin America and Caribbean region”, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 42/1, pp. 246-264, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jce.2013.05.004>. [1]
- Speck, B. (2013), *Background Paper: Money in Politics: sound political competition and trust in Government.*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Money-in-politics.pdf>. [45]
- Strazza, L. et al. (2016), “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia”, <https://publications.iadb.org/handle/11319/6621>. [34]
- Vargas, G. and D. Schlutz (2016), “Opening Public Officials’ Coffers: A Quantitative Analysis of the Impact of Financial Disclosure Regulation on National Corruption Levels”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, <http://dx.doi.org/10.1007/s10610-016-9320-3>. [49]

La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019

DE GOBIERNOS REACTIVOS A ESTADOS PROACTIVOS

Para más información,
visite: www.oecd.org/gov/ethics