



Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe

DE LOS COMPROMISOS A LA ACCIÓN



Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe

DE LOS COMPROMISOS A LA ACCIÓN

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, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio 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.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (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>

ISBN 978-92-64-30732-2 (impresa)
ISBN 978-92-64-30733-9 (pdf)

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.

Fotografías: © Ana Lucía Soto

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

© OCDE 2018

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

La integridad es clave para aumentar la productividad, reducir las desigualdades y fortalecer la capacidad del sector público, y, por consiguiente, respalda e impulsa el desarrollo económico y social de América Latina. La corrupción, por el contrario, socava el crecimiento inclusivo y pone en peligro el contrato social. Al menos desde el establecimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción en 1996, los gobiernos de la región han tomado medidas para combatir este escollo. Más de 20 años después, este tema parece gozar de mayor actualidad que nunca, y la gran mayoría de los ciudadanos latinoamericanos no están satisfechos con el modo en que sus gobiernos abordan el problema. La percepción de falta de integridad en instituciones públicas es el origen de la pérdida de confianza en los gobiernos e instituciones en la región.

En esta publicación se analiza el estado de la integridad en América Latina y se examina la amplia gama de retos de implementación que se observan en la región. Reducir la impunidad en la región, así como el descontento de los ciudadanos, requiere esfuerzos adicionales para acabar con la actual brecha entre la calidad *de jure* de las normativas y su implementación *de facto*. Esta brecha no siempre se explica por las limitaciones de capacidad, sino que, en ocasiones, se mantiene por la resistencia de poderosos intereses que integran el *status quo*, lo que dificulta la implementación de reformas bien intencionadas. La gestión de la economía política de la integridad y las reformas anti-corrupción representa un desafío en la región.

Para abordar este asunto, es fundamental deshacer el nudo gordiano del dinero en la política y con ello evitar que se siga produciendo una «captura» de políticas públicas, garantizando una gobernabilidad más inclusiva. Algunos países ya están actuando mediante el impulso de reformas encaminadas a modificar las normativas sobre financiación política y procesos electorales. Esta publicación analiza los retos y oportunidades de la región en diez áreas relevantes a la integridad pública, desde la regulación a la contratación pública hasta la creación de una función pública basada en el mérito, destacando el papel de los gobiernos provinciales, el sector privado y las empresas públicas en la lucha contra la corrupción. Para impulsar reformas en estos ámbitos es necesario mejorar los esfuerzos regionales, los mecanismos de revisión y aprendizaje entre países, los métodos de análisis y monitoreo y la participación ciudadana.

La presente publicación ofrece evidencia para informar el diálogo de los Ministros y funcionarios de alto nivel que participan en la Reunión «Integridad para el Buen Gobierno en América Latina y el Caribe: de los Compromisos a la Acción» en Lima, Perú, 18-19 de octubre de 2018. Además, con el objetivo de pasar «de los compromisos a la acción», el documento propone un plan de acción compuesto por 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. En este sentido, representa un complemento y una vía de acción hacia el cumplimiento de las promesas realizadas en la Cumbre de las Américas en abril de 2018, que derivaron en el Compromiso de Lima.

La OCDE ha desempeñado un papel protagonista en la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad. Estamos respondiendo a las peticiones de nuestros miembros de maximizar el impacto mundial de la experiencia adquirida, haciéndola más accesible a países no miembros de todas las regiones en línea con el [*Enfoque estratégico de la OCDE para combatir la corrupción y promover la integridad*](#).

Esta publicación reúne por primera vez la experiencia y los conocimientos técnicos especializados de toda la OCDE para aplicarlos al contexto Latinoamericano, proponiendo con ello ayudar a la región en la elaboración de un programa de reformas encaminadas a fortalecer la integridad pública en los países de la región, en colaboración con las autoridades nacionales y organizaciones internacionales en el contexto del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe.

Ángel Gurría

Secretario General de la OCDE



Resumen ejecutivo

La integridad es clave para un desarrollo sostenible e incluyente

- Aumentar la productividad, mejorar la inclusión social y fortalecer las instituciones son prioridades para los países de América Latina y el Caribe (ALC). No obstante, estos objetivos no se podrán alcanzar sin integridad pública. La integridad es una condición necesaria para impulsar los mercados y garantizar la continuidad del contrato social. La corrupción genera desconfianza en los gobiernos, socava la productividad y acentúa las desigualdades.
- Los gobiernos de América Latina han reconocido la relevancia de la integridad. En 1996, la región adoptó la primera convención internacional sobre la corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción. Desde entonces, todos los países de América Latina han ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2005, y siete países son parte de la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. El Compromiso de Lima 2018 es la expresión más reciente de la voluntad política para combatir la corrupción
- Sin embargo, aunque los esfuerzos para combatir la corrupción se han intensificado, solo alrededor del 35% de los ciudadanos latinoamericanos están satisfechos con la forma en que sus gobiernos abordan el problema. Aunque los sistemas jurídicos y normativos de la región suelen cumplir las normas internacionales, a menudo no se aplican de manera efectiva.
- Los escándalos recientes y el aumento de una ciudadanía, en particular la clase media, que demanda mejor gobernanza y calidad de servicios públicos son una oportunidad para que los responsables políticos apliquen reformas estructurales y sostenibles destinadas a promover una cultura de integridad para la buena gobernanza. La cultura de integridad se logra mediante la promoción de sistemas resistentes que primen los valores y establezcan un entorno en el que se identifiquen y reduzcan al mínimo los riesgos de corrupción, se recompense la integridad y se garantice la rendición de cuentas y la credibilidad del sistema mediante mecanismos de aplicación oportunos y visibles.

Principales retos en relación con la integridad en América Latina

- Casi el 75% de los ciudadanos latinoamericanos perciben que sus países están gobernados por unos cuantos grupos poderosos que actúan en beneficio propio. Muchos ciudadanos perciben que la política no es inclusiva. De hecho, los vacíos normativos en materia de financiación política, elecciones y de cabildeo, y especialmente la debilidad de su implementación, están propiciando que se produzca una «captura de las políticas», es decir, que se influya indebidamente en las políticas públicas a favor del interés de unos pocos y no del interés público. Los

grupos interesados en el mantenimiento del *status quo* también pueden impedir la aprobación de las reformas necesarias.

- Una cultura de integridad no puede lograrse sin un servicio civil competente y motivado, comprometido con el interés público y con la gestión rentable del dinero de sus ciudadanos. A pesar de los avances logrados en la contratación basada en el mérito, sigue habiendo enormes desafíos en la región, como la politización y la elevada rotación de personal, lo que dificulta la profesionalización y, por tanto, la posibilidad de aprovechar el factor humano en la lucha contra la corrupción.
- La impunidad debe abordarse mediante sanciones penales y disciplinarias eficaces para garantizar la credibilidad y legitimidad del sistema. No obstante, las autoridades procesales en los países latinoamericanos no siempre funcionan con la independencia y la autonomía que cabe esperar. Los sistemas disciplinarios a menudo están mal coordinados, realizan un uso e intercambio de datos e información ineficientes, y carecen de las capacidades requeridas. Además, aunque se han logrado algunos avances, siguen existiendo importantes dificultades en la región para responsabilizar a las empresas privadas de la corrupción.
- A fin de reducir los riesgos para la integridad es esencial que la administración pública sea transparente, eficiente y eficaz. Sin embargo, la carga administrativa (la burocracia) brinda oportunidades de corrupción en las operaciones cotidianas que involucran a los ciudadanos y las empresas. Si bien se ha avanzado en la promoción de la transparencia y en involucrar a los ciudadanos, se requieren más esfuerzos para generar confianza y aprovechar el potencial de las estrategias de gobierno abierto.
- Los criterios de control interno y auditoría en la región son elevados, pero se requieren esfuerzos para integrar mejor el control interno y la gestión del riesgo en la gestión pública diaria, así como para pasar de un enfoque basado en el cumplimiento al aseguramiento de resultados. Por otra parte, las Entidades Fiscalizadoras Superiores podrían aprovechar su potencial de ofrecer información y visión para la formulación de políticas, además de su tradicional función de supervisión.
- La corrupción en la contratación pública y los proyectos de infraestructura a menudo tiene sus raíces en la esfera política, ya que los funcionarios electos necesitan devolver favores a través de contratos públicos a quienes los apoyaron en sus campañas. Las excepciones y vacíos en las normativas ofrecen oportunidades de corrupción en los acuerdos, lo que hace que los procesos de contratación se vean afectados por controles excesivos –aunque ineficaces–, que los ralentiza, y socava la motivación de los funcionarios encargados de la contratación pública.
- Los retos de integridad mencionados anteriormente suelen acentuarse a nivel subnacional. Las capacidades técnicas o financieras limitadas, la mayor discrecionalidad de los políticos locales y sistemas electorales locales débiles pueden entrañar un riesgo importante para lograr los objetivos de las reformas de descentralización. Al mismo tiempo, a escala regional y municipal, las políticas de integridad suelen a menudo ser débiles o inexistentes.
- Por último, el sector privado y las empresas públicas son corresponsables en la tarea de cultivar una cultura de integridad. El sector privado y las empresas públicas

podrían pasar de ser parte del problema a convertirse en un motor importante del cambio.

Un marco institucional integral y coherente para impulsar las políticas de integridad

- Este informe se basa en la experiencia de los países miembros de la OCDE y se beneficia de estudios comparativos y lecciones aprendidas de la región. Brinda orientación estratégica a los responsables de la formulación de políticas públicas sobre cómo cumplir con el compromiso de los gobiernos con sus ciudadanos en la construcción de una cultura de integridad. El Plan de Acción propuesto sugiere medidas concretas en las siguientes áreas prioritarias:
 - Fortalecimiento de las regulaciones sobre financiación política y su implementación, junto con el establecimiento de medidas para promover la integridad y la transparencia en las elecciones y las actividades de cabildeo para garantizar una formulación de políticas inclusiva. Como causa raíz de muchos problemas de corrupción en otras áreas, estas medidas son particularmente urgentes.
 - Refuerzo de los valores fundamentales del servicio civil como ser el mérito, la honradez o la neutralidad política y la legalidad en la contratación y la gestión de la carrera profesional a fin de proporcionar la base para mantener una cultura de integridad en la administración pública.
 - Fortalecimiento de las autoridades judiciales, los marcos de responsabilidad corporativa, y establecimiento de principios jurídicos básicos para la cooperación jurídica internacional. A su vez, los sistemas disciplinarios pueden reforzarse con el aumento de las capacidades, la promoción de una mejor cooperación y coordinación y el aprovechamiento de los datos y la información.
 - Aprovechamiento del control interno y la gestión de riesgos integrándolo mejor en la gestión diaria. Empoderar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores para aumentar su alcance y mejorar la pertinencia y el impacto de su labor entre los principales interesados, incluidos los auditados, la legislatura y los ciudadanos.
 - Logro de resultados más visibles mediante la reducción de la carga administrativa para los ciudadanos y el sector privado, y la vinculación de iniciativas dispersas de gobierno abierto a una estrategia nacional que permita asegurar la continuidad y el impacto de las políticas.
 - Revisión de los procesos de contratación para aprovechar la información y la tecnología para la supervisión oficial y ciudadana y mejorar la gestión de riesgos a lo largo del ciclo de contratación.
 - Implicación del nivel subnacional e inclusión de la integridad en el diseño de políticas de desarrollo regional y reformas de descentralización. Al estar más cerca de los ciudadanos, los niveles subnacionales brindan oportunidades para generar confianza y mostrar avances a través de una mayor responsabilidad y un fuerte compromiso de los ciudadanos.

- Participación del sector privado y las empresas públicas, mayor fortalecimiento de los programas de incentivos y prestación de orientación para promover la integridad empresarial y la buena gobernanza corporativa.
- Para garantizar la coherencia global de los sistemas de integridad, los países podrían fortalecer sus arreglos institucionales. En particular, los actores clave del sistema de integridad de cada país deben intercambiar información y coordinarse periódicamente. Para incorporar las políticas de integridad en toda la administración pública, la creación de unidades de integridad podría orientar su aplicación en cada entidad pública. Una estrategia nacional en materia de integridad y anti-corrupción podría comprometer a los diferentes actores del gobierno para el logro de resultados concretos y ambiciosos, pero factibles. Junto con un sistema de monitoreo y evaluación de la integridad, también es clave disponer de una estrategia nacional para comunicar a los ciudadanos el avance de los compromisos de los gobiernos.

1. Introducción

Aumentar la productividad, mejorar la inclusión social y fortalecer las instituciones son prioridades esenciales para los países de América Latina y el Caribe (ALC). Estos objetivos no se alcanzarán si no se refuerza la integridad pública (Recuadro 1.1). La integridad es una condición necesaria para lograr una gobernabilidad pública eficiente y eficaz, capaz de rendir cuentas por sus resultados, así como para garantizar una formulación de políticas inclusiva y transparente, en la que se escuchen y se tengan en cuenta las voces de los ciudadanos. La integridad permite el desarrollo de mercados competitivos que impulsen la innovación y el crecimiento, para poder escapar de la trampa de la renta media. A su vez, las prácticas corruptas y poco éticas se traducen en un uso ineficiente de los recursos escasos, menor productividad, menor calidad de los bienes y servicios públicos, y políticas que reflejan intereses particulares en lugar del interés público, acentuando con ello las desigualdades existentes. Además, la falta de integridad pública, aunque sea solo percibida, socava la legitimidad de un gobierno y la confianza de los ciudadanos en él y, en el peor de los casos, incluso su confianza en el sistema en general. Esto representa una amenaza para el contrato social y la buena gobernabilidad democrática. De hecho, la integridad es el elemento aglutinante que mantiene unidas a las sociedades.

Recuadro 1.1. Integridad pública, corrupción y captura de las políticas

La integridad pública se refiere al cumplimiento de los valores, principios y normas éticas compartidas, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos por encima de los intereses privados, en el sector público. (OECD, 2017^[1]).

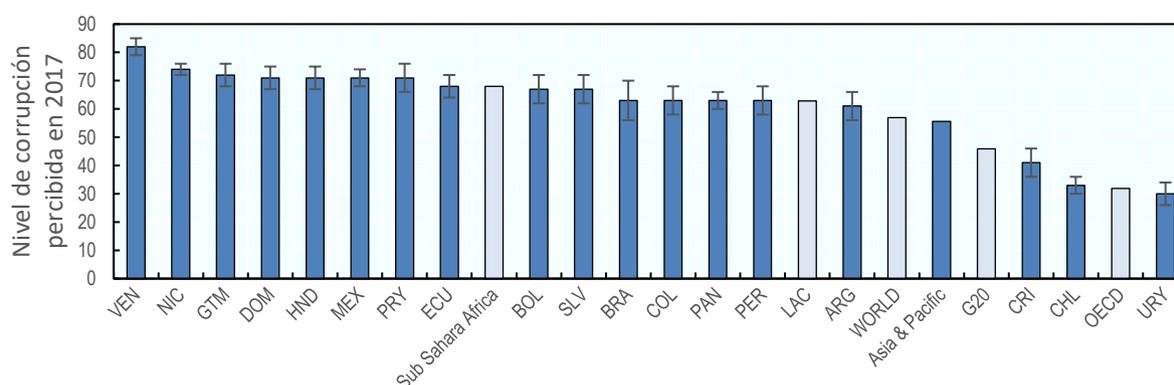
Como tal, las infracciones en materia de integridad incluyen, entre otras, diversas prácticas de corrupción, como el soborno a funcionarios públicos locales, nacionales y extranjeros, la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones o el enriquecimiento ilícito. La corrupción no se limita al dinero: por ejemplo, hay una práctica denominada «sextorsión» que se refiere al abuso de autoridad para obtener beneficios o ventajas sexuales.

Las violaciones de la integridad también consideran la zona gris de los vacíos éticos que no están definidos en las leyes, pero que resultan en culturas organizativas más vulnerables a la corrupción (OECD, 2018^[2]). Comprende igualmente la influencia indebida ejercida en decisiones políticas y administrativas, a menudo completada a través de canales legales, como el cabildeo o la financiación política. El término acuñado para tal influencia indebida es «captura de las políticas»: proceso mediante el cual las decisiones públicas acerca de leyes, reglamentos o políticas se desvían constante o sistemáticamente desde el interés público hacia intereses particulares de personas o grupos específicos. La captura de políticas es lo opuesto a la formulación inclusiva y equitativa de políticas, y menoscaba los valores democráticos esenciales. La influencia indebida puede ejercerse también sin la participación o el conocimiento directo de los responsables de la toma de decisiones públicas, ya sea porque se les facilite información manipulada o porque se establezcan vínculos estrechos de carácter social o emocional con los funcionarios públicos en cuestión (OECD, 2017^[3]).

Fuentes: (OECD, 2017^[1]), (OECD, 2018^[2]), (OECD, 2017^[3]).

La corrupción y otras infracciones relacionadas con la integridad existen en todos los países del mundo y no son un problema exclusivo de América Latina y el Caribe. No obstante, los niveles de corrupción percibida en la región de ALC son superiores, en promedio, a los valores a escala mundial, de los países de la OCDE o del G20 (Figura 1.1), sin embargo la región sale mejor posicionada, por ejemplo, con respecto a África subsahariana. No obstante, el problema no se limita a la percepción. El Barómetro Global de la Corrupción de 2017 mostró que casi un tercio de los usuarios de servicios públicos han pagado un soborno (equivalente a más de 90 millones de personas en los 20 países estudiados).

Figura 1.1. En promedio, en América Latina se percibe una mayor corrupción que en la mayoría de las regiones



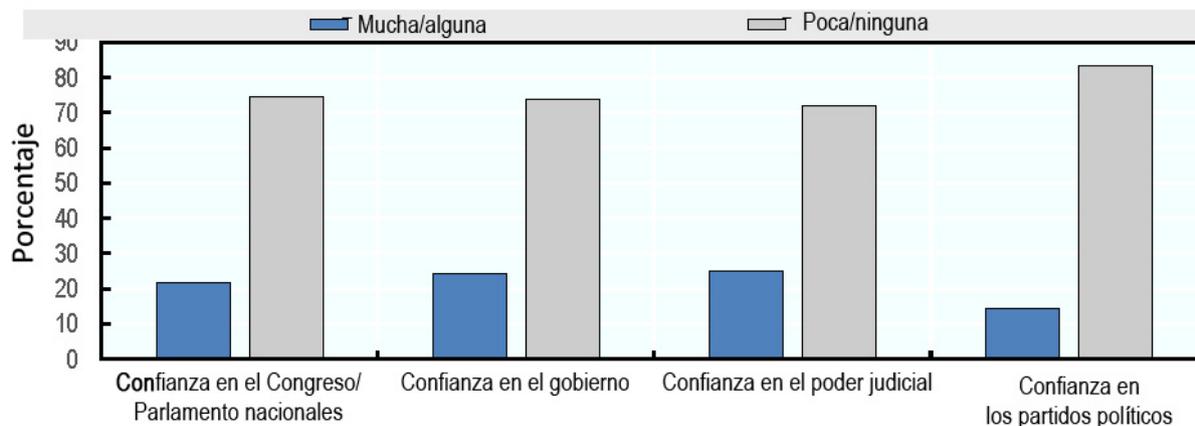
Nota: El Índice de Percepción de la Corrupción correspondiente a 2017 se ha invertido para permitir una interpretación más intuitiva de los resultados. Las barras de error representan los intervalos de confianza.

Fuente: Transparency International, 2017.

En este sentido, el control de la corrupción es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 16), que contribuye indirectamente al logro del resto de los ODS, dado que la corrupción pone en peligro la eficacia de la aplicación de las políticas encaminadas, por ejemplo, a mejorar la salud o la educación, a erradicar la pobreza, promover la igualdad de género o fomentar el crecimiento económico. Diversas convenciones internacionales abordan la prevención y el control de la corrupción. De hecho, América Latina y el Caribe fue pionera en reconocer en 1996 la relevancia de la corrupción para el desarrollo económico y social, y adoptó a primera convención internacional sobre corrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción. Todos los países de América Latina han ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2005. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú son partes de la Convención de la OCDE para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de 1999. En la región se observan numerosas innovaciones, en particular las relativas al gobierno abierto y el gobierno digital y, más recientemente, en los marcos de responsabilidad corporativa. Por otra parte, los países de ALC han avanzado en diversos ámbitos de la gobernanza pública y la mejora de la calidad regulatoria.

No obstante, sólo alrededor del 35% de los ciudadanos están satisfechos con el modo en que sus gobiernos gestionan el problema de la corrupción (Latinobarómetro 2017, Barómetro Global de la Corrupción 2017). Los ciudadanos están insatisfechos con sus gobiernos e instituciones públicas en general: la proporción de la población que tiene una confianza escasa o nula en los gobiernos alcanzó el 75% en 2017, 20 puntos porcentuales más que en 2010 (Latinobarómetro, 2017). La Figura 1.2 muestra que los niveles de confianza en los partidos políticos, el poder judicial y el Congreso o Parlamento nacionales son, en promedio, igualmente bajos. Esta creciente insatisfacción y desconfianza en todas las esferas está debilitando el contrato social de los países de la región, y la corrupción está en el centro de esta trampa de gobernanza (OECD/CAF/UN ECLAC, 2018^[4]). La corrupción erosiona la confianza de los ciudadanos en el sistema político, pero también reduce la confianza interpersonal, que es un ingrediente clave para el capital social y, entre otros, reduce los costos de transacción en una economía (Seligson, 2002^[5]).

Figura 1.2. La confianza de los ciudadanos en las instituciones es escasa en América Latina y el Caribe

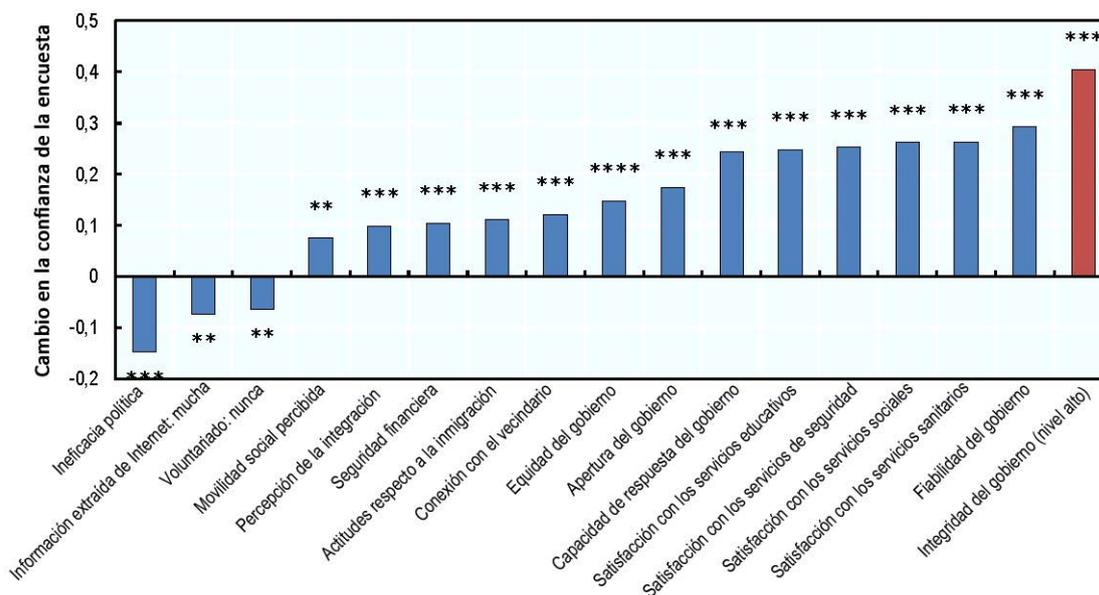


Fuente: Latinobarómetro de 2017.

A su vez, la integridad pública es el factor determinante más importante de la confianza en un gobierno (Figura 1.3). La cultura de integridad se logra mediante la promoción de sistemas resistentes que primen los valores y establezcan un entorno en el que se identifiquen y reduzcan al mínimo los riesgos para la integridad, se recompensen la actuación íntegra y se garantice la rendición de cuentas y la credibilidad del sistema mediante mecanismos oportunos y visibles para el cumplimiento de la legislación.

Figura 1.3. La integridad pública es el factor más importante para la confianza en el gobierno

Cambio en el nivel de confianza asociado a un aumento de una desviación estándar en...



Nota: Esta figura muestra los determinantes más sólidos de la confianza en el gobierno declarada en la encuesta, en una estimación ordinaria de mínimos cuadrados en la que se controlan las características individuales.

Fuente: Trustlab (SVN, DEU, USA, ITA).

Los gobiernos de América Latina han reconocido la importancia de la integridad para restablecer la confianza y apoyar sus esfuerzos dirigidos a pasar a una senda de crecimiento más inclusiva y sostenible, para promover mercados más justos y estables. El Compromiso de Lima adoptado en la reciente Cumbre de las Américas sobre “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción” refleja este compromiso al más alto nivel (Recuadro 1.2). El aumento de la prioridad lo han propiciado los escándalos de corrupción que afectan a casi todos los países de la región, que han alimentado la percepción de que la política y los mercados están amañados para favorecer a pequeñas élites (Recuadro 1.3). Junto con el creciente uso de las redes sociales, una clase media creciente y políticamente activa que exige reformas, y una desaceleración del crecimiento económico en los últimos años, la cuestión de la integridad pública se ha hecho cada vez más relevante (Casas-Zamora and Carter, 2017^[6]). Al tiempo que aumenta la presión sobre los gobiernos, este contexto es, sobre todo, una oportunidad para que los responsables políticos establezcan prioridades estratégicas para las reformas estructurales encaminadas a promover una cultura de integridad que proporcione beneficios más allá de prevenir la corrupción.

Recuadro 1.2. El compromiso de Lima de 2018 se aprobó en la VIII Cumbre de las Américas

La VIII Cumbre de las Américas reunió a líderes de las Américas alrededor de la gobernabilidad democrática contra la corrupción. En la reunión, los países del hemisferio reiteraron su intención de seguir reforzando la lucha contra la corrupción y acordaron un conjunto de principios generales sobre el modo de lograrlo. El Compromiso de Lima contiene una serie de compromisos políticos en los siguientes ámbitos:

- A. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática;
- B. Transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión;
- C. Financiación de organizaciones políticas y campañas electorales;
- D. Prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas; Cooperación jurídica internacional;
- E. Combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos; y
- F. Fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción.

Del mismo modo, la Acción para el Crecimiento: Recomendaciones de Políticas y el Plan de Acción 2018-2021 para el crecimiento en las Américas, resultantes del Diálogo Empresarial de las Américas, ponen de relieve la necesidad de reforzar la transparencia y la integridad.

Fuente: Basado en el Compromiso de Lima (www.viiiicumbreperu.org/us/lima-commitment-democratic-governance-against-corruption/).

Recuadro 1.3. Escándalos de corrupción de proporciones internacionales: la operación *Lava Jato* («lavado de coches») y sus secuelas en el caso Odebrecht

Los escándalos de corrupción se han convertido en una noticia recurrente en los medios de comunicación de ALC. Ningún caso ha recibido tanta atención –en la región y a escala mundial– como la «Operação *Lava Jato*» u «Operación lavado de coches», y como secuela, el caso Odebrecht. La investigación *Lava Jato* se centra en un caso amplio de soborno transnacional en el que están involucrados una serie de grandes conglomerados de empresas de construcción brasileñas y la empresa petrolera estatal brasileña Petrobras. Todo comenzó con la realización de una redada rutinaria en relación con un presunto esquema, a pequeña escala, de blanqueo de capitales que se estaba llevando a cabo en una empresa de lavado de coches en el estado de Paraná, en Brasil. Desde entonces, la operación ha adquirido proporciones monumentales y sigue ramificándose por toda la región. Se descubrió que más de una docena de empresas y cientos de particulares han participado en el esquema, que consistía en el pago de sobornos a políticos de todos los niveles y en todos los ámbitos de la política –en Brasil y en otros países de la región– con el fin de conseguir la adjudicación de obras públicas y proyectos de infraestructura (autopistas, edificios, puentes, presas, etc.). En particular, el caso expuso cómo se canalizó el dinero mediante contribuciones de campaña a candidatos y partidos políticos para influir indirectamente en las decisiones públicas.

Con el fin de ocultar sus actividades ilícitas, las empresas crearon intrincadas estructuras para transferir el dinero de los sobornos. Para ello se valieron de múltiples capas de maniobras financieras que incluían la apertura de cuentas bancarias secretas en diversos centros financieros, la creación de sociedades ficticias en paraísos fiscales para canalizar los fondos destinados a políticos y funcionarios públicos y, en última instancia, el ocultamiento de dichas actividades inflando los costos de las estimaciones presupuestarias y los proyectos de obras públicas para darles una apariencia de legitimidad.

Se considera que el mayor conglomerado de empresas de construcción de América Latina, Odebrecht, con sede en Brasil, es el responsable de la operación de soborno más compleja de todas las empresas implicadas en la operación *Lava Jato*. Odebrecht ejerció su influencia en toda América Latina y el Caribe, financió a políticos y dirigió el plan de blanqueo de capitales antes mencionado, para lo cual creó un departamento corporativo dedicado específicamente a organizar y pagar sobornos. En general, Odebrecht pagó presuntamente cerca de 788 millones de dólares de EE. UU. en sobornos a funcionarios del gobierno y sus representantes, y a partidos políticos de Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela. A consecuencia de la operación *Lava Jato*, Odebrecht suscribió un acuerdo de admisión de culpabilidad con las autoridades de Brasil, Estados Unidos y Suiza en diciembre de 2016, por el que aceptaba pagar la cifra récord de 3 500 millones de dólares en sanciones penales compartidas entre los tres países. En términos más generales, no cabe duda de que el caso contribuyó a reforzar la percepción compartida por muchos ciudadanos latinoamericanos de que los gobiernos no actúan en interés público, sino que están en manos de poderosos intereses privados.

Desde 2014, la operación *Lava Jato* ha concluido con la condena de varias docenas de personas en Brasil (incluidos el expresidente brasileño Luiz Ignácio Lula da Silva y el exdirector general de Odebrecht, Marcelo Odebrecht), así como con la imposición de

cuantiosas multas a más de una docena de empresas. La investigación ha tenido un impacto similar, o incluso mayor, fuera de Brasil, lo que ha derivado en la condena o la acusación de numerosos políticos y personas de alto nivel en la región por actos de soborno, incluidos expresidentes de Perú, el exvicepresidente de Ecuador y numerosos políticos de Colombia.

El escándalo y las consiguientes medidas de aplicación de la ley por parte de las autoridades nacionales en la región han enviado una señal de que la lucha contra la impunidad por corrupción traerá consigo un cambio y transparencia a largo plazo. La cooperación internacional ha sido crucial en este caso. Brasil y otros 55 países presentaron 484 solicitudes de asistencia jurídica mutua entre 2014 y junio de 2018 (250 de Brasil y 234 de otros países), y se han formado equipos conjuntos de investigación bilaterales y multilaterales. En 2017, la Fiscalía Federal de Brasil convocó una reunión de fiscales y procuradores generales de los 10 países latinoamericanos afectados por la corrupción en el caso Odebrecht, que culminó con la firma de la [Declaración de Brasilia](#). No obstante, para recobrar la confianza perdida, los gobiernos también tendrán que abordar las lagunas existentes en los procesos democráticos de toma de decisiones que ha dejado al descubierto el caso y que han permitido influir indebidamente en las decisiones políticas.

Fuente: Noticias en los medios de comunicación; Fiscalía Federal de Brasil; «Exporting Corruption Progress report 2018: assessing enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention» (Informe de 2018 sobre el avance de la corrupción: evaluación del cumplimiento de la Convención de la OCDE contra el soborno), de Transparency International.

Los ciudadanos esperan que sus gobiernos traduzcan las buenas intenciones en acciones concretas, visibles y efectivas. Esto reviste una importancia especial en la actualidad en ALC, por el aumento de la demanda por parte de la clase media de obtener una mejor gobernanza y prestación de servicios públicos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018^[4]). Este informe ofrece orientaciones estratégicas a los responsables políticos sobre el modo de cumplir el compromiso de los gobiernos con sus ciudadanos sobre la creación de una cultura de integridad en los sectores público y privado, tomando como punto de partida el Compromiso de Lima. El reporte está basado en la experiencia de los países de la OCDE y aprovecha datos comparativos y por países, así como los conocimientos adquiridos a través de la amplia variedad de trabajos realizados por la OCDE con países de la región (véase el anexo 2).

2. Integridad: una condición para el crecimiento inclusivo y la buena gobernabilidad

A pesar de la marcada heterogeneidad en América Latina, la región también comparte características y desafíos comunes. Hacer frente a estos retos requiere abordar los aspectos sociales y económicos, en especial el aumento de la productividad y la disminución de las desigualdades. A su vez, para lograr una agenda de crecimiento inclusivo y hacer efectivas las respectivas políticas económicas y sociales, la gobernabilidad es un ingrediente clave, ya que determina cómo se formulan las políticas y cómo se aplican.

En reconocimiento de su importancia para la mayoría de los países individualmente, así como para la región en su conjunto, el Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe ha asumido los tres retos siguientes como prioridades temáticas: el aumento de la productividad, el impulso a la inclusión social y el refuerzo de las instituciones y la gobernanza. La integridad pública es una condición necesaria para que la región avance hacia el cumplimiento de cada una de estas prioridades y catalice el bienestar de sus ciudadanos.

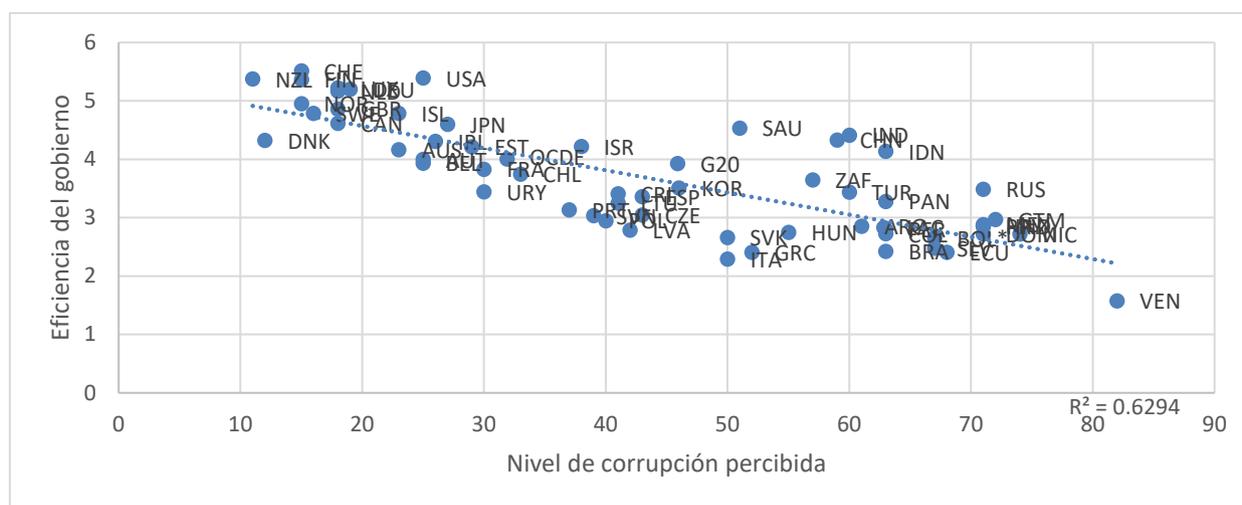
2.1. Integridad y gobernanza: del círculo vicioso a uno virtuoso

La corrupción es uno de los principales obstáculos para el buen gobierno. Al sesgar las decisiones de los agentes públicos y privados, la corrupción debilita la gobernabilidad y socava la eficiencia gubernamental (Figura 2.1). No obstante, la relación causal entre corrupción y mala gobernanza no es directa. Sería demasiado simplista afirmar que la corrupción es consecuencia de una mala gobernanza o que una mala gobernanza es consecuencia de la corrupción. Ambas afirmaciones son ciertas.

La relación entre corrupción, captura de políticas y mal gobierno es un círculo vicioso. Por un lado, las vulnerabilidades en las estructuras y los procesos de gobernanza debido a la falta de integridad, transparencia y rendición de cuentas brindan oportunidades a las prácticas corruptas y la captura de políticas. En consecuencia, una gobernanza débil favorece la corrupción. Por otra parte, quienes se benefician de tales prácticas corruptas tienen incentivos para invertir en el mantenimiento del *status quo* e impedir reformas eficaces. De modo que la corrupción perpetúa y acentúa la gobernanza débil. De hecho, la corrupción socava la capacidad institucional del Estado, en los distintos niveles de gobierno, para ofrecer bienes y servicios de calidad a todos los ciudadanos y un entorno propicio para las empresas y los empresarios, al par que dificulta el diseño y la aplicación de políticas públicas eficaces con gobiernos adecuadamente gestionados, abiertos y transparentes. Al mismo tiempo, cuando la prestación del servicio público sea ineficiente o nula, los ciudadanos y las empresas se alejarán de su responsabilidad en la buena gobernanza y racionalizarán malas prácticas como la evasión fiscal, el fraude en el servicio público (p. ej., manipulación de los contadores de agua o de electricidad) o los pagos para evitar la burocracia (véase la sección 3.2). Tales prácticas refuerzan el círculo vicioso de una gobernanza débil.

En cambio, el fortalecimiento de la buena gobernanza puede producir un ciclo virtuoso que reduce los riesgos de corrupción y captura de políticas, nivela el terreno de juego en el entorno empresarial y en los procesos políticos, y contribuye así a ofrecer incentivos para la productividad, la cohesión social y una sociedad más justa. Si los ciudadanos pueden comprometerse, ver y experimentar el progreso en la lucha contra la corrupción y en la prestación de servicios públicos, también es probable que confíen en que el cambio sea posible y pidan más reformas, reforzando el camino incremental hacia una mejor gobernanza (Banerjee and Duflo, 2012^[7]).

Figura 2.1. La corrupción y la ineficiencia de los gobiernos suelen ir de la mano (OCDE, G20 y ALC)



Fuente: Transparency International 2017 y Foro Económico Mundial 2017-2018.

En consecuencia, para mejorar la buena gobernanza no basta solo con reforzar los marcos jurídicos. La Tabla 2.1 ofrece una visión general del coeficiente de correlación entre los seis Indicadores de Buen Gobierno del Banco Mundial para 2016¹. La correlación entre el control de la corrupción y los demás indicadores es elevada. Resulta curioso que, en el caso de los países de ALC, la correlación es significativamente menor para la calidad regulatoria. Esto puede reflejar que la calidad *de jure* de las normativas es relativamente buena en general en América Latina, al tiempo que aporta algunas pruebas preliminares de que, en definitiva, la aplicación *de facto* es igualmente importante (si no más) que la calidad *de jure* de las leyes y los reglamentos. Los informes de Global Integrity (2007-2011) confirman la existencia de tales brechas en la aplicación entre la calidad *de jure* y la aplicación *de facto* (Figura 2.2). Con todo, para el control de la corrupción, la aplicación real importa más que la solidez del marco jurídico (Lambsdorff, 2008^[8]). Las pruebas cualitativas de la labor de la OCDE con los países de la región parecen respaldar aún más esta opinión (OECD, 2017^[9]; OECD, 2018^[10]; OECD, 2017^[11]; OECD, 2017^[12]).

¹ Estos Indicadores Mundiales de Buen Gobierno reflejan tres aspectos fundamentales de la gobernanza: 1. El proceso por el cual se seleccionan, supervisan y sustituyen los gobiernos (Voz y rendición de cuentas, Estabilidad política y ausencia de violencia); 2. La capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas con eficacia (Calidad regulatoria, Efectividad gubernamental), y 3. El respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales entre ellos (Imperio de la ley, Control de la corrupción).

Tabla 2.1. Correlaciones entre indicadores clave de gobernanza en 2016: comparación entre valores a escala mundial, países de la OCDE y ALC

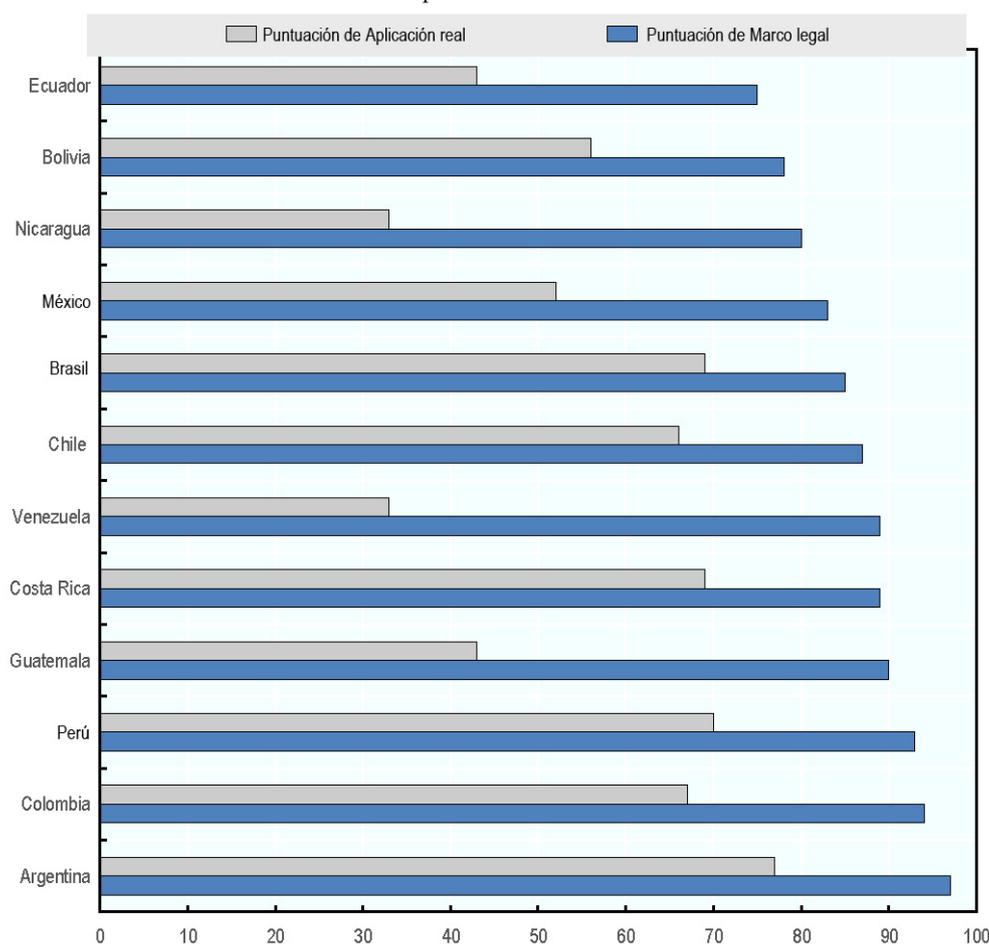
	Control de la corrupción (LAC)	Control de la corrupción (OCDE)	Control de la corrupción (A escala mundial)
Control de la corrupción	1	1	1
Imperio de la ley	0,824626355	0,944593399	0,942536479
Calidad regulatoria	0,520844039	0,872652256	0,846815756
Efectividad gubernamental	0,823623011	0,923651713	0,894102194
Estabilidad política	0,733719023	0,668805168	0,787121674
Voz y rendición de cuentas	0,648430765	0,880990881	0,76885335

Nota: Los datos abarcan todos los países actuales de la OCDE. Para ALC se incluyeron en el cálculo los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Cálculos propios basados en los Indicadores Mundiales de Buen Gobierno, Banco Mundial, 2016.

Figura 2.2. Brechas de implementación en los países latinoamericanos

La brecha de implementación es la diferencia entre la puntuación asignada al Marco legal y la asignada a la implementación real.

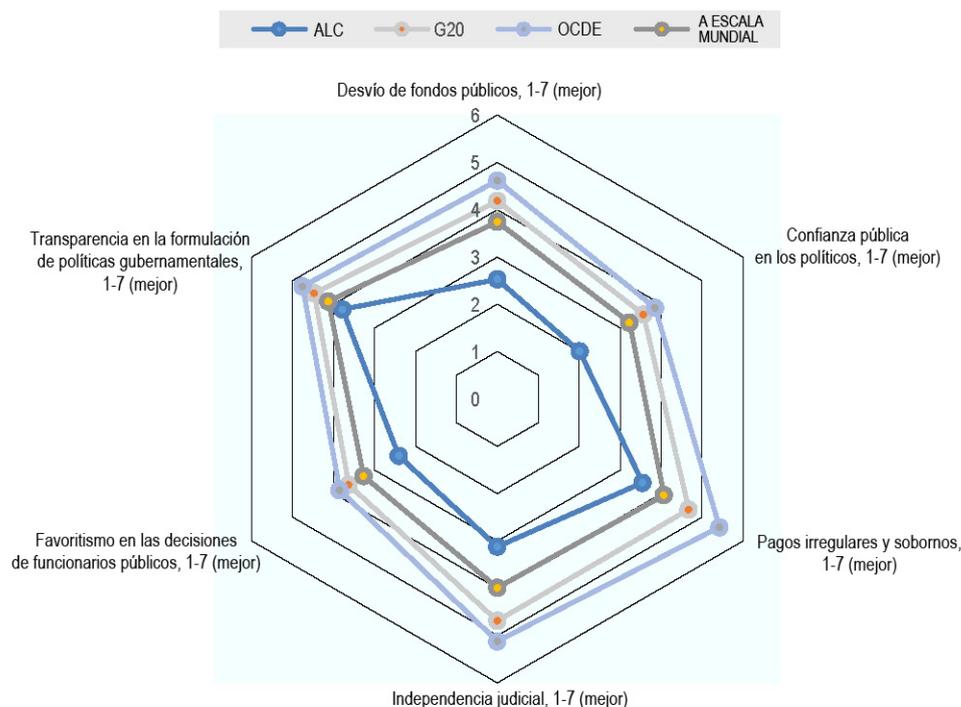


Nota: En cada país se ha utilizado la información más reciente disponible.

Fuente: Global Integrity 2008-2011.

La Figura 2.3 compara indicadores de integridad de ALC con países de la OCDE y del resto del mundo. En ella se ofrece una visión general de los promedios de algunos indicadores clave de integridad que reflejan la perspectiva de dirigentes empresariales. En primer lugar, al igual que en la Figura 1.1, se observa que las medias de ALC son inferiores a las medias de los valores a escala mundial, de los países de la OCDE y del G20. En segundo lugar, la confianza pública en los políticos es particularmente baja, en promedio, en la región. Esto refleja que no sólo los ciudadanos, como se muestra en la Figura 1.2, sino también el sector privado no confía en los políticos. En tercer lugar, si bien el promedio de transparencia en la formulación de políticas gubernamentales es relativamente alto, los indicadores que reflejan alguna forma de conducta indebida son considerablemente peores que en otras regiones: desvío de fondos públicos, pagos irregulares y sobornos, así como favoritismo en las decisiones de funcionarios gubernamentales. Por último, la independencia judicial se percibe como bastante débil en la región de ALC, lo que es probable que refleje una percepción de incertidumbre e impunidad jurídicas (véase el apartado 3.5), y contribuye a explicar las brechas de implementación mencionadas con anterioridad.

Figura 2.3. Indicadores clave de integridad del Informe Global de Competitividad 2017-2018



Fuente: Foro Económico Mundial, Informe sobre Competitividad Global 2017-2018.

Estas y otras prácticas que reflejan la falta de integridad pública no sólo afectan a la calidad de la gobernanza en la región, sino también a la productividad y la inclusión social, las otras dos prioridades regionales contempladas en el programa regional de la OCDE en ALC. La corrupción afecta negativamente tanto al diseño de políticas públicas destinadas a promover la productividad y la inclusión social como a su aplicación efectiva. Los dos apartados siguientes proporcionan más detalles sobre el modo en que la corrupción pone en peligro la productividad y la inclusión social. En este sentido, crear resistencia a la corrupción a través de una cultura de integridad propicia el desarrollo económico y social.

2.2. Integridad para la productividad: una inversión que vale la pena

La limitada contribución de la productividad al crecimiento en ALC es clave para comprender la baja renta de la región. Un país típico de ALC podría haber elevado su renta per cápita en un 54% desde 1960 si su productividad hubiera aumentado conforme a la del resto del mundo (OECD, 2016_[13]). No obstante, la corrupción socava el crecimiento de la productividad y, de ese modo, contribuye a explicar el potencial perdido de desarrollo en la región (Melguizo et al., 2017_[14]). Diversos estudios indican que la mejora en un punto en la clasificación de la percepción de la corrupción de un país podría producir, manteniéndose iguales el resto de los factores, un aumento en su nivel de productividad cercano al 2% (Lambsdorff, 2003_[15]).

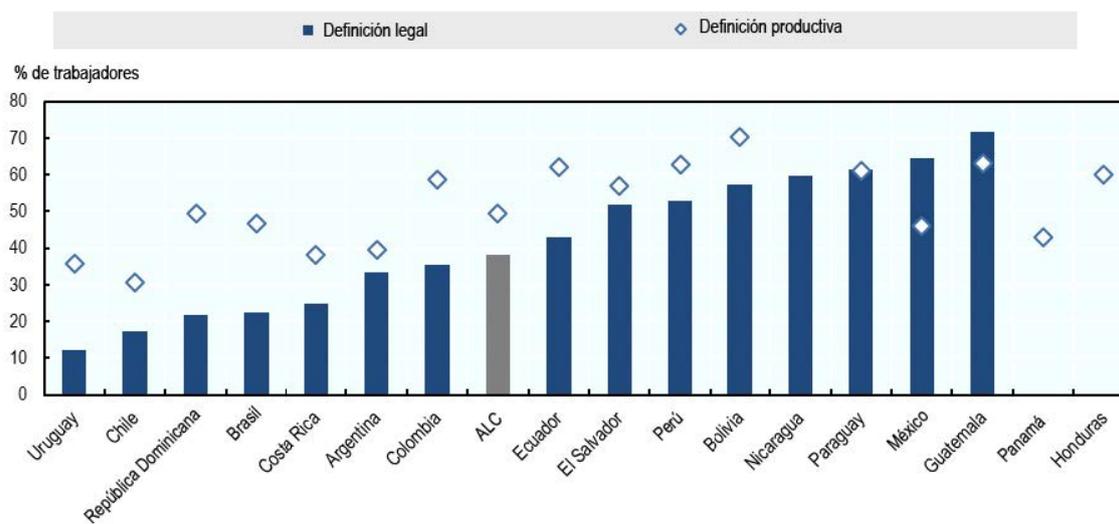
De hecho, hay pruebas de que la corrupción afecta directamente a la productividad. Para las empresas de América Latina y el Caribe, el soborno distorsiona significativamente el crecimiento (Şeker and Yang, 2014_[16]). El estudio indica que las empresas que tuvieron que pagar sobornos al realizar transacciones comerciales –como solicitar permisos, acometida de electricidad o de agua– tienen un crecimiento anual de las ventas un 23% menor que las empresas que no se enfrentan a tales requerimientos. En el estudio se explica que estas distorsiones son más graves para las empresas jóvenes, con escasa capacidad de generación de ingresos. Por ejemplo, a estas empresas les puede resultar más difícil hacer frente a las solicitudes de soborno y, por tanto, es probable que desaceleren sus operaciones y demoren las inversiones productivas.

Indirectamente, la corrupción incorpora sesgos tanto en las decisiones públicas como privadas, lo que en última instancia conduce a una mala asignación de recursos (OECD, 2016_[17]). En América Latina y el Caribe, los efectos corrosivos de la corrupción afectan la productividad principalmente a través de su efecto sobre: la informalidad, la competencia, la innovación, el capital humano y la infraestructura.

2.2.1. Economía informal

Un síntoma de la asignación inadecuada de recursos generalizada en la región incluye el gran tamaño de la economía informal (Figura 2.4) (OECD, 2016_[13]). Las empresas informales ofrecen a los trabajadores menos oportunidades de acumulación de capital humano y son menos productivas (La Porta and Shleifer, 2014_[18]). Por ejemplo, un estudio estima que una reducción de la informalidad de 10 puntos porcentuales en México podría aumentar su productividad total de los factores (PTF) en 2,5 puntos a corto plazo y 3,2 puntos a largo plazo; entre todas las variables institucionales relacionadas con la calidad, la informalidad tiene el máximo efecto en la productividad (Dougherty and Escobar, 2016_[19]).

Figura 2.4. La informalidad de la economía en los países de ALC es elevada



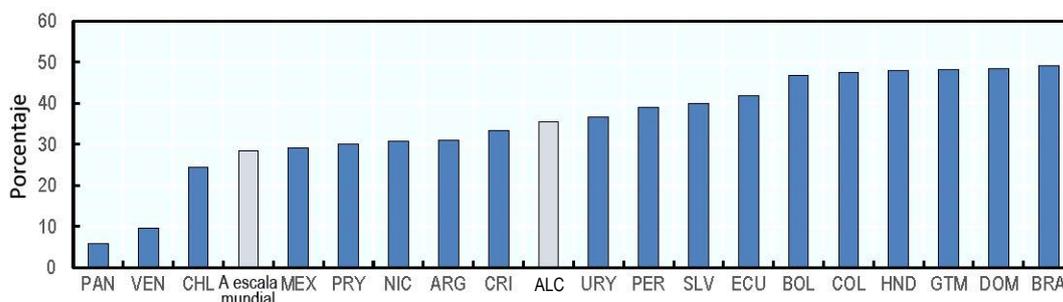
Nota: Definición legal: un trabajador se considera informal si no tiene derecho a una pensión cuando se jubile, ya que las tasas de comparabilidad entre países se calculan únicamente en relación con los trabajadores asalariados. Definición productiva: un trabajador se considera informal si es un trabajador asalariado de una pequeña empresa, un trabajador por cuenta propia no profesional o un trabajador que no tiene ingresos. ALC es la media de los 17 países incluidos en el gráfico. Los datos de Argentina son representativos únicamente de las zonas urbanas y los trabajadores asalariados. Datos de 2017 o del último año disponible, pero no antes de 2014.

Fuente: Calculado a partir de tabulaciones de CEDLAS, consultado el 9 de julio de 2018.

Por otra parte, la relación entre corrupción e informalidad es compleja. Los indicadores sobre corrupción e informalidad guardan una estrecha relación, pero la causalidad no es unilateral:

- La corrupción en la economía formal puede ser incentivo para que las empresas sigan siendo informales. Por ejemplo, los sobornos exigidos por funcionarios públicos para conceder licencias de explotación pueden hacer que los costos de formalización sean prohibitivamente elevados, en especial para pequeñas empresas informales (Soto, 1989^[20]). Los datos sugieren que las empresas informales no consideran que dar el paso hacia la formalidad sea la respuesta a los problemas de corrupción (La Porta and Shleifer, 2014^[18]). En México, la prevalencia de la corrupción y la debilidad de las instituciones jurídicas influyen significativamente en el nivel de empleo informal (Dougherty and Escobar, 2013^[21]).
- La informalidad también es causa de corrupción. Las empresas informales a menudo necesitan sobornar a los inspectores para evitar la imposición de multas. Asimismo, son más vulnerables que las formales a convertirse en víctimas de extorsión por parte de inspectores que pueden exigir sobornos bajo la amenaza de imponer multas. Cuando las empresas formales compiten con las informales, las primeras podrían verse alentadas a sobornar a la administración pública para competir en igualdad de condiciones, dado que las informales no tienen que cumplir la normativa y los costos derivados de las mismas (Lavallée, 2007^[22]). Dado que el 63,3% de las empresas de América Latina compiten contra empresas informales, y que el 36% de las empresas consideran que las prácticas de los competidores informales son un obstáculo importante para la actividad empresarial, este incentivo podría ser bastante intenso en la región (Figura 2.5).

Figura 2.5. Porcentaje de empresas que consideran que las prácticas de los competidores en el sector informal son un obstáculo importante

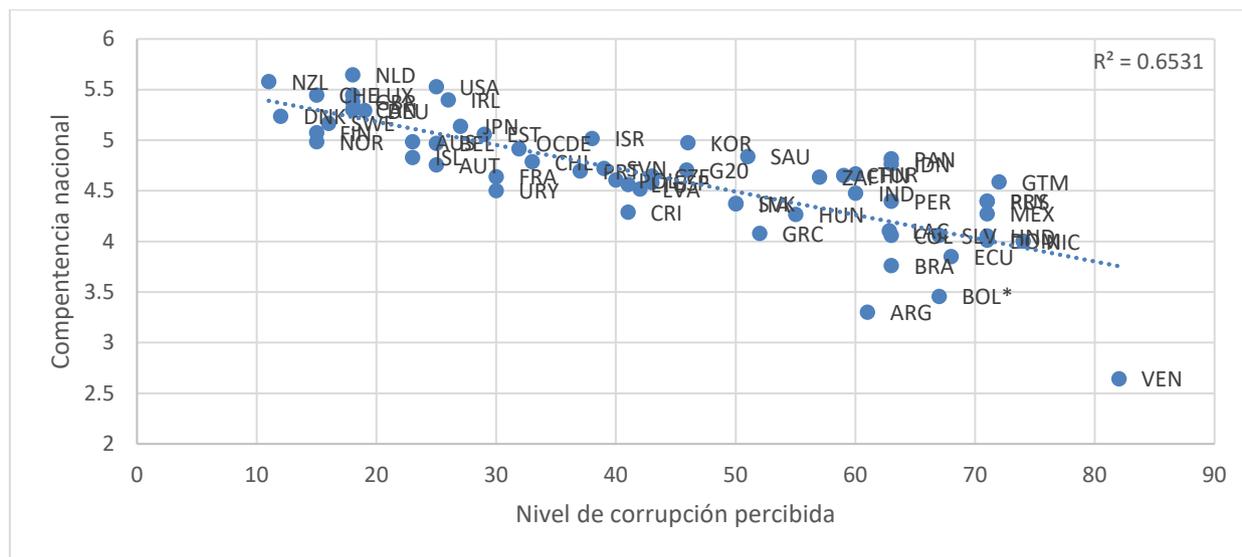


Fuente: Encuestas a empresas realizadas por el Banco Mundial.

2.2.2. Competencia

Hacer que el marco institucional y el entorno empresarial de América Latina sean más propicios para la competencia, el comercio y la inversión puede ayudar a salvar la gran brecha existente en los niveles de productividad en relación con las economías avanzadas (OECD, 2016^[13]). No obstante, la corrupción y la captura de políticas son herramientas que utilizan las empresas para evitar la competencia; la corrupción es la antítesis de la competencia (Figura 2.6) (Emerson, 2006^[23]).

Figura 2.6. La corrupción es la antítesis de la competencia



Nota: El nivel de corrupción percibida se mide a partir del Índice de Percepción de la Corrupción (publicado por Transparency International), que se ha invertido para facilitar la interpretación de los resultados como nivel de corrupción (cuanto mayor es la puntuación, mayor es el nivel de corrupción percibida). Los datos sobre la competencia nacional están extraídos del Informe sobre Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial. El nivel de competencia nacional es la suma de las puntuaciones obtenidas en «Intensidad de la competencia local», «Extensión del dominio del mercado», «Eficacia de las políticas antimonopolio», «Número de procedimientos para iniciar una actividad empresarial» y «Número de días para iniciar una actividad empresarial». Los datos de Bolivia están extraídos del Informe sobre Competitividad Global 2016-2017. Fuente: Transparency International 2017 y Foro Económico Mundial 2016-2017-2018.

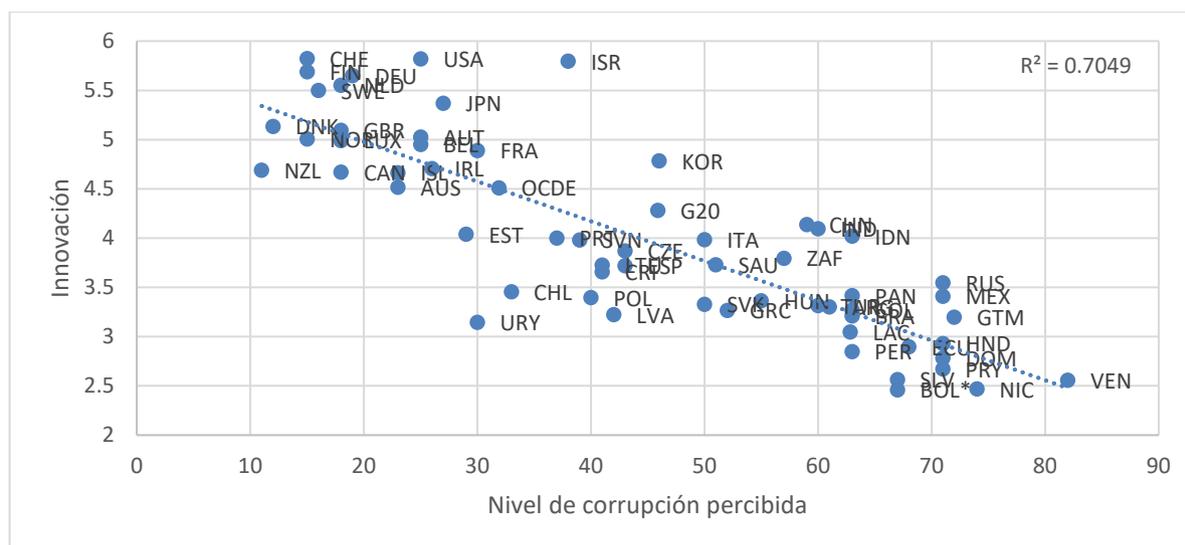
Por un lado, los funcionarios públicos que pueden exigir sobornos a empresas formales tienen interés en limitar la cantidad de empresas para maximizar sus ingresos por sobornos. Las empresas que no pueden o no están dispuestas a pagar el soborno siguen siendo informales, como se ha mencionado anteriormente (Emerson, 2006^[23]). Por otra parte, las empresas pueden utilizar la corrupción y la captura de políticas como herramientas para crear barreras de entrada al mercado y, por tanto, limitar la competencia en sus sectores empresariales o reducir la eficacia de las medidas antimonopolio destinadas a promover la competencia. Los comportamientos contrarios a la competencia constituyen una amenaza especial para la integridad en los procesos de contratación pública. La corrupción desalienta a los verdaderos competidores a licitar en un contrato en casos en los que sospechan una competencia desleal, o no están dispuestos o no pueden pagar sobornos. Cabe señalar que, aunque la colusión y la corrupción en la contratación pública constituyen problemas diferentes, abordados por distintas normativas y autoridades, suelen producirse conjuntamente, tienen un efecto de refuerzo mutuo y pueden financiarse entre sí (véase el apartado 3.6 y (OECD, 2016^[24]; OECD, 2012^[25]; OECD, 2010^[26]).

2.2.3. Innovación

Los países latinoamericanos invierten menos en investigación y desarrollo (I+D) que los países de la OCDE. Brasil es el único país latinoamericano que gasta más del 1% del PIB en I+D, y cerca de la mitad procede del sector empresarial. Además, los registros de patentes son relativamente escasos en la región. En promedio, los países de la OCDE registraron 50 patentes al año por millón de habitantes a principios de la década de 1990, y esta cifra había aumentado a 132 a principios de la década de 2010. Por el contrario, en los países latinoamericanos, las patentes por año por millón de habitantes eran de apenas 0,3 a principios de la década de 1990, y 0,9 a principios de la década de 2010.

La corrupción y, en términos más generales, la captura de políticas socavan los incentivos para la innovación de productos y procesos (Figura 2.7). Por un lado, los costos de la burocracia y el tiempo que lleva la obtención de una patente (véase la sección 3.1), así como la falta de garantías de que los derechos de tales patentes se protegerán y se harán cumplir, son barreras para invertir en innovación. Por otra parte, en un entorno empresarial que da cabida a la corrupción, las empresas podrían preferir, en lugar de tener una ventaja competitiva a través de la innovación, evitar la competencia mediante la protección legal. En consecuencia, las empresas invierten más en actividades de búsqueda de rentas improductivas y menos en I+D. Al final, cada céntimo gastado en sobornos es un céntimo que no se gasta en I+D y en la mejora de productos o servicios. Reducir las oportunidades de corrupción y de captura de políticas contribuye, por tanto, a crear un entorno más propicio para la innovación (Mungiu-Pippidi, 2015^[27]; OECD, 2016^[17]).

Figura 2.7. Cuanto mayor es el nivel de corrupción, menores son los incentivos para invertir en innovación



Nota: El nivel de corrupción percibida se mide a partir del Índice de Percepción de la Corrupción (publicado por Transparency International), que se ha invertido para facilitar la interpretación de los resultados como nivel de corrupción (cuanto mayor es la puntuación, mayor es el nivel de corrupción percibida). Los datos sobre la innovación están extraídos del Informe sobre Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial. *Fuente:* Transparency International 2017 e Informe sobre Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial.

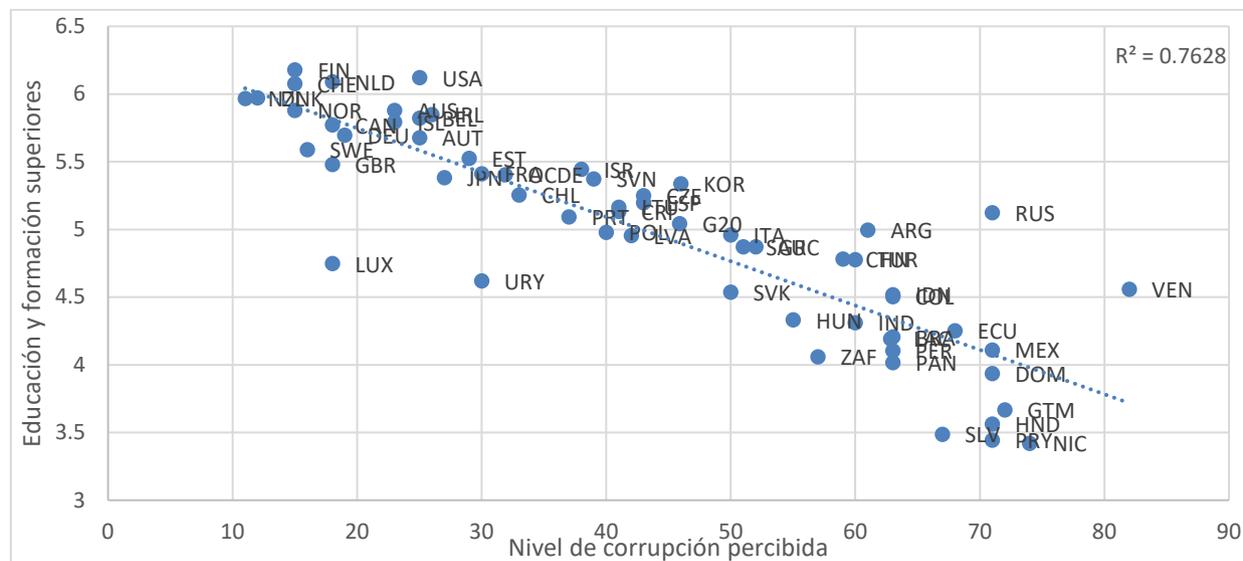
2.2.4. Capital humano

A pesar de las mejoras en los resultados en educación, los países latinoamericanos se sitúan por debajo de la media de la OCDE. La escolarización sigue siendo baja, tanto en educación secundaria (74%, 17 puntos porcentuales por debajo de la media de la OCDE) como en educación terciaria (42%, 29 puntos porcentuales por debajo de la media de la OCDE). El rendimiento escolar medio de los jóvenes de 15 años en los países latinoamericanos está muy por debajo de la media de la OCDE, con una diferencia equivalente a casi dos años de educación. Más de la mitad de los estudiantes latinoamericanos de 15 años de edad no adquieren el nivel básico de competencias para tener un buen rendimiento en el mercado laboral, y menos del 2% de ellos son «de alto rendimiento» en matemáticas, frente a la media del 13% en los países de la OCDE. Este déficit de capacidades sigue siendo un obstáculo grave para las empresas de América Latina (OECD, 2016_[13]).

La corrupción en la educación, y también en el sector de la salud, puede tener efectos indirectos en la productividad, ya que puede afectar a la salud y las capacidades de los trabajadores y, por tanto, a la productividad del capital humano (OECD, 2015_[28]). Cuando el dinero para las becas escolares se malversa o se utiliza para favores políticos y no alcanza a la población que lo necesita, o cuando los profesores están pluriempleados y no asisten a las clases, es probable que repercuta en la calidad de los indicadores educativos y, por tanto, en la calidad del capital humano. Además, la corrupción puede socavar las políticas de salud y afectar al acceso y los resultados de la asistencia médica. También puede dar lugar al uso de dispositivos médicos o productos farmacéuticos defectuosos. Si un país invierte en la reducción de los riesgos de corrupción en los sectores de salud y de educación, no sólo garantiza la sanidad y la educación a sus ciudadanos, sino que también da un paso

importante para garantizar la productividad y aumentar el crecimiento del PIB a largo plazo (OECD, 2018^[29]).

Figura 2.8. La corrupción afecta a la productividad del capital humano



Nota: El nivel de corrupción percibida se mide a partir del Índice de Percepción de la Corrupción (publicado por Transparency International), que se ha invertido para facilitar la interpretación de los resultados como nivel de corrupción (cuanto mayor es la puntuación, mayor es el nivel de corrupción percibida). Los datos sobre educación y formación están extraídos del Informe sobre Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial.

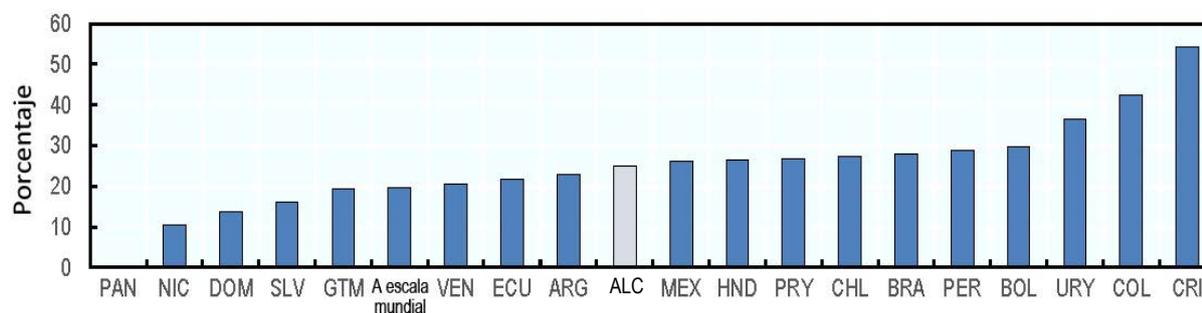
Fuente: Transparency International 2017 e Informe sobre Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial.

2.2.5. Infraestructura

El capital físico, y en particular las infraestructuras de alta calidad, son esenciales para elevar los niveles de productividad. La conectividad física y digital facilita las interacciones sociales y la movilidad laboral, lo que permite a las personas obtener mayores dividendos de sus capacidades, esfuerzos y experiencias. América Latina ha realizado grandes avances en la provisión de acceso básico a servicios en algunos aspectos, como el suministro de agua y electricidad. No obstante, la región ocupa un lugar relativamente bajo en diversos indicadores internacionales de infraestructuras, como las clasificaciones de competitividad global (Foro Económico Mundial, 2017-2018). En particular, la debilidad de las redes de transporte (como puertos y carreteras), la deficiente infraestructura digital y el transporte público impiden el crecimiento de la productividad (OECD, 2016^[13]). En América Latina, el 23,3% de las empresas identifican el transporte como una importante limitación para la actividad empresarial, frente a sólo el 9,3% de las empresas de Europa y Asia Central (Encuestas de empresas realizadas por el Banco Mundial, Figura 2.9).

Las deficiencias en infraestructura en América Latina se pueden reducir con el aumento y la mejora de las inversiones. La inversión total en infraestructuras en la región representa menos del 3,5% del PIB. Para satisfacer las necesidades de infraestructura a medio plazo, sería necesario aumentar las inversiones hasta el 6,2%, aproximadamente, y llegar a un nivel de infraestructuras semejante al de países asiáticos como Corea y Malasia requeriría una cantidad notablemente mayor (OECD, 2016^[13]; Perrotti and Sánchez, 2011^[30]).

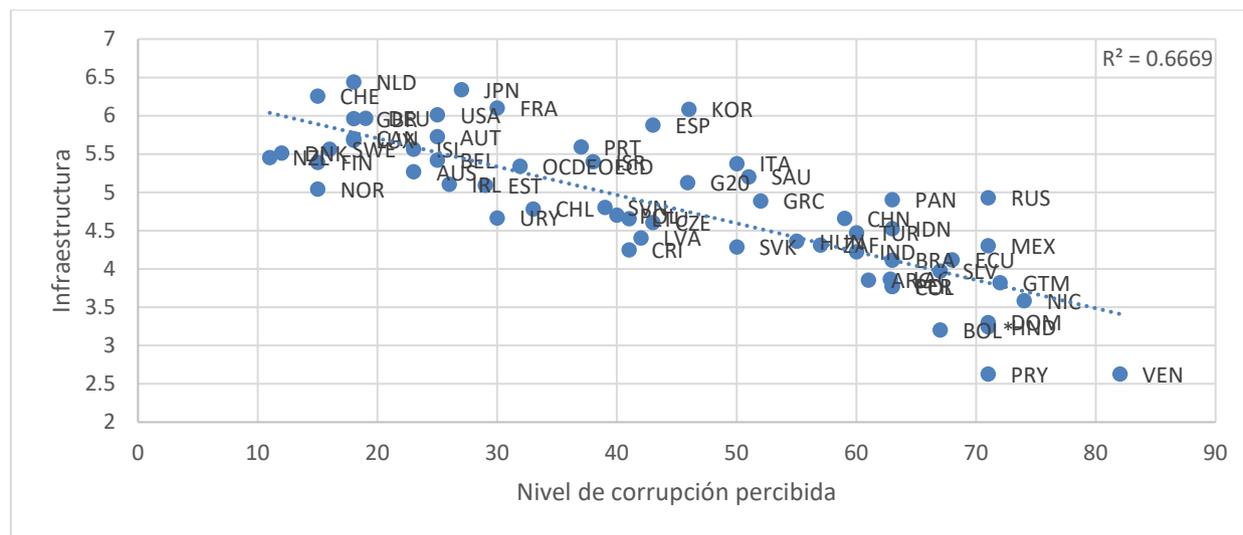
Figura 2.9. Porcentaje de empresas que señalan el transporte como una limitación importante



Fuente: Encuestas a empresas realizadas por el Banco Mundial.

No obstante, existen retos en materia de gobernabilidad relacionados con las inversiones en infraestructura (OECD, 2016^[13]). En particular, los proyectos de infraestructura pública a gran escala son vulnerables a la corrupción y la mala gestión. La Figura 2.10 muestra que los altos niveles de corrupción percibida y los bajos niveles de calidad general de las infraestructuras suelen ir de la mano. De hecho, los excedentes presupuestarios, los retrasos y los denominados «elefantes blancos» –proyectos caros sin uso ni valor– son comunes. Los riesgos de corrupción son particularmente elevados debido a la cantidad de dinero que hay en juego y a las vías de ejecución a través de diferentes grados de participación del sector privado o de empresas públicas, tanto en la construcción como en la explotación de proyectos de infraestructura (véanse los apartados 3.6, 3.8 y 3.9). No obstante, la participación del sector privado y la inversión en infraestructuras también constituyen una oportunidad para que los gobiernos muestren integridad y mejoren la confianza de los ciudadanos.

Figura 2.10. Niveles de corrupción percibida y calidad de la infraestructura en los países de la OCDE, ALC y el G20



Nota: El nivel de corrupción percibida se mide a partir del Índice de Percepción de la Corrupción (publicado por Transparency International), que se ha invertido para facilitar la interpretación de los resultados como nivel de corrupción (cuanto mayor es la puntuación, mayor es el nivel de corrupción percibida). Los datos sobre infraestructuras están extraídos del Informe sobre Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial. «Infraestructura» es un índice basado en los indicadores «Calidad de la infraestructura general», «Calidad de las carreteras», «Calidad de la infraestructura ferroviaria», «Calidad de la infraestructura portuaria» y «Calidad de la infraestructura del transporte aéreo». Los datos de Bolivia están extraídos del Informe sobre Competitividad Global 2016-2017.

Fuente: Transparency International 2017 y Foro Económico Mundial 2017-2018.

2.3. Integridad y políticas sociales: un impulso hacia la inclusión

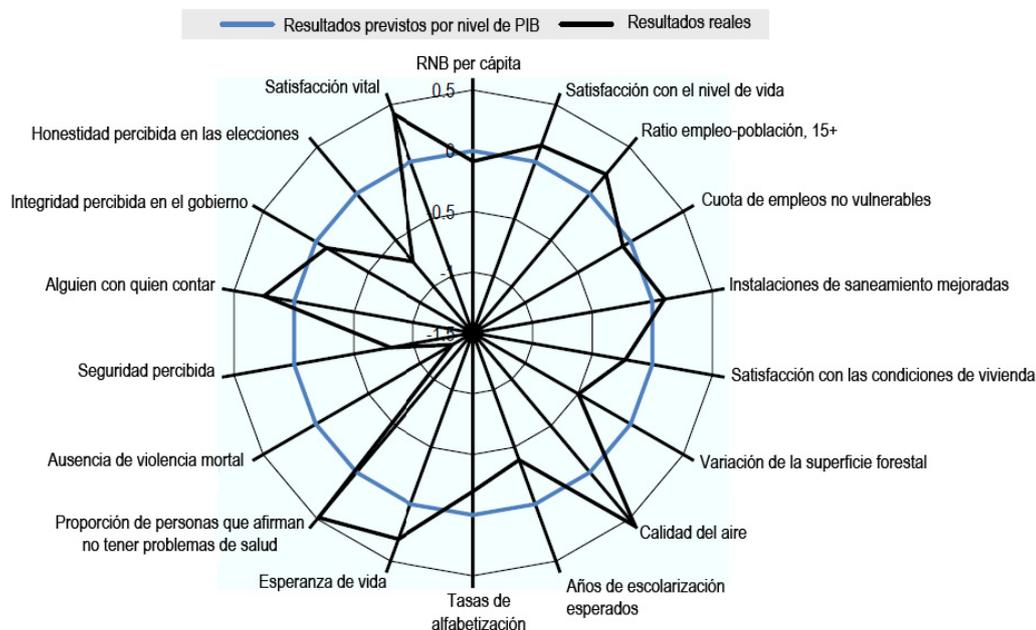
La inclusión social es un objetivo prioritario de política pública en una región que, a pesar de los avances recientes, sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo. Una sociedad cohesionada trabaja para lograr el bienestar de todos sus ciudadanos, combate la exclusión y la marginación, crea un sentido de pertenencia, promueve la confianza, y brinda la oportunidad de ascender socialmente. Las desigualdades debidas al estatus socioeconómico, el género, los factores culturales y las condiciones geográficas afectan al crecimiento inclusivo en la región.

Las desigualdades en los países de ALC (como en otras regiones del mundo) también se reflejan en las múltiples dimensiones de la vida de las personas (OECD, 2011^[31]). Las variables macroeconómicas, como el PIB y el PIB por habitante, utilizadas para medir el nivel de desarrollo de un país, pueden transmitir una imagen errónea de las condiciones de vida y el bienestar efectivos. Un análisis global de la desigualdad no solo comprende factores económicos, engloba además otras dimensiones no económicas, lo que proporciona una visión más amplia del estado de la integración social en un determinado país o región.

En la Figura 2.11. se presenta una selección de indicadores, y se comparan los resultados medios de la región con los que podrían esperarse dado el nivel promedio del PIB de cada grupo de países. La región es evaluada positivamente en ámbitos como el de la salud, las conexiones sociales y las evaluaciones sobre la vida propia (una gran mayoría de los latinoamericanos señalan que cuentan con personas a las que recurrir en caso de necesidad), pero se enfrenta a retos relevantes en lo que se refiere a resultados educativos, transparencia

electoral, y seguridad y violencia. La integridad percibida en el gobierno también es menor de lo que cabría esperar.

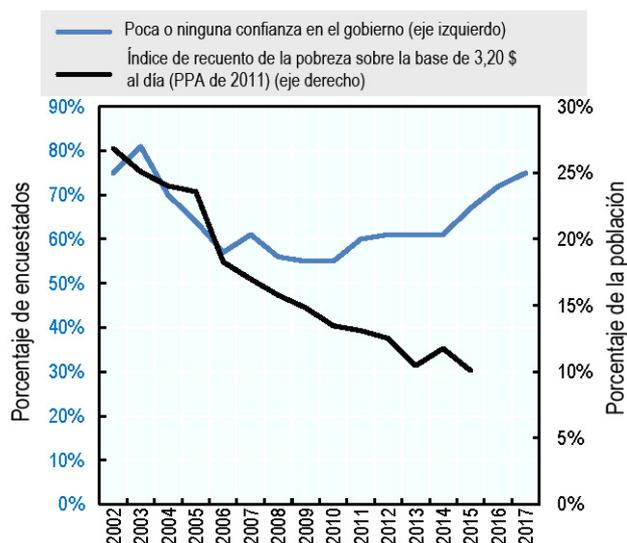
Figura 2.11. Resultados en materia de bienestar para ALC (reales y esperados, 2016)



Fuente: (OECD/CAF/UN ECLAC, 2016^[32]).

En conjunto, este contexto socava la confianza en la sociedad. La confianza suele entenderse como «tener una percepción positiva de las acciones de una persona u organización» (OECD, 2017^[33]). Los resultados positivos del gobierno en la lucha contra la desigualdad han sido eclipsados por escándalos de corrupción, que han a su vez socavado la confianza ciudadana. Por ejemplo, aunque la pobreza en América Latina ha disminuido en las últimas dos décadas, el porcentaje de personas que desconfían del gobierno ha aumentado, especialmente en los últimos años (Figura 2.12.). Esto podría reflejar un aumento de conciencia ante las recientes acusaciones de corrupción, que llega a todos los sectores de la población a través de un nuevo vehículo –las redes sociales– y ocasiona un descontento generalizado que va más allá de los resultados puramente socioeconómicos.

Figura 2.12. Confianza en el gobierno y tasa de pobreza en América Latina y el Caribe



Nota: Medias no ponderadas para todas las variables de una muestra de países compuesta por: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

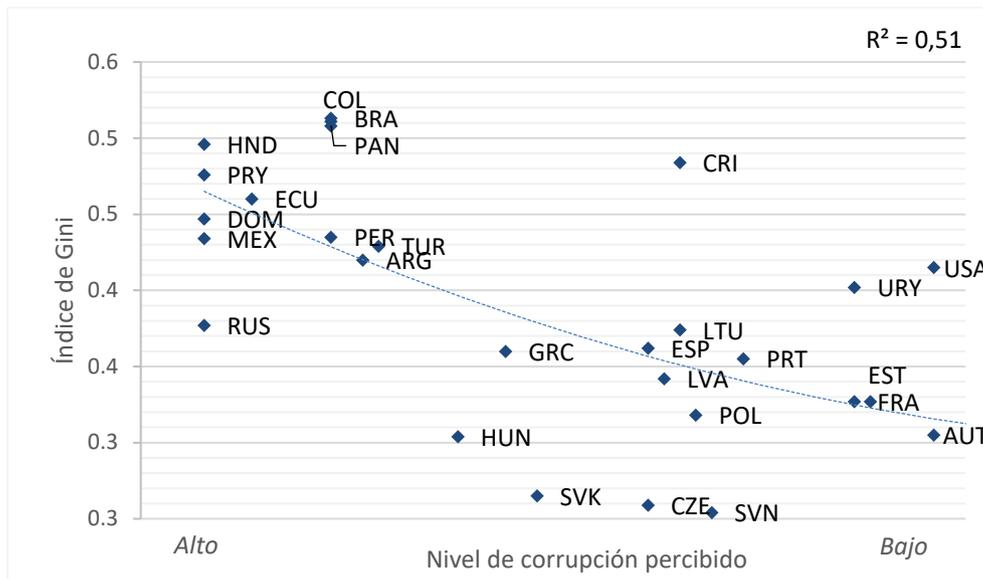
Fuente: OCDE/CAF/CEPAL ONU (2018).

Frecuentemente, la corrupción ha sido asociada a la desigualdad (Fig. 2.11, panel a) y la pobreza (Fig. 2.11, panel b) (You and Khagram, 2005^[34]; Gupta, Davoodi and Alonso-Terme, 2002^[35]).² Mediante un panel de 18 países latinoamericanos, un estudio reciente revela que la corrupción tiene una relación fehciente 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 dicha desigualdad (Pedauga, Pedauga and Delgado-Márquez, 2017^[36]).

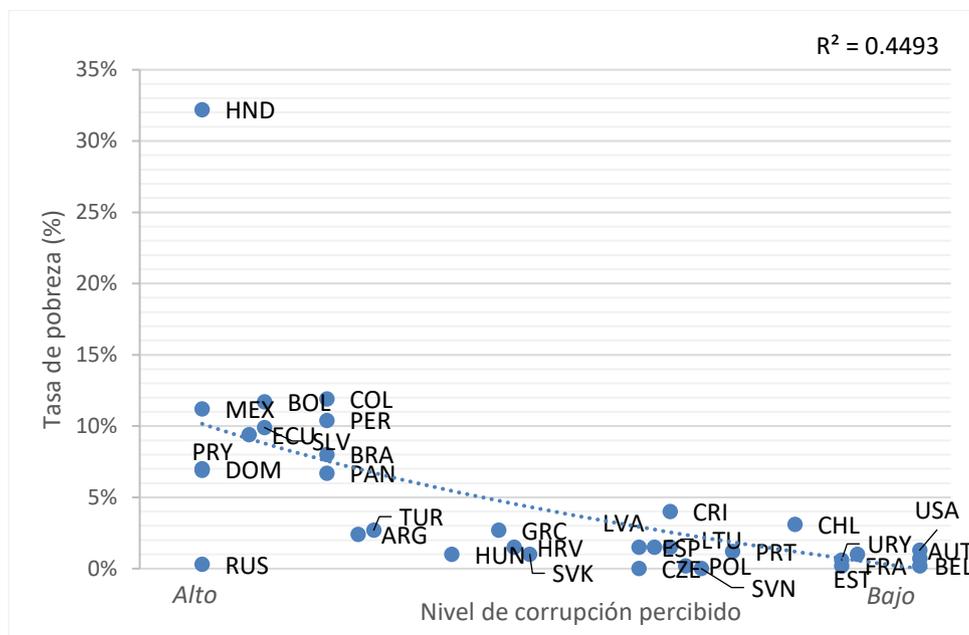
² En contra de las suposiciones comunes, (Andres and Ramlogan-Dobson, 2011^[151]) sugiere que la corrupción en América Latina disminuye la desigualdad, y afirma la existencia de un gran sector informal que estaría detrás de esa relación negativa.

Figura 2.13. La desigualdad y la pobreza aumentan con la corrupción

a) La desigualdad aumenta con la corrupción



b) Las tasas de pobreza aumentan con la corrupción

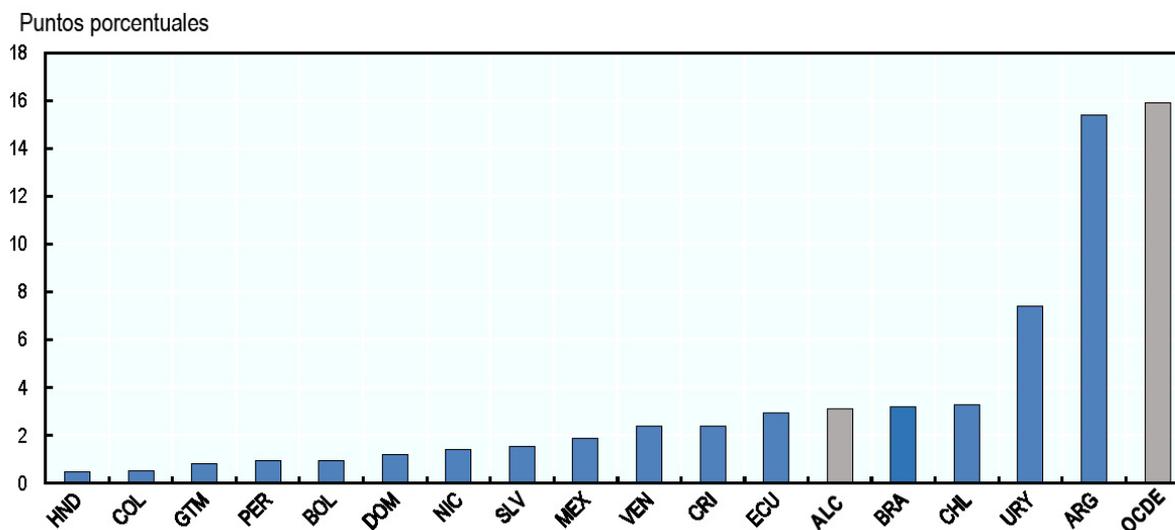


Nota: El nivel de corrupción percibido se mide con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. El índice de Gini y el índice de pobreza están extraídos del catálogo de Datos Abiertos del Banco Mundial. El primero mide hasta qué punto la distribución de los ingresos (o, en algunos casos, el gasto en consumo) entre los individuos u hogares dentro de una economía se desvía de una distribución perfectamente equitativa. Un coeficiente de Gini de 0 representa una igualdad perfecta y un coeficiente de 1 implica una desigualdad perfecta. El último se refiere al índice de recuento de la pobreza sobre la base de 3,20 \$ al día, es decir, el porcentaje de población que vive con menos de 3,20 \$ al día a precios internacionales de 2011. El índice de Gini y los datos sobre pobreza son de 2015, excepto el caso de Argentina, México y Estados Unidos, donde los valores que faltan de 2015 se han sustituido por las cifras disponibles de 2016.

Fuente: Transparencia Internacional 2017 y Datos Abiertos del Banco Mundial, consultados el 28 de agosto de 2018.

Por otro lado, una menor corrupción propicia una sociedad más igualitaria. Esta conclusión está respaldada por (Gupta, Davoodi and Alonso-Terme, 2002^[37]), que demuestran que 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 programas sociales. En consecuencia, la corrupción menoscaba eficazmente los sistemas redistributivos, que en su mayoría son insuficientes e ineficaces en la mayoría de los países de ALC (Figura 2.14.).

Figura 2.14. Efecto de reducción del índice de Gini causado por los impuestos y las transferencias



Nota: Los datos correspondientes a Argentina son representativos de los centros urbanos de más de 100 000 habitantes.
Fuente: Base de datos de la OCDE sobre distribución de la renta (2016b), estimaciones de la OCDE basadas en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al tercer trimestre de 2016 (INDEC), y Lustig (2017).

Como se menciona anteriormente, los grandes sectores informales son característicos de las economías latinoamericanas, y es posible que las prácticas corruptas contribuyan a que sigan existiendo, puesto que permiten eludir las normas. A su vez, la informalidad debilita a las instituciones, ya que limita el alcance de las normas oficiales y reduce los ingresos fiscales erosionando la base tributaria (Besley and Persson, 2013^[38]; Anton, 2012^[39]). Además, la disposición general de los ciudadanos de la región para pagar impuestos – conocida como «moralidad fiscal»– es baja: casi la mitad de la población está dispuesta a evadir impuestos si es posible (OECD/CAF/UN ECLAC, 2018^[4]). La interacción entre la informalidad, la baja moral tributaria y los sistemas de protección social contributivos genera un círculo vicioso: la mayoría de los trabajadores del sector informal contribuyen de forma irregular, si es que contribuyen, debilitando así los sistemas que, posteriormente, les prestarán un apoyo insuficiente cuando lo necesiten.

Surge así un fenómeno tricotómico: la corrupción crea incentivos perversos para seguir siendo informal; los grandes sectores informales erosionan la base tributaria del país; y los menores ingresos fiscales inhiben la capacidad redistributiva del gobierno en detrimento de la igualdad. En todas las regiones, y América Latina y el Caribe no es una excepción, es crucial promover la elaboración de políticas inclusivas a fin de crear los incentivos adecuados para la regularización y, al mismo tiempo, emprender una lucha firme y decidida contra la corrupción. Esto creará condiciones favorables para sociedades más justas e inclusivas.

3. Identificación de prioridades estratégicas para crear una cultura de integridad en América Latina

¿Qué pueden hacer los gobiernos de América Latina y el Caribe para reducir eficazmente la corrupción y promover la cultura de la integridad? ¿Qué pueden cambiar? Esencialmente, la corrupción es sintomática: no se controla ni minimiza luchando contra ella. Esta perspectiva no es nueva (Hors, 2000^[40]; Kaufmann, 2015^[41]). En los apartados siguientes, se identifican los principales retos en materia de gobernanza que sirven como base a los riesgos de corrupción en la región, y se proponen acciones para abordar tales riesgos, tanto a escala nacional como a través de una mejora de la cooperación regional en todos los países de la región.

Para avanzar efectivamente en la búsqueda de la integridad pública, los gobiernos de América Latina podrían emprender acciones concretas en las siguientes áreas prioritarias:

- Fortalecer los reglamentos de financiación política y su implementación, y promover la integridad y transparencia en las elecciones y actividades de lobby para asegurar la elaboración de políticas inclusivas (sección 3.1). Puesto que son la causa principal de muchos problemas de corrupción en otras áreas, estas medidas son particularmente urgentes.
- Promover una administración pública transparente y eficiente (sección 3.2), un servicio civil público profesional y basado en méritos (sección 3.3), y controles y auditorías internos y externos efectivas (sección 3.4).
- Garantizar la responsabilidad, legitimidad y credibilidad del sistema mediante sanciones penales y disciplinarias efectivas (sección 3.5).
- Adoptar medidas para mitigar los riesgos de corrupción en los proyectos de contratación pública e infraestructuras, teniendo en cuenta los costos ocultos de controles excesivamente estrictos y basados en el cumplimiento (sección 3.6).
- Reconocer que los riesgos de corrupción a escala subnacional son a menudo mayores y adoptar medidas concretas para promover la integridad en los municipios y las regiones específicas para sus necesidades y limitaciones (sección 3.7).
- Tener en cuenta el papel clave de las empresas estatales (sección 3.8) y del sector privado (sección 3.9) en la contratación pública y el suministro de bienes y servicios públicos, incluidos los grandes proyectos de infraestructuras, y establecer incentivos para fomentar la integridad y un sentido de responsabilidad compartida ante los resultados.
- Mejorar los sistemas de integridad mediante una mejor coordinación entre los agentes de integridad, promover la generalización de las políticas de integridad en toda la administración pública y seguir un enfoque estratégico basado en datos contrastados (sección 3.10).
- En general, profundizar y reforzar la inclusión de los ciudadanos y otras partes interesadas en los procesos de toma, ejecución y supervisión de decisiones políticas para aumentar la confianza y la legitimidad, aprovechando la sociedad civil activa

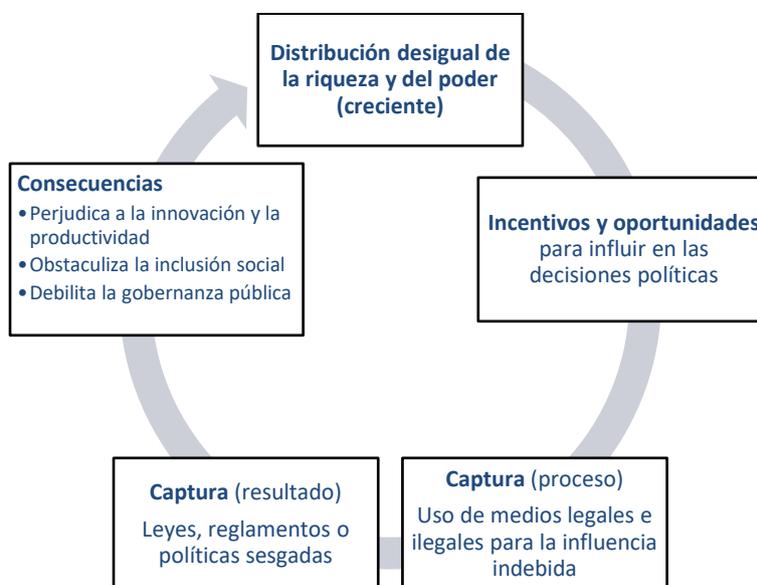
de la región, pero teniendo en cuenta las desigualdades que agudizan el problema de participación e implicación.

3.1. Mitigar del riesgo de captura para garantizar un desarrollo inclusivo

Las políticas, leyes y regulaciones públicas determinan cómo se generan y distribuyen costos y beneficios en un país. Las reglas sobre exenciones fiscales, subvenciones, distribución y uso de los beneficios de las industrias extractivas, la participación del sector privado en servicios gubernamentales, las normas de emisiones, las políticas de salud pública y los programas de becas educativas, por poner solo algunos ejemplos, influyen directamente en quién obtiene qué. Por tanto, las decisiones públicas sobre políticas y legislación corren el riesgo de ser capturadas, es decir, de que se influya en ellas de forma asimétrica para alejarlas del interés público y dirigir las hacia los intereses particulares de grupos o individuos específicos (OECD, 2017^[3]).

La captura de políticas es, por definición, lo contrario a la elaboración de políticas inclusivas. Perpetúa o incluso agrava un círculo vicioso de desigualdades sociales y económicas, que se traduce en el acceso desigual a la formulación de políticas y políticas que reflejan y benefician a los intereses de grupos poderosos (Figura 3.1.). La creencia generalizada de que el país se gobierna contra el interés de la mayoría de los ciudadanos socava los incentivos de los ciudadanos para comprometerse y participar en el proceso político (Bauhr and Grimes, 2014^[42]). La apatía política, la resignación y el cinismo pueden alimentar el círculo vicioso y poner en peligro la gobernabilidad democrática, abrir la puerta al autoritarismo, el populismo o el conflicto social.

Figura 3.1. El círculo vicioso entre la captura de políticas, la desigualdad, la baja productividad y una gobernanza débil



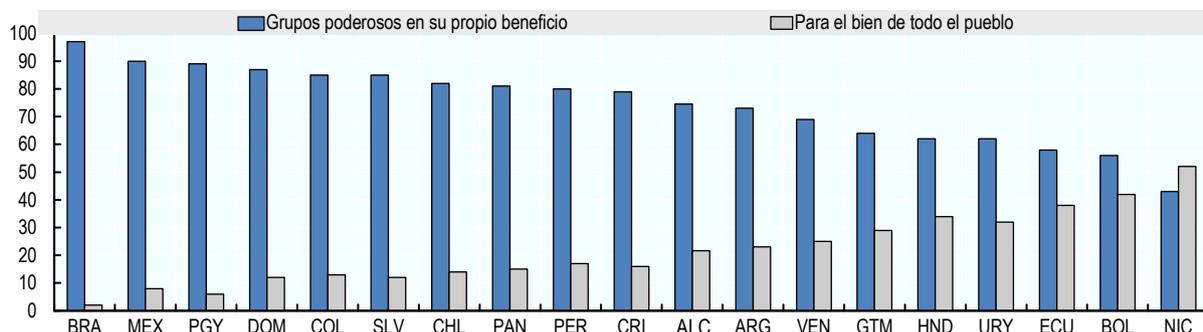
3.1.1. Retos clave

En América Latina, en promedio casi el 75% de los ciudadanos percibe que unos pocos grupos poderosos gobiernan sus países en beneficio propio (Figura 3.2.). Para el caso de América Latina, el círculo vicioso descrito anteriormente se confirma empíricamente

(Scartascini et al., 2011^[43]). De hecho, en toda la región existen ejemplos concretos de captura de políticas. Por ejemplo, en Guatemala, la evidencia sugiere que la captura de políticas puede explicar los fracasos a la hora de introducir reformas fiscales que hubieran beneficiado a la mayoría, pero perjudicado a la élite (Itriago, 2016^[44]) (Recuadro 3.1.).

Figura 3.2. La mayoría de los ciudadanos de América Latina percibe que unos pocos grupos poderosos dominan su país

En términos generales, ¿diría usted que su país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos para su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de toda la población?



Nota: Esta encuesta se ha realizado en 18 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

Fuente: Latinobarómetro 2017.

Recuadro 3.1. Guatemala: Cómo utilizan las élites el poder de veto y otras estrategias para bloquear las reformas fiscales

La política fiscal es una herramienta clave para el desarrollo y la formación de sociedades igualitarias. Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos los sistemas de impuestos y transferencias desempeñan un papel menor en la configuración de la distribución de ingresos. En 2015, los ingresos públicos medios como porcentaje del PIB en ALC alcanzaron el 22,8%, cifra aún baja en comparación con el 34,3% que se alcanza en los países de la OCDE (OECD et al., 2017^[45]).

En este sentido, Guatemala destaca como el país con los ingresos fiscales más bajos de la región, con una recaudación tributaria que representa poco más del 10% de su PIB. Durante las últimas tres décadas, varias administraciones han intentado abordar la cuestión proponiendo reformas tributarias integrales, solo para ser bloqueadas repetidamente –en parte o en su totalidad– por poderosos grupos empresariales que consideraban las enmiendas constitucionales una amenaza para sus propios intereses. Se han usado varios métodos para capturar las políticas fiscales en Guatemala:

- Fuerte influencia del Congreso, que forma o promueve coaliciones para bloquear o diluir propuestas de reforma.
- Acceso preferente a instrumentos jurídicos, como el Tribunal Constitucional (TC), para impugnar, vetar o declarar inconstitucional lo que se considera una legislación fiscal desfavorable.
- Estrechos vínculos con los partidos políticos, a través de las contribuciones a las campañas y la provisión de miembros del personal.
- Campañas de desinformación generalizadas, utilizando a los medios para reunir el apoyo de grandes sectores de la sociedad contra las reformas.

Casi todos los países latinoamericanos se beneficiarían de una reforma fiscal estructural destinada a reducir las desigualdades y a llevar a la legalidad a los grandes segmentos de la economía que subsisten bajo acuerdos informales. El caso de Guatemala ofrece valiosas lecciones que subrayan la importancia de diseñar sistemas de formulación de políticas donde se identifique el riesgo de la captura de políticas y se minimice en beneficio de todos.

Fuente: (Itriago, 2016^[44]) (OECD et al., 2017^[45]).

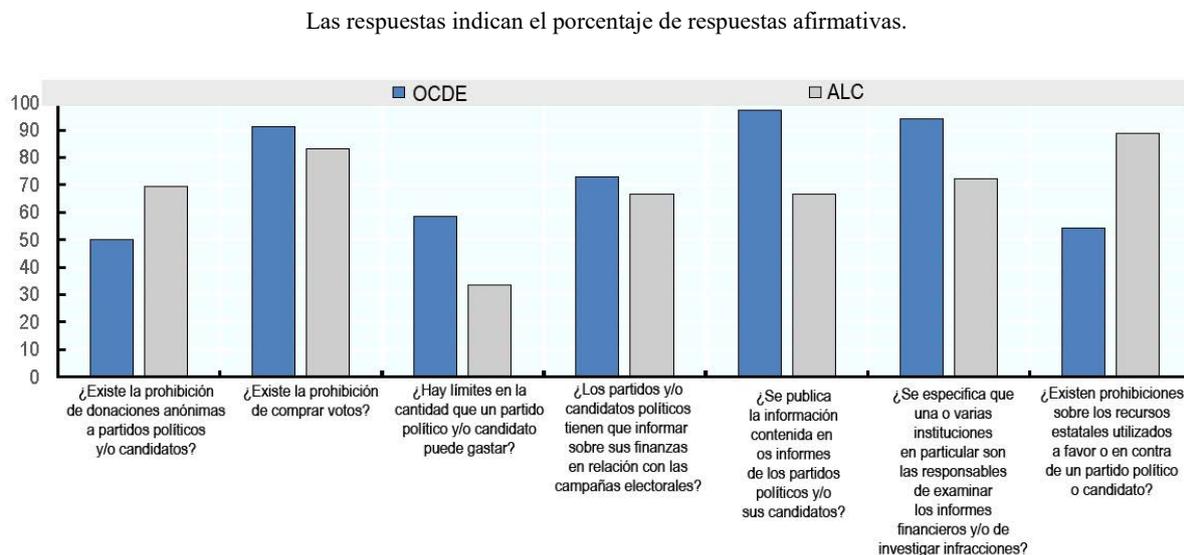
Desde una perspectiva de corrupción, el dinero en la política en particular, posiblemente sea el problema más apremiante en la región. A menudo, la captura de políticas y la corrupción comienzan por influir en los resultados de las elecciones para asegurarse de que los funcionarios públicos electos, una vez estén en el cargo, representen los intereses de quienes los apoyaron. Por ejemplo, es posible que los políticos electos tengan que devolver los favores a quienes los apoyaron e hicieron que consiguieran el cargo, y para ello les ofrezcan contratos públicos, como proyectos de infraestructuras, subvenciones o empleo público –por ejemplo, mediante «cuotas burocráticas» en la administración pública (véase la sección 3.3). La financiación de los partidos políticos y las campañas electorales son, por tanto, un poderoso instrumento para que intereses particulares ejerzan influencia asimétrica y «capturen» el proceso político (OECD, 2016^[46]). Si bien el fenómeno no se limita a América Latina, los recientes escándalos de corrupción más graves de la región –como el «Valijagate» en Argentina, las implicaciones del «Pentagate» en Chile o de Odebrecht en

diferentes gobiernos nacionales— muestran que estos suelen estar vinculados a irregularidades en la financiación política a partidos y candidatos durante las campañas electorales.

Más allá de la financiación política, la propia regulación de los procesos electorales puede incentivar prácticas electorales corruptas que busquen influir en quién sea elegido para ocupar el cargo. Las prácticas electorales corruptas incluyen, entre otras, la compra de votos, sobornos a candidatos de la oposición o la manipulación de las finanzas de las campañas para ocultar contribuciones ilegales. Según el *Latin American Public Opinion Poll* (LAPOP), alrededor del 11,7% de los latinoamericanos declaran haber recibido beneficios materiales a cambio de su voto (Faughnan and Zechmeister, 2011^[47]) y expertos regionales entrevistados piensan que la mayoría de los principales partidos de la región premian a sus electores con bienes, dinero en efectivo o trabajos (V-DEM Project, 2017^[48]). Además, algunas instituciones electorales promueven la personalización de la política (como las listas abiertas o el voto preferencial en Perú o Brasil), y las debilidades en la democracia interna de los partidos llevan a la falta de control respecto a la selección interna de los candidatos. En algunos países, los grupos de crimen organizado pueden prosperar y operar con impunidad infiltrándose en instituciones políticas y corrompiéndolas. Por un lado, pueden blanquear dinero financiando a partidos o candidatos en efectivo y, por otro lado, pueden asegurarse de que los funcionarios electos hagan la vista gorda sobre sus actividades o, en caso de detección, les aseguren sanciones leves (Casas-Zamora, 2013^[49]).

Hasta cierto punto, estas y otras prácticas que socavan la legitimidad democrática de los procesos electorales son propiciadas debido a la falta de legislación o a la falta de implementación de los reglamentos existentes. En general, la calidad *de iure* de la regulación de la financiación política ha mejorado en América Latina; suele ser incluso más severa que en los países de la OCDE (Figura 3.3.). No obstante, quedan algunos vacíos. Por ejemplo, las regulaciones sobre el gasto en campañas de los partidos políticos o sus candidatos están menos difundidos que en los países de la OCDE. La falta de regulaciones con respecto a los gastos puede resultar en competencias cada vez más costosas y presiones para obtener más y más fondos (lo que aumenta el riesgo de propensión a aceptar fondos de fuentes dudosas). Además, Argentina, Guatemala y Venezuela no prohíben de forma explícita la compra de votos. Por último, mientras que casi el 98% de los países de la OCDE exigen poner a disposición del público la información contenida en los informes de los partidos políticos y/o sus candidatos, solo el 67% de los países de ALC lo hacen. Así pues, un primer paso evidente consiste en cerrar tales brechas legislativas mediante reformas legislativas, evitando que vuelva a existir cualquier forma de influencia indebida en el proceso.

Figura 3.3. Ciertos aspectos relevantes de la normativa sobre financiación política (OCDE, ALC)



Nota: Las preguntas formuladas para candidatos y partidos por separado se han resumido y promediado.

Fuente: Basado en IDEA.

A grandes rasgos, no obstante, el principal problema de la región parece ser que las regulaciones existentes no suelen aplicarse de forma eficaz (OECD, 2017^[9]; OECD, 2018^[10]). Un indicador de esta falta de eficacia es que la calidad *de iure* de las regulaciones de financiación política solo tienen efecto en la corrupción si la independencia judicial es alta y así puede garantizar la aplicación de estas y otras regulaciones (Lopez, Rodriguez and Valentini, 2017^[50]). De acuerdo con un estudio realizado por *Global Integrity* (2015), en la región existe una brecha de alrededor del 20% respecto a las puntuaciones del marco regulador (65) y aquellas de su implementación (45). Por ejemplo, si bien la mayoría de los países prohíbe las donaciones anónimas y los informes de los partidos políticos deben revelar la identidad de los donantes, las contribuciones en efectivo suelen estar permitidas y en algunos países se utilizan para evitar *de facto* las regulaciones formales, ya que es imposible rastrear el dinero y controlar todos los ingresos monetarios y fuentes «informales», entre otros (OECD, 2018^[10]). En Argentina, por ejemplo, al comparar los ingresos y gastos declarados por las alianzas electorales durante las elecciones presidenciales de 2015 se ha observado una sub-declaración (Page and Mignone, 2017^[51]). Otro ejemplo es Bolivia, donde las contribuciones de fuentes no identificadas están prohibidas, pero hay una excepción durante las colectas públicas, lo que significa que hay espacio para contribuir sin control. Por otra parte, solo el 7% de los países de la región cuentan con autoridades de supervisión que imponen sanciones de manera muy eficaz, mientras que el 43% del trabajo de las autoridades de supervisión de los países no es eficaz en absoluto.

Una segunda forma de capturar las políticas públicas es ejercer influencia asimétrica en los responsables de la toma de decisiones públicas que ya están en sus cargos, ya sea legislativos o en la administración pública. Los procesos de toma de decisiones legislativas y administrativas a menudo carecen de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que puedan evitar que los grupos interesados ejerzan presión en las políticas con prácticas

dudosas, aunque no necesariamente ilegales. Las actividades de los lobistas y la participación de las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones son elementos esenciales de la democracia y pueden mejorar la formulación de políticas proporcionando datos y conocimientos valiosos a los responsables de la toma de decisiones. La cuestión no es que haya grupos de interés, sino *quién* es capaz de ejercer tal influencia, es decir, si existe una igualdad de oportunidades para que todos los intereses participen, y *cómo* se está haciendo, es decir, si ésta influencia es transparente o no en particular.

Además, es probable que surjan problemas cuando:

- los distintos grupos de interés no tienen el mismo poder u oportunidades para influir y participar en el diseño de políticas;
- las instituciones de representación de intereses, como los sindicatos o los partidos políticos, no se perciben como representantes de los intereses de las personas que afirman representar; o
- cuando algunos intereses ni siquiera logran superar el problema de la acción colectiva y no pueden organizarse como grupos de interés.

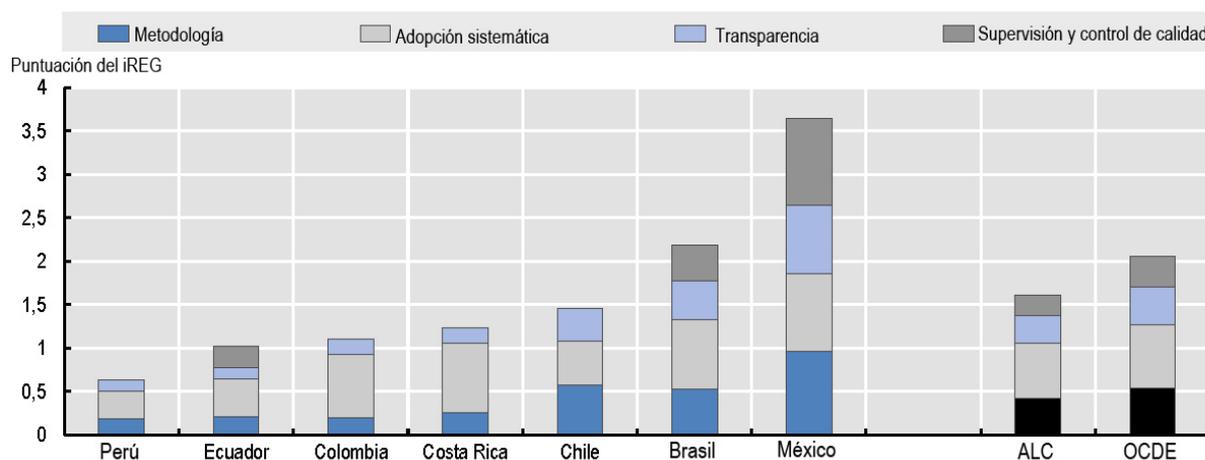
En este sentido, unos marcos sólidos para la transparencia y la integridad del cabildeo, para la gobernanza interna de las instituciones de representación de intereses y para la participación de las partes interesadas son cruciales para salvaguardar el interés público y promover condiciones de competencia equitativas para los distintos intereses, promoviendo el pluralismo y evitando así la captura de políticas por parte de grupos de interés poderosos (OECD, 2007^[52]; OECD, 2015^[53]; OECD, 2017^[3]).

Los reglamentos relativos a las actividades de cabildeo son muy recientes en la mayoría de los países de ALC. Perú fue el pionero de la región en el desarrollo de legislación sobre cabildeo en 2003. Además de Perú, solo Chile (2014), México (2010) y Argentina (2003) adoptaron reglamentos sobre cabildeo. Sin embargo, en México la regulación solo se aplica al Poder Legislativo, mientras que en Argentina solo cubre el Poder Ejecutivo. En Argentina, el Congreso está discutiendo un proyecto de ley que revisa la regulación de la gestión de intereses (OECD, 2018^[10]). En la actualidad, Chile está aprendiendo de su experiencia con el fin de mejorar el marco de cabildeo. En otros países, como por ejemplo Brasil, Colombia o Costa Rica, existen debates y proyectos de legislación, pero hasta ahora no se han logrado avances importantes.

Sin embargo, la legislación propiamente dicha no garantiza una implementación efectiva ni la consecución de resultados. Por ejemplo, el Estudio de Integridad de Perú de la OCDE determinó que, a partir de 2016, solo cinco personas y una entidad jurídica estaban registradas como grupos de cabildeo, debido en parte a la combinación de una elevada carga administrativa de cumplimiento y beneficios muy limitados a los grupos de cabildeo registrados (OECD, 2017^[9]). Un estudio que analiza y compara las experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Perú concluyó que estas experiencias han sido en gran medida decepcionantes, aunque también destacó que, en general, los retos son similares a los que enfrentan otros países del mundo (dos Santos and da Costa, 2014^[54]). En la región, esta falta de resultados no es simplemente consecuencia de las debilidades del marco jurídico o de su implementación, sino más fundamentalmente de una cultura generalizada de lobistas informal y de una percepción negativa de las actividades de cabildeo (OECD, 2018^[10]; OECD, 2017^[9]). Desde esta perspectiva, incluso el éxito limitado de la regulación de los grupos de cabildeo hasta la fecha y la presencia continuada del tema en la agenda política de América Latina son un signo positivo para la democracia latinoamericana (dos Santos and da Costa, 2014^[54]).

A su vez, los países de América Latina se encuentran en distintas etapas en cuanto a la adopción de buenas prácticas para comprometerse con las partes interesadas en la elaboración de regulaciones. Mientras que México y Brasil han establecido sistemas de consulta bastante avanzados y han obtenido una puntuación similar o por encima del promedio de la OCDE en el indicador compuesto sobre la participación de partes interesadas, otros países de la región están tratando de integrar la consulta de manera más sistemática en sus procesos de elaboración de regulaciones (Figura 3.4.). Aunque siguen existiendo diferencias en cuanto al alcance y a la implementación, todos los países incluidos en la figura han adoptado algunas medidas para integrar la participación de partes interesadas en sus procesos de elaboración de normas. Por ejemplo, han adoptado requisitos formales para realizar consultas al desarrollar reglamentos subordinados. Asimismo, los países han establecido, en diverso grado, metodologías para la participación de las partes interesadas, incluidos períodos mínimos y documentación de apoyo para las consultas. No obstante, la transparencia de la participación de las partes interesadas está menos desarrollada en la mayoría de los países de la región, ya que no siempre se dispone de información sobre consultas planificadas o en curso, y el mecanismo de respuesta no se utiliza sistemáticamente. Además, mientras que México y Brasil –y, hasta cierto punto, Ecuador– han establecido funciones de supervisión de la participación de las partes interesadas, por el momento estas funciones están prácticamente ausentes en el resto de los países (Querbach and Arndt, 2017^[55]).

Figura 3.4. Indicador compuesto: participación de las partes interesadas en el desarrollo de regulaciones subordinadas



Nota: La figura muestra la puntuación total agregada de las cuatro categorías independientes del indicador compuesto. La máxima puntuación de cada categoría es uno, y la máxima puntuación del indicador agregado es cuatro. Cuantas más prácticas reguladoras defendidas en la Recomendación de la OCDE de 2012 sobre política normativa y gobernanza haya adoptado un país, mayor será la puntuación de su indicador. Los datos sobre los países de ALC reflejan la situación a 31 de diciembre de 2015. Los datos sobre los países de la OCDE cubren 34 países de la OCDE y reflejan la situación a 31 de diciembre de 2014.

Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina 2016. Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina 2015. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm.

Las consultas en los países de ALC suelen tener lugar cuando ya se ha adoptado la decisión de regular y/o ya se ha preparado un borrador de la regulación. Los países suelen consultar con las partes interesadas en esta fase posterior, aunque con diferencias en cuanto al alcance

y a la profundidad. En algunos casos, la consulta se lleva a cabo poco antes de la prevista entrada en vigor de la regulación, como en el caso de la publicación previa obligatoria de las regulaciones en Perú, que ocurre solo 30 días antes de la entrada en vigor prevista. Esto deja muy poco tiempo para tener en cuenta las opiniones de las partes interesadas y, potencialmente, revisar la propuesta reguladora (Querbach and Arndt, 2017^[55]).

Por último, a menudo los ciudadanos no conocen bien los mecanismos existentes de participación o no confían en ellos lo suficiente como para generar condiciones equitativas creíbles. Por ejemplo, en Argentina, el Senado (Poder Legislativo) ofrece una herramienta llamada «voto ciudadano», a través de la cual los ciudadanos pueden informarse sobre varios proyectos de ley de la cámara y votar si están de acuerdo o en desacuerdo con ellos. No obstante, esta herramienta se ha utilizado únicamente en trece ocasiones hasta la fecha de redacción del estudio de la OCDE (OECD, 2018^[10]). Además, una participación más profunda requiere un enfoque que reconozca las brechas y dificultades generadas por la desigualdad, la falta de confianza y la apatía política, así como el desafío de involucrar a los ciudadanos que habitan fuera de las capitales.

3.1.2. Oportunidades de acción estratégica

Los países latinoamericanos han logrado avances significativos en el fortalecimiento de sus marcos de financiación política *de jure*. Sin embargo, con respecto al dinero en la política y la integridad en los procesos electorales, los países podrían contemplar las siguientes acciones que, una vez implementadas, podrían tener efectos trascendentales en la integridad en general.

- Los países podrían considerar la posibilidad de que sea obligatorio publicar los informes de las campañas, además de establecer límites de gasto para las campañas y prohibir explícitamente la compra de votos.
- Para contrarrestar la informalidad y evitar el incumplimiento de las regulaciones, los países podrían hacer obligatorio el uso de cuentas bancarias para todas las contribuciones privadas y prohibir las contribuciones en efectivo.
- Con el fin de desarrollar capacidades de cumplimiento, los países podrían evaluar las funciones y recursos de sus órganos de gestión electoral actuales a fin de garantizar su independencia y eficacia *de facto*. Además, los países deberían invertir en la formación profesional para el personal.
- Para permitir el control de los ciudadanos, los gobiernos deberían poner a disposición del público los informes de los partidos políticos y sus candidatos en formatos que faciliten el acceso y el uso, y en un período de tiempo razonable.
- Los países podrían promover procedimientos democráticos de selección de candidatos en los partidos políticos, como por ejemplo a través de primarias cerradas o abiertas, para que estas decisiones surjan de procedimientos inclusivos y competitivos en vez de tomarse a puertas cerradas.

Varios países de la región están llevando a cabo reformas para mejorar la participación de las partes interesadas y también aumentan los países que contemplan regular las actividades de cabildeo o están revisando sus leyes existentes para reforzarlas. A fin de fortalecer aún más estos marcos, los países de ALC pueden considerar diversas vías posibles para integrar mejor su compromiso con las partes interesadas en el proceso de elaboración de normas y hacerlo más abierto, transparente y eficaz:

- Al evaluar si la definición actual de lobistas y cabildeo son lo suficientemente exhaustivas, los países pueden garantizar que el marco sea sólido y evitar malinterpretaciones o vacíos.
- Para recuperar la confianza de los ciudadanos, la información que se hace pública debe incluir información sobre las personas que cabildean y están siendo objeto de cabildeo, en nombre de quién se está produciendo, las cuestiones relacionadas con las actividades de cabildeo y el resultado esperado de estas actividades.
- Es necesario fortalecer la implementación de los reglamentos sobre actividades de los grupos de cabildeo y de los códigos de conducta existentes para estos grupos, así como aplicar sanciones a los funcionarios públicos y a los miembros de los grupos de cabildeo.
- La recolección de datos sobre costos y beneficios para los gobiernos y los lobistas es fundamental a fin de garantizar que el marco de actividades de los grupos de cabildeo cumpla con su objetivo previsto. Podría establecerse una evaluación periódica en el marco jurídico.
- Para hacer frente a la percepción negativa de las actividades de los grupos de cabildeo, los países podrían considerar la posibilidad de incluir las regulaciones de estos grupos en un esfuerzo más amplio de sensibilización en el sector público, el sector privado y la sociedad en su conjunto. Esto podría iniciar un cambio en la cultura y la percepción, y crear un entorno en el que las regulaciones formales pudieran empezar a tener sentido, a fin de que las actividades de cabildeo informales se conviertan en una excepción y no en la regla.
- Es fundamental garantizar la existencia de requisitos legales y cubrir la totalidad de la administración para que las consultas con las partes interesadas sean una parte integral del desarrollo de regulaciones desde una perspectiva global del gobierno. Para algunos países, esto puede implicar la introducción de requisitos o la consolidación y ampliación de los requisitos existentes. Por otra parte, la inversión en funciones de supervisión para revisar si las opiniones de las partes interesadas se han tenido en cuenta efectivamente en el desarrollo de los reglamentos es esencial para abordar la brecha existente entre los requisitos formales y la práctica.
- Además, la consulta sistemática con las partes interesadas al principio del proceso ayudaría a los reguladores a recabar información sobre la naturaleza del problema y las posibles soluciones antes de decidir si se regula o no y de qué modo. Cuando se realicen consultas sobre las propuestas de los anteproyectos de ley, los países deben disponer de tiempo suficiente para tener en cuenta los comentarios de las partes interesadas antes de adoptar una decisión final. El uso de sitios web únicos y centralizados del gobierno que incluyan todas las consultas en curso ayudaría a llegar al mayor número de público posible y garantizaría un acceso fácil a las consultas. Las iniciativas actuales en esta dirección deben seguirse con los recursos y la coordinación necesarios.
- La metodología para conseguir la participación de las partes interesadas podría mejorarse adaptándola a las necesidades y capacidades de las mismas y mejorando el acceso a la información para que las partes interesadas entiendan mejor los temas en cuestión y hagan comentarios informados. Una forma de lograrlo e integrar mejor las consultas en el proceso de elaboración de normas, sería vincularlas estrechamente al proceso de Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR). La transparencia de la participación de las partes interesadas en los países de ALC podría mejorarse enormemente proporcionando información de seguimiento a los participantes en las consultas e informándoles del modo en que se utilizaron sus observaciones, por ejemplo, mediante resúmenes en línea.

- En general, la región ha avanzado en mecanismos innovadores de responsabilidad social, como auditorías sociales o elaboración de presupuestos participativos que podrían aprovecharse de una manera más eficaz para reducir los riesgos de influencia indebida.

3.2. Hacia la mejora de la eficiencia y la eficacia de la administración pública

Las reformas de la administración pública se centran en la calidad, la puntualidad y la inclusividad de los servicios prestados a los ciudadanos y las empresas, y en aumentar la optimización y la eficiencia de los procesos administrativos. La administración pública refuerza el funcionamiento interno del sector público, así como su relación con la sociedad, y como tal constituye un elemento central de la buena gobernanza.

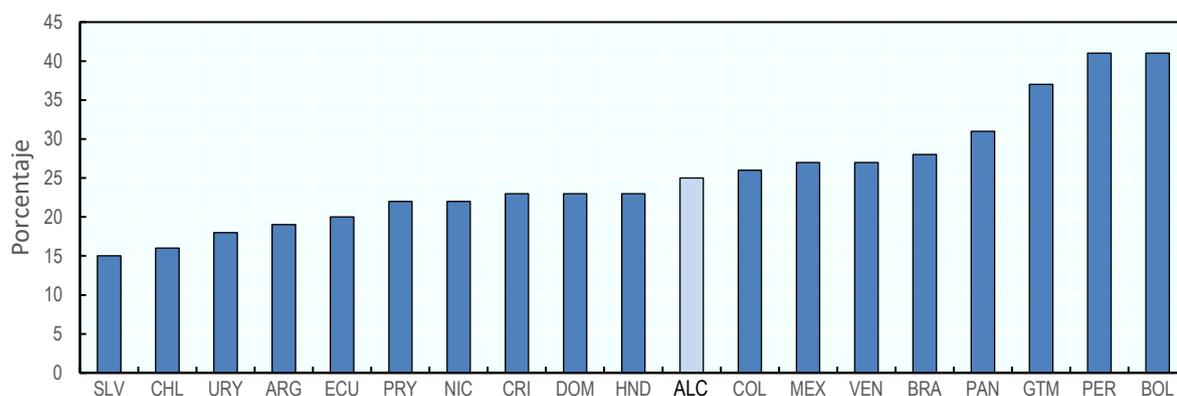
Desde el punto de vista de la integridad, las debilidades de la administración pública acarrear vulnerabilidades frente a la corrupción, especialmente en áreas de alto riesgo como la contratación pública, las aduanas o la prestación de servicios públicos en los que los funcionarios públicos interactúan directamente con los ciudadanos o las empresas, aunque no se limita solo a estas áreas. De hecho, la corrupción a menudo se oculta detrás de la ineficiencia administrativa o se beneficia de ella. A su vez, una administración pública transparente, eficiente y eficaz reduce los riesgos de falta de integridad y es una condición para implementar de manera efectiva reformas destinadas a prevenir la corrupción y promover una cultura de integridad.

3.2.1. Retos clave

Luchar contra la burocracia para abordar la corrupción en los servicios públicos

La carga administrativa, también conocida como burocracia o, en América Latina, *tramitología*, no solo es molesta (Figura 3.5.), sino que también da pie a que los ciudadanos y los empresarios paguen sobornos para acelerar los procesos administrativos. Estos procesos incluyen muchas actividades cotidianas, como trámites y procedimientos que son vitales para acceder a los sistemas de salud y educación (certificado de nacimiento, cédulas de ciudadanía, etc.), participar en el mercado laboral (números de seguridad social/fiscal) y para iniciar o mantener una actividad empresarial (retirar importaciones en aduanas, obtener un permiso de conducir, obtener un permiso de construcción/licencia empresarial). Figura 3.6. muestra con qué frecuencia los ciudadanos de la región necesitan pagar sobornos a una amplia variedad de servicios públicos.

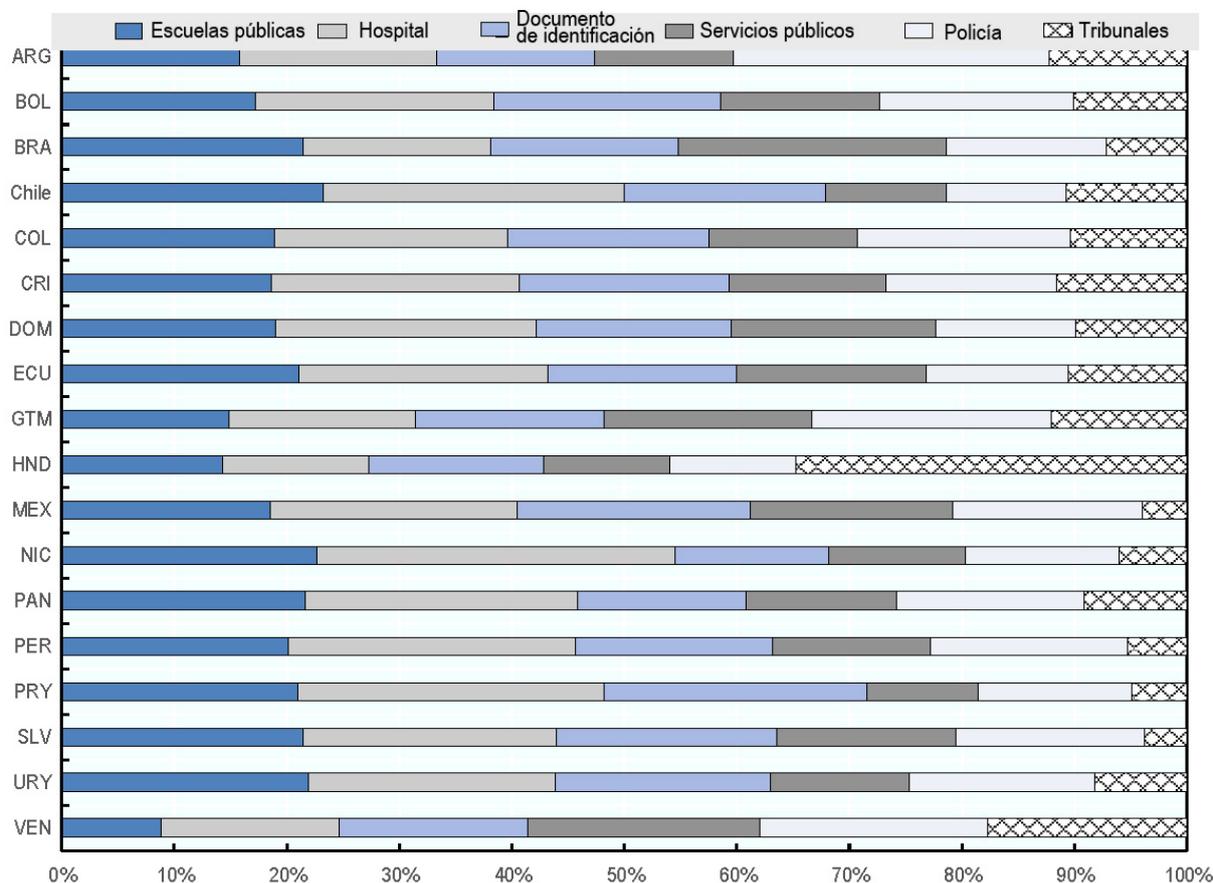
Figura 3.5. Porcentaje de procedimientos administrativos que requieren tres o más interacciones para realizarse



Fuente: (Roseth, Reyes and Santiso, 2018^[56]) y Latinobarómetro 2017.

Figura 3.6. Sobornos pagados por ciudadanos de América Latina para obtener servicios públicos

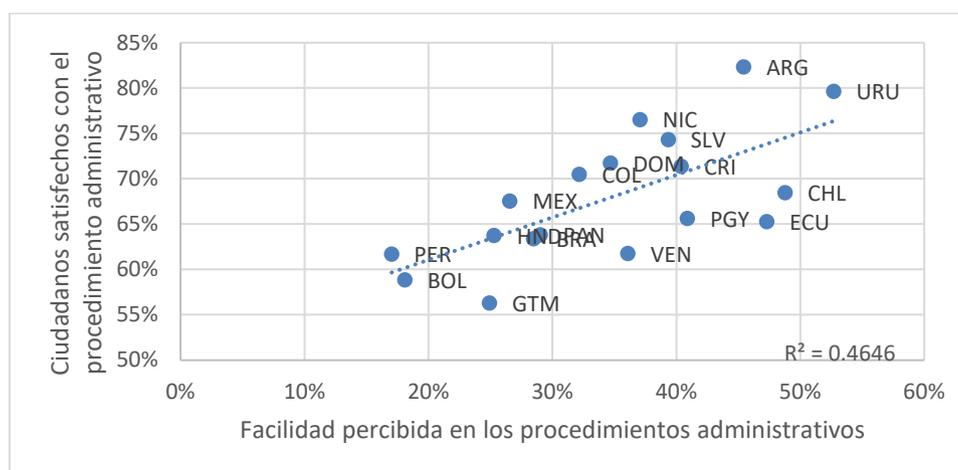
¿Con qué frecuencia, si lo hizo, tuvo que pagar un soborno, dar un regalo o hacer un favor por los siguientes servicios?



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción en América Latina, 2017.

Lo que es ilegal puede sin embargo parecer perfectamente racional desde una perspectiva individual, ya que permite avanzar un trámite, resulta contraproducente al observar su dinámica desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto. Si los ciudadanos o gerentes están pagando sobornos para superar las ineficiencias administrativas, se incentiva a la administración pública a trabajar aún más lentamente y a crear *más* ineficiencia en lugar de reducirla. De hecho, la evidencia empírica demuestra que las empresas que pagan más sobornos también gastan más, en vez de menos, tiempo de gestión negociando con funcionarios públicos; se ha desmentido la creencia de que los sobornos agilizan los trámites (Méon and Sekkat, 2005^[57]; Kaufmann and Wei, 2000^[58]; De Rosa, Gooroochurn and Goerg, 2015^[59]; Gamberoni et al., 2016^[60]). Sin embargo, el solo fortalecimiento del control de los funcionarios públicos puede resultar contraproducente siempre que persista la causa de la corrupción causada por la burocracia (OECD, 2018^[2]). Por supuesto, tanto los ciudadanos como el sector privado premiarán a los líderes que sean capaces de reducir la carga administrativa y regulatoria, reduciendo al mismo tiempo el riesgo de corrupción a este nivel. Los resultados y beneficios políticos visibles que esto ofrecería, bien pueden ser el incentivo para asumir los costos de las reformas destinadas a reducir la burocracia en primer lugar (Figura 3.7.).

Figura 3.7. Cuanto más sencillos sean los procedimientos administrativos, más satisfechos estarán los ciudadanos



Fuente: (Roseth, Reyes and Santiso, 2018^[56]) y Latinobarómetro 2017.

La mayoría de los países de la región ha adoptado medidas para simplificar los procedimientos administrativos, incluso a diferentes niveles de gobierno. En Costa Rica, por ejemplo, varias instituciones de diferentes niveles de gobierno participaron en un proceso para simplificar 41 procedimientos prioritarios a fin de facilitar los permisos de construcción y explotación. En 2014, el gobierno chileno estableció el programa *Tu empresa en un día*, destinado a facilitar la creación de nuevas empresas a través de una plataforma online (www.empresasenundia.cl). Además, algunos países han realizado esfuerzos para armonizar todos los trámites y procedimientos administrativos existentes y facilitar su acceso en línea, por ejemplo, mediante el uso del Texto Único de Procedimientos Administrativos (*TUPA*) en Perú.

Los esfuerzos del gobierno digital en todos los países de la región han jugado un papel fundamental en la reducción de la carga administrativa impuesta a los ciudadanos. Por ejemplo, en México, la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional (un organismo de la presidencia) en cooperación con las autoridades a nivel estatal, desarrolló el servicio de

certificado de nacimiento en línea (*Tu acta de nacimiento en línea*). Esto permitió a los ciudadanos acceder y descargar una copia de su certificado de nacimiento con validez legal desde cualquier lugar y en cualquier momento. Antes del lanzamiento de este servicio en línea, los ciudadanos mexicanos tenían que desplazarse físicamente a su lugar de nacimiento (a menudo no en el estado o municipio de residencia actual) para solicitar una copia de su certificado original y esperar varias semanas a que la autoridad competente emitiera la copia. El servicio se lanzó en enero de 2018 y ya se han producido aproximadamente 1.53 millones de descargas con un nivel de satisfacción del 93%, según cifras proporcionadas por el gobierno mexicano (OCDE, Gobierno Digital de México próximamente). Esto a) redujo el riesgo de corrupción menor que surge como resultado de la interacción directa entre los ciudadanos y los funcionarios públicos y de la necesidad de los ciudadanos de acelerar los trámites, y b) destaca la relevancia de las estrategias del gobierno digital en la lucha contra la corrupción al tiempo que ofrece servicios más cómodos a los ciudadanos.

No obstante, los programas de simplificación administrativa en la región no suelen estar centrados sistemáticamente en las áreas de regulación más gravosas. Algunos países disponen de orientaciones metodológicas para la simplificación administrativa, pero en muchos casos esta simplificación administrativa se lleva a cabo *ad hoc* sin objetivos claros ni compromiso previo con las partes interesadas. Un ejemplo notable de un programa de reducción de la carga administrativa estratégico es el de Ecuador, donde actualmente la Unidad de mejora regulatoria y control está apoyando a la Agencia Nacional de Tránsito en sus esfuerzos por medir la carga administrativa en el sector del transporte y desarrollar un programa de simplificación (Querbach and Arndt, 2017^[55]).

Promoción de la transparencia como condición necesaria pero no suficiente para luchar contra la corrupción

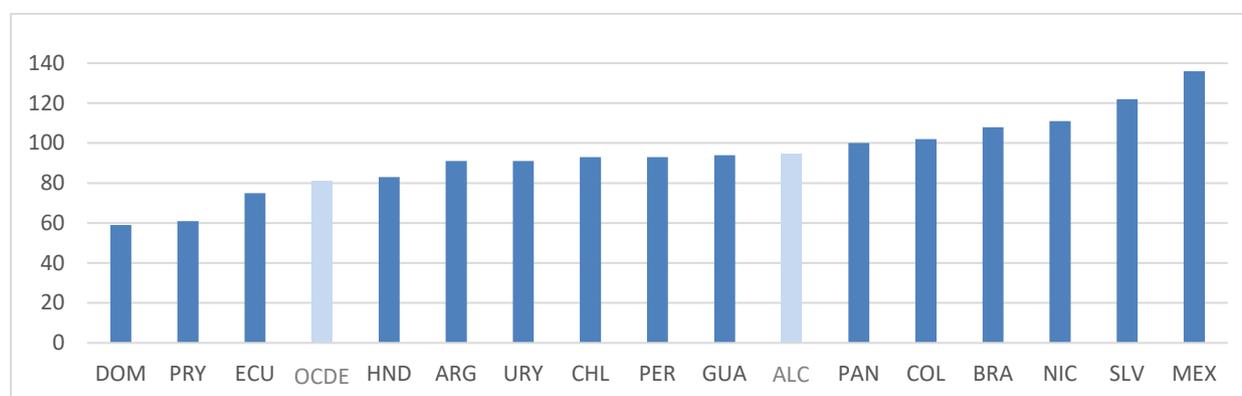
Las debilidades en la gestión de la «parte administrativa» no solo crean ineficiencias, sino también abren oportunidades para la corrupción, porque la malversación y los favores corruptos pueden ocultarse más fácilmente y son más difíciles de detectar para las agencias de control y para la sociedad. De hecho, las debilidades en la planificación, la gestión financiera, la creación de presupuestos por resultados, en el seguimiento y el control implican que el gobierno en general y los gestores públicos individuales en particular asuman muy poca responsabilidad ante los resultados. En particular, la falta de transparencia (información) puede facilitar la corrupción. Muchos de los elementos que forman parte de las agendas de reforma para un gobierno abierto y un gobierno digital, entre los que se incluyen la transparencia en la contratación, la legislación sobre acceso a la información, la declaración de activos y los datos abiertos, son elementos cruciales para la lucha contra la corrupción. A su vez, la transparencia presupuestaria es esencial para garantizar la apertura, la confianza y la responsabilidad pública sobre cómo se recauda y gasta el dinero público. Promover la transparencia presupuestaria y proporcionar espacios para la implicación directa de los ciudadanos en el desarrollo presupuestario a través de prácticas participativas de elaboración de presupuestos es vital para garantizar la integridad en la gobernanza pública y fortalecer las políticas anticorrupción. Además, es una herramienta importante para garantizar que los impuestos se utilicen para prestar servicios públicos de calidad y lograr mejoras reales en la calidad de vida (OCDE, 2017).

Sin embargo, el vínculo entre transparencia y corrupción no es directo y se cuestiona empíricamente (Islam, 2006^[61]; Escaleras, Lin and Register, 2010^[62]). En esencia, la transparencia es una condición necesaria, pero no suficiente para prevenir la corrupción. Además, debe existir la capacidad de procesar la información y la capacidad y el interés en

actuar según la información procesada (Kolstad and Wiig, 2009^[63]). Dada la profunda falta de confianza en el gobierno, sin embargo, la transparencia puede llevar incluso a la resignación en lugar de la indignación (Bauhr and Grimes, 2014^[42]). Por tanto, la transparencia debe complementarse con otros tipos de políticas y, en particular, requiere la existencia de la sociedad civil y no funciona en su ausencia (Mungiu-Pippidi, 2013^[64]).

En América Latina, la calidad *de iure* de las leyes sobre el derecho a la información (RTI) es, en promedio, mejor que en los países de la OCDE (Figura 3.8.). Asimismo, en la Encuesta sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública de 2015 de la OCDE, se determinó que el 80% de los países miembros de la OCDE y el 54% de los países de ALC están adoptando en la actualidad o ya han adoptado iniciativas de integridad y de lucha contra la corrupción en el marco de sus reformas de gobierno abierto. Asimismo, el 77% de los países latinoamericanos actualmente aspira a prevenir y combatir la corrupción mediante la ejecución de iniciativas de gobierno abierto. Además, la información incluida en el presupuesto ejecutivo está aumentando entre los países de ALC. Por ejemplo, la mayoría de los países de ALC, a excepción de Barbados y Jamaica, elaboran un informe previo al presupuesto que se publica antes de la propuesta presupuestaria y que pretende fomentar el debate sobre los agregados presupuestarios y su posible efecto en la economía (OECD and IDB, 2014^[65]). Más allá de la provisión pública de información presupuestaria, los países de ALC han avanzado notablemente en lo que atañe a los presupuestos para los ciudadanos, compuestos por documentos fáciles de entender, que resumen las principales características del presupuesto anual, tal como se presentan a la legislatura, y que incluyen explicaciones y definiciones de términos técnicos (OECD and IDB, 2014^[65]).

Figura 3.8. La calidad de las leyes de derecho a la información (RTI) es, en promedio, mejor que en los países de la OCDE



Nota: La puntuación compuesta máxima alcanzable es de 150 y refleja un sólido marco legal para las leyes sobre el derecho a la información. La calificación global de las leyes sobre el derecho a la información está compuesta por 61 indicadores que miden siete dimensiones: Derecho al acceso; Alcance; Procedimientos de solicitud; Excepciones y denegaciones; Apelaciones; Sanciones y protección; y Medidas promocionales.

Fuente: Access Info Europe (AIE) y el Centre for Law and Democracy (CLD), Evaluación del derecho a la información (Global Right to Information Rating).

Sin embargo, los ciudadanos de América Latina a menudo no confían o simplemente no saben cómo involucrarse y cómo obtener información relevante y creíble (OECD, 2018^[10]). En parte, esto se debe también a la elevada desigualdad en la región, que agudiza el problema de participación y compromiso. Como tal, el efecto de proporcionar información para reducir la corrupción parece limitado en el mejor de los casos.

A pesar de los avances logrados en materia de transparencia presupuestaria, muchos países de ALC cuentan con asignaciones presupuestarias específicas integradas en la constitución o creadas a través de la legislación primaria. En Brasil y Costa Rica, las asignaciones específicas representan entre el 81 % y el 100 % del gasto total del gobierno central. Como se destaca en los principios de buena gobernanza presupuestaria de la OCDE, el uso excesivo de asignaciones específicas dificulta la transparencia, limita la capacidad del gobierno para reorientar recursos hacia sectores prioritarios y reduce el papel del presupuesto como instrumento de apoyo a la política gubernamental.

Por último, las tecnologías digitales en América Latina no están plenamente capitalizadas por las instituciones del sector público para transformar el modo en que las administraciones funcionan e interactúan con la sociedad. Los esfuerzos a menudo se centran en la mera digitalización de las formalidades existentes y los procesos internos en lugar de transformarlos. Las contribuciones de actores importantes, como los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, se limita a menudo a los esfuerzos de consulta, dejando atrás la importancia de involucrar a los usuarios en todo el ciclo de diseño y prestación de servicios. Las nuevas tecnologías, como los datos de gobierno abierto, siguen impulsadas por un fuerte enfoque en la publicación de datos abiertos en lugar de destacar la reutilización para la creación de valor (OECD, 2018^[66]). Esto dificulta el valor de los datos abiertos como herramienta para prevenir e identificar prácticas corruptas en áreas como la contratación pública y los conflictos de intereses (por ejemplo, datos de contratación abiertos) en colaboración con partes interesadas externas como los periodistas (por ejemplo, el periodismo basado en datos).

3.2.2. Oportunidades de acción estratégica

Para fortalecer la administración pública desde la perspectiva de reducir los riesgos de corrupción, los países latinoamericanos podrían seguir las siguientes medidas estratégicas.

En primer lugar, se pueden lograr resultados notablemente visibles al reducir la carga administrativa para los ciudadanos y el sector privado. Esto se puede lograr mediante las siguientes acciones:

- Abordar sistemáticamente las áreas de regulación más complicadas e irritantes para aumentar significativamente la eficacia de los esfuerzos de simplificación administrativa.
- Involucrar activamente a las partes interesadas para que ayuden en la identificación de dichas áreas.
- Una vez identificadas las áreas específicas de simplificación administrativa, el uso de objetivos cuantitativos de reducción de la carga ayudaría a los países de ALC a potenciar la eficacia de los programas de simplificación y a fomentar la responsabilidad.

En segundo lugar, el desarrollo de marcos gubernamentales abiertos y digitales sólidos puede contribuir positivamente a los esfuerzos de integridad que están realizando los países. En particular, podrían considerarse las siguientes acciones:

- Los países de América Latina y el Caribe podrían diseñar Estrategias Nacionales de Gobierno Abierto que incluyan el desarrollo de iniciativas subnacional y en todas las ramas de la administración central, y que hagan referencia explícita a la agenda de integridad.
- Los países podrían fortalecer la función del centro de gobierno para alinear la amplia gama de políticas paralelas existentes (por ejemplo, políticas

anticorrupción, políticas de transparencia, estrategias de gobierno digital, etc.) con la estrategia nacional de gobierno abierto.

- Fomentar y potenciar la transparencia presupuestaria mediante la participación activa de los ciudadanos y la limitación del uso de asignaciones presupuestarias.
- El acceso a la información del sector público podría mejorarse fortaleciendo los marcos jurídicos existentes y reforzando el cumplimiento en todo el sector público.
- Los procesos de consulta exhaustivos e institucionalizados que se integran permanentemente en todo el ciclo de formulación de políticas pueden contribuir a mejorar la calidad de la formulación de políticas públicas y a reducir el riesgo de captura de políticas, integridad y corrupción.
- Publicar la información del sector público de forma proactiva sin necesidad de acción ciudadana, y promover en particular el acceso, el intercambio y la reutilización de los datos abiertos del gobierno.

3.3. Asentamiento de las bases para un servicio civil ético y receptivo basado en el mérito

No es posible lograr una cultura de integridad sin un servicio civil competente y motivado, comprometido con los intereses públicos y que ofrezca valor añadido a los ciudadanos. La dimensión humana, es decir cada servidor público de la función pública, constituye el núcleo del sector público. Reforzar la profesionalidad de los empleados públicos y los valores que guían el comportamiento ético son, por tanto, factores clave para un servicio civil de alto rendimiento, con menores riesgos de corrupción.

Las acciones clave para cultivar una cultura de integridad en el sector público incluyen, pero no se limitan a (OECD, 2017_[67]):

- La promoción de un sector público profesional y meritocrático dedicado a los valores de los servicios públicos y a la buena gobernanza.
- La inversión en un liderazgo íntegro para demostrar el compromiso de las organizaciones del sector público con la integridad.
- Proporcionar suficiente información, formación, orientación y asesoramiento a tiempo para que los servidores públicos apliquen normas de integridad pública en su lugar de trabajo, incluso en situaciones de conflicto de intereses y dilemas éticos.

3.3.1. Retos clave

Refuerzo del principio del mérito en el servicio civil

Un servicio civil basado en mérito es un elemento fundamental de cualquier sistema de integridad del sector público. Puede reducir los riesgos de corrupción y contrarrestar el *clientelismo* y los intereses privados a favor de un servicio civil profesional que trabaje para el interés general (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2012_[68]). Las razones son múltiples:

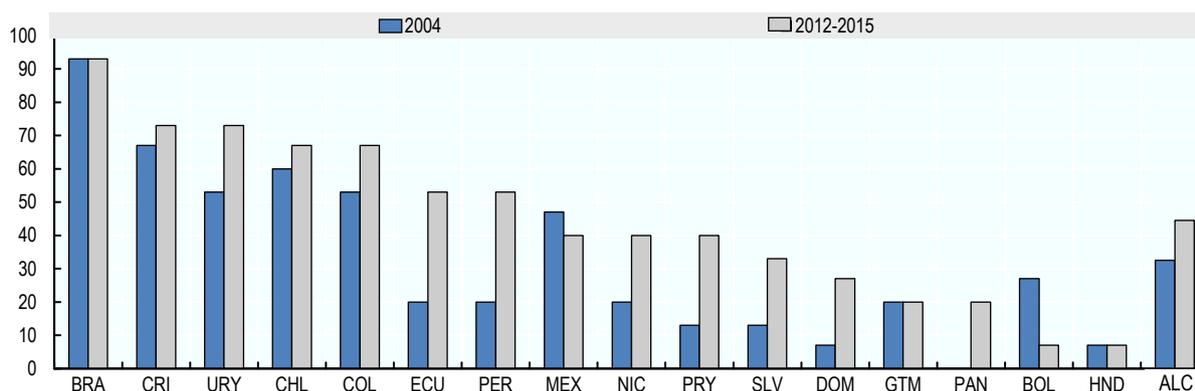
- Como primer paso, aplicar un sistema meritocrático reduce las oportunidades de favoritismo y nepotismo que, en casos extremos, pueden ser formas serias de corrupción cuando se crean empleos exclusivamente con el propósito de otorgar salarios a amigos, familiares y aliados políticos. Esto constituye un desvío directo de fondos públicos para beneficio privado.
- Los sistemas meritocráticos también sientan las bases necesarias para desarrollar una cultura de integridad y ética pública. Al incorporar a profesionales mejor cualificados y ofrecer empleo a más largo plazo, los sistemas meritocráticos

refuerzan el compromiso de los funcionarios con los principios y valores del servicio público y refuerzan una cultura abierta, en la que los empleados no se arriesgan a perder su empleo cuando plantean asuntos de integridad.

- Disponer de sistemas de méritos proporciona la infraestructura y los procesos necesarios para incorporar pruebas de integridad y evaluaciones basadas en valores en la toma de decisiones de RR.HH (GOV/PGC/INT(2018)2^[69]).

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 3.9). El Índice de méritos evalúa los siguientes factores: la contratación está abierta a todos los candidatos con las cualificaciones requeridas y se establece de acuerdo a consideraciones técnicas, existen mecanismos de salvaguarda adecuados contra la arbitrariedad durante el proceso de contratación y los despidos que afectan a los puestos profesionales no están motivados por cambios políticos. Uno de los principales motores de la mejora es la introducción de portales web de empleo público a través de los cuales los concursos de contratación son más abiertos y llegan a un mayor número de público, se pone más énfasis en las pruebas de selección y se fortalecen las agencias de servicios civiles (OECD, 2016^[70]). Por ejemplo, en 2013 Paraguay creó el portal *Paraguay Concursa*, 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 (OECD, 2018^[71]) (Recuadro 3.2.).

Figura 3.9. Mejora significativa del Índice del mérito civil



Nota: Este índice mide las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del sistema de la función pública y, por tanto, valora la imparcialidad en la toma de decisiones en cada subsistema de gestión. Específicamente, el Índice de méritos mide el grado de protección efectiva contra la arbitrariedad, el secuestro de políticas o el *clientelismo*, así como 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.

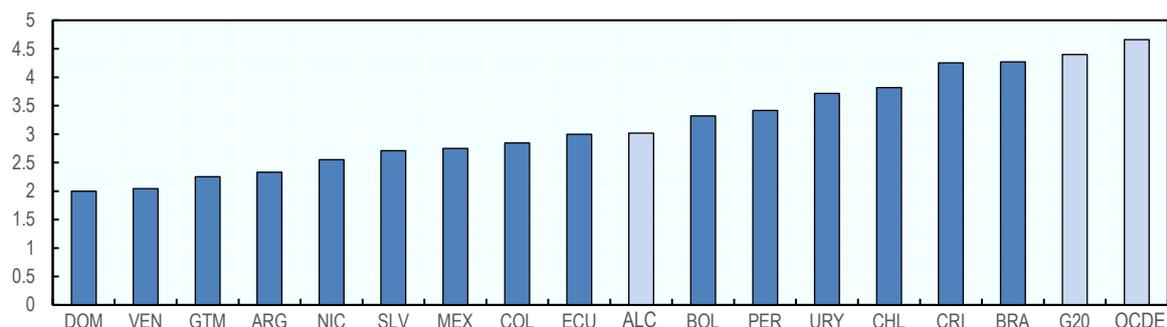
Fuente: (OECD, 2016^[70]).

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

- **Alto grado 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 3.10.). Es una indicación del grado en que la política y/o la afiliación política afecta la contratación en el servicio civil. Esto afecta su profesionalización y puede llevar al clientelismo y al favoritismo, lo que socava la lealtad hacia el público y la dirige 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 las reformas a cabo. 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 (OECD, 2017^[72]).

- **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, aunque el éxito se haya logrado en parte a través 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 (OECD, 2015^[73]). 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 plantilla total (OEA/Ser.L. and SG/MESICIC/doc.490/16. rev. 4, 2017^[74]). 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^[74]).
- **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^[75]). Si se implementan de manera eficaz, las evaluaciones del 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 (OECD, 2017^[11]).

Figura 3.10. Alta percepción de la politización del servicio civil en los países de ALC

Nota: El índice mide hasta qué punto el servicio civil es profesional y no está politizada. Los valores más altos indican una administración pública más profesionalizada. Se basa en cuatro preguntas de la encuesta: Pensando en el país que ha elegido, ¿con qué frecuencia diría que ocurre lo siguiente en la actualidad? Al contratar empleados para el sector público, las capacidades y los méritos de los solicitantes deciden quién consigue el trabajo. Al contratar empleados para el sector público, las conexiones políticas de los solicitantes deciden quién consigue el trabajo. ¿Los altos líderes políticos contratan y despiden a altos funcionarios públicos? ¿Se contrata a los altos funcionarios públicos procedentes de entre los empleados del sector público? La escala de cada pregunta es 1-7 (de «casi nunca» a «casi siempre»).

Fuente: (Dahlström et al., 2015^[76]).

Recuadro 3.2. Procedimientos de contratación en Paraguay

Establecer la meritocracia en el proceso de contratación ha sido uno de los principales retos para la administración paraguaya. En 2009, la Secretaría de la Función Pública (SFP) comenzó a instaurar la contratación basada en méritos en 20 instituciones, aunque algunas, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya disponían de algunas políticas meritocráticas. Los mayores esfuerzos para mejorar la contratación basada en el mérito se vienen realizando desde 2013 a través del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA). Los subsistemas de planificación y selección de puestos de trabajo de SICCA permiten la clasificación de unidades organizativas (CUO), de puestos de trabajo (CTP) y de otras unidades organizativas (CCE). La selección se gestiona a través del portal *Paraguay Concurso*, que ha estado operativo desde 2013 y registra toda la información relacionada con los procedimientos de contratación.

Los solicitantes de empleo se registran y solicitan puestos de trabajo. Las descripciones de los puestos de trabajo incluyen las cualificaciones mínimas y adicionales relacionadas con la experiencia profesional, la educación y las competencias (sociales y técnicas). También incluyen un sistema de calificación de 1-10 para las condiciones laborales (presión, requisitos de movilidad, entorno y esfuerzo físico). El peso de los criterios de evaluación depende del puesto, pero suele incluir formación académica, formación continua, experiencia laboral, un examen relacionado con el puesto, evaluaciones del rendimiento, pruebas psicométricas y una entrevista con la comisión de selección. La formación académica y la experiencia laboral suelen tener el mayor peso.

El comité de selección establece las descripciones de los puestos de trabajo y la SFP las analiza para asegurarse de que el salario y las expectativas se correspondan con el puesto. La SFP también sugiere qué herramientas de contratación deben utilizarse y supervisa el proceso de contratación en consecuencia.

Fuente: (OECD, 2018^[71]).

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 políticos que brindan las reformas del servicio civil, lo que dificulta el progreso en las áreas arriba mencionadas (Geddes, 1991^[77]). Esto explica por qué las reformas han resultado difíciles de implementar, aunque se reconozcan los problemas relacionados con un servicio civil débil y que 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 apartado 3.1).

Desarrollo de una cultura de integridad en el servicio civil

Con el fin de desarrollar una cultura de integridad en el sector público, las medidas para promover la ética y los valores públicos, como la provisión de orientación y formación para identificar y gestionar situaciones de conflicto de intereses para resolver dilemas éticos, deben integrarse en la gestión pública y no percibirse como un ejercicio complementario y autónomo. Los códigos de conducta y ética pueden crear conciencia y sensibilizar sobre los valores comunes y las normas de conducta de la función pública (OECD, 2017^[11]). No obstante, en los países de ALC, los códigos éticos suelen ser legalistas y padecer de un

elevado grado de imprecisión, fragmentación o aplicabilidad práctica limitada para los servidores públicos.

Recientemente, algunos países han tomado medidas para actualizar sus códigos de conducta a fin de unificar y fortalecer el marco regulatorio mediante la definición clara de un conjunto de valores éticos públicos, los procedimientos para la gestión de conflictos de intereses y la orientación para resolver dilemas éticos. Como apoyo a estas medidas, se desarrollan códigos adicionales para abordar áreas de alto riesgo como la contratación, los procedimientos y servicios, los recursos humanos, el control interno, las finanzas y los gestores públicos. 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 3.3.).

Recuadro 3.3. 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 25000 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).

Además de los códigos éticos, hacen falta procedimientos claros para identificar y gestionar situaciones de conflicto de intereses a fin de fortalecer la integridad del sector público. La identificación de un conflicto de intereses se ve agravada por una definición deficiente y limitada de lo que significa un conflicto de intereses en el marco jurídico, que a menudo se fragmenta en diversas disposiciones. Debido a la escasa sensibilización respecto a lo que constituye un conflicto de intereses y al modo de gestionarlo, los servidores públicos de ALC suelen equiparar los conflictos de intereses con la corrupción (OECD, 2017^[11]) (OECD, 2017^[12]). Como resultado, son reacios a comunicar una situación de conflicto de intereses proactivamente por miedo a posibles sanciones. Además, en muchos países de ALC el procedimiento para comunicar un conflicto de intereses carece de claridad y no explica específicamente a los servidores públicos cómo y dónde declarar un posible conflicto de intereses.

Para aplicar de manera efectiva los valores y normas fundamentales, las entidades deben educar y formar continuamente a los funcionarios públicos sobre la aplicación de la ética pública y la identificación y gestión de situaciones de conflicto de intereses. Sin embargo, en América Latina, las mismas causas que socavan el mérito también socavan los esfuerzos

de formación y desarrollo de capacidades. En primer lugar, los esfuerzos de formación dependen a menudo de la condición contractual de los empleados del servicio público y, por tanto, no se extienden al personal que no forma parte de la carrera administrativa. Por ejemplo, en Colombia el número total de personas ajenas a la carrera administrativa se estima en torno al 60% del personal total (OECD, 2017^[11]). En segundo lugar, el desarrollo de aptitudes para la integridad y la longevidad de los esfuerzos de formación se ven debilitados por la elevada y frecuente tasa de rotación de personal (OECD, 2017^[72]). La continuidad necesaria para construir una cultura de integridad se ve amenazada.

Al mismo tiempo, los contratos de servicios a corto plazo implican riesgos de integridad, como posibles conflictos de intereses derivados del empleo previo o posterior al público. En Perú, las limitaciones legales presupuestarias a la contratación en el sector público dieron lugar a un aumento del 63% del régimen de Contratos Administrativos de Servicios (CAS) entre 2010 y 2014 (OECD, 2016^[78]). Este rápido aumento de los contratos de corta duración también puede tener un impacto negativo en el sentido de pertenencia a la entidad pública y a la propiedad con respecto a los valores del servicio público. Puede ocasionar que se otorgue una menor importancia a la implementación de una cultura ética sólida en el lugar de trabajo, ya que los empleados no trabajan allí el tiempo suficiente para sentirse comprometidos con los valores de integridad pública y aplicar estas medidas en la práctica (OECD, 2017^[12]).

Por otra parte, los funcionarios de alto nivel desempeñan un papel importante en la creación de una cultura de integridad en la que los servidores públicos se sientan seguros de expresarse. Ejemplifican y transmiten el servicio público y los valores organizativos. El liderazgo ético fortalece la credibilidad de las normas y estándares al hacer aplicables los valores al trabajo diario y actuar en consecuencia. Para cumplir esta función, los funcionarios de alto nivel deben recibir formación específica sobre ética pública. Una de las áreas prioritarias de dicha capacitación es cómo alentar a los empleados a comunicar los casos en que se enfrenten a una situación de conflicto de intereses. Sin embargo, esto a menudo se descuida en la región y, en lugar de ello, persiste una falta de orientación y un tono débil desde arriba, lo que resulta contradictorio en una cultura organizativa abierta (Brown, Treviño and Harrison, 2005^[79]).

3.3.2. Oportunidades de acción estratégica

Teniendo en cuenta los retos indicados anteriormente, los países de ALC podrían contemplar las siguientes recomendaciones:

- Reforzar los valores fundamentales del servicio público, como el mérito, la honradez o la neutralidad política y la legalidad en la contratación y la gestión de la carrera profesional. La contratación meritocrática es fundamental para incorporar las habilidades necesarias a la función pública. El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) de Chile destaca en la región de ALC como un exitoso sistema de selección y gestión basado en méritos para los altos directivos públicos, lo que ha contribuido a garantizar la selección de ejecutivos altamente cualificados para liderar la modernización del sector público de Chile y el desarrollo económico y social en general (OECD, 2017^[80]).
- Para disponer de un sistema de servicio civil basado en méritos, es necesario 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. De este modo, se garantiza que la creación de nuevos puestos se realice con la intención correcta, sobre la base de la necesidad funcional, y que el servidor público

seleccionado cumpla los requisitos necesarios. En los sistemas en los que el favoritismo y el nepotismo sean de alto riesgo, es necesario abrir el organigrama completo al examen público.

- Reforzar el papel de las evaluaciones del rendimiento, que han de ser transparentes y eficientes. La información fiable sobre la evaluación del rendimiento puede ser un activo valioso para ajustar las políticas o los procesos existentes, así como para vincular el rendimiento individual con objetivos organizativos más amplios. La integridad podría incluirse como un indicador de rendimiento, 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.
- Garantizar que el marco de gestión de la integridad pública esté basado en riesgos de corrupción, se aplique a todos los empleados públicos con independencia de su condición contractual, definir claramente los valores públicos, ofrecer orientación y procedimientos para situaciones de conflicto de intereses y dilemas éticos, y distinguir claramente entre declaraciones de activos y procedimientos *ad hoc* para resolver una situación de conflicto de intereses. Por ejemplo, la Unidad Especializada de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI) de México, de la Secretaría de la Función Pública (SFP), publicó en marzo de 2016 un documento para orientar a los funcionarios públicos en la identificación y prevención de conductas que pudieran constituir un conflicto de intereses para los funcionarios públicos.
- Formar y sensibilizar continuamente sobre la ética pública y desarrollar la capacidad de reacción de los funcionarios ante situaciones de conflicto de interés y dilemas éticos. Los agentes dedicados a la integridad pueden dar forma a la cultura de la integridad en una organización ofreciendo orientación y asesoramiento en caso de dudas y dilemas de modo personalizado y *ad hoc* (véase la sección 3.9.1).

3.4. Del cumplimiento al aseguramiento: Refuerzo de los controles y auditorías internos y externos

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. 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 3.4.). Un entorno de control creíble también incluye procedimientos claros para responder a las sospechas de incumplimiento de las leyes y reglamentos, así como para facilitar la comunicación con las autoridades competentes sin temor a represalias al amparo de marcos de protección de denunciantes eficaces (OECD, 2016^[81]).

Recuadro 3.4. El modelo de las tres líneas de defensa

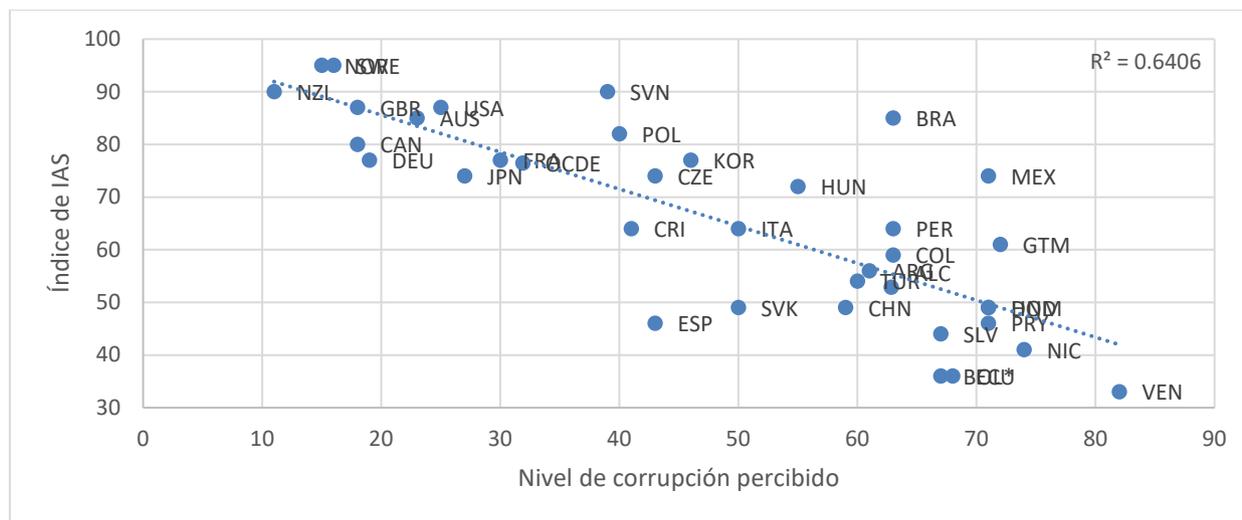
El modelo de las tres líneas de defensa o de aseguramiento ofrece orientación sobre las funciones básicas de un sistema de control interno.

- **Gestión (primera línea):** Funciones responsables de diseñar, desarrollar, implementar y ejecutar controles, procesos y prácticas para brindar servicios, cumplir objetivos e impulsar los efectos previstos (es decir, resultados). Esta línea es responsable de la gestión eficaz y eficiente de la prestación del servicio y de las operaciones diarias de la entidad. Dado que la supervisión y la garantía independiente no pueden compensar la falta de gestión o control, estas funciones suelen ser las que más influyen en la gestión de riesgos de toda la entidad. Es en este nivel donde surgen riesgos y deben ser gestionados por los «dueños de los riesgos».
- **Supervisión (segunda línea):** Funciones responsables de vigilar y supervisar la gestión de línea y las actividades de cara al público. Estos grupos pueden incluir, entre otras, funciones de responsabilidad sobre el control/supervisión de las finanzas y responsabilidad sobre la privacidad, seguridad, gestión de riesgos, garantía de calidad, gestión de la integridad y cumplimiento. Los responsables de las funciones de supervisión también informan a los responsables de la toma de decisiones con perspectivas y conocimientos especializados objetivos, y realizan un seguimiento continuo para reforzar la gestión de riesgos.
- **Auditoría interna (tercera línea):** Una función de evaluación profesional, independiente y objetiva que utiliza un enfoque disciplinado y basado en datos contrastados para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobernanza. La auditoría interna puede ofrecer consultoría, garantía o una combinación de ambas para fundamentar decisiones clave y ayudar a una gobernanza pública buena y responsable.

Fuente: (Institute of Internal Auditors, 2013^[82]; OECD, 2017^[11]).

Además, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), los reguladores y otros organismos externos residen fuera de la estructura de la organización, pero pueden desempeñar un papel importante en la gobernanza general y la estructura de control de la organización (a veces se les denomina cuarta línea de defensa) (Institute of Internal Auditors, 2013^[82]). La supervisión y auditoría externa refuerza un sistema de integridad pública gracias a que supervisa al gobierno y lo hace responsable de justificar el uso que hace de los recursos públicos, facilita el aprendizaje organizativo y garantiza la aplicación imparcial de las leyes y reglamentos. La Figura 3.11. ofrece una muestra de países de la OCDE y de ALC en la que se observa que los países con EFS más fuertes muestran también niveles más bajos de corrupción percibida. Más allá de la supervisión, el control externo puede proporcionar perspectivas valiosas y una visión para fundamentar las políticas públicas (OECD, 2016^[83]).

Figura 3.11. Los países con entidades de fiscalización superior más sólidas tienden a experimentar niveles más bajos de corrupción percibida (países de la OCDE y de ALC).



Nota: El nivel de corrupción percibido se mide con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, que se ha invertido para facilitar la interpretación de los resultados como nivel de corrupción (cuanto mayor es la puntuación, mayor es el nivel de corrupción percibida). El índice de EFS (0 a 100) se ha construido sobre la base de media simple de las preguntas 98-102 y 118-124 de la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2017; las puntuaciones más altas reflejan una EFS más sólida.

Fuente: Transparencia Internacional 2017, International Budget Partnership, Encuesta de Presupuesto Abierto de 2017.

En este sentido, la publicación de la INTOSAI «Directrices referentes a los informes sobre la eficacia de los controles internos: Experiencias de las EFS en la implantación y la evaluación de los controles internos», publicada por el Subcomité de normas de control interno, señala que el papel de los auditores internos es fundamental para la estructura de control interno de una organización, pero las EFS también desempeñan un papel fundamental. Específicamente, las EFS son fundamentales para: 1) establecer normas de control interno; 2) crear un marco de control interno sólido; 3) trabajar con auditores internos; y 4) evaluar los controles internos como parte integral de la auditoría financiera y de rendimiento.

Asimismo, las instituciones responsables de la rendición de cuentas, como las instituciones de control interno y externo, pueden desarrollar acciones conjuntas, adecuar prioridades, colaborar en operaciones especiales, intercambiar información, desarrollar sistemas de inteligencia y firmar acuerdos de cooperación. Tales interacciones pueden contribuir de manera significativa al cumplimiento del principio de mantener a los gobiernos responsables de sus acciones (Aranha, 2018^[84]). Esto refleja la importancia de un enfoque global e integral del gobierno, que involucre al sistema de agentes de supervisión, reconociendo las contribuciones únicas de cada parte interesada para garantizar la responsabilidad.

Más allá de la supervisión tradicional, el control externo, las EFS y los organismos de auditoría interna pueden contribuir a un Estado más estratégico y prospectivo, no solo promoviendo la integridad y garantizando el cumplimiento de las normas y reglamentos. Por ejemplo, las entidades de auditoría pueden verificar la eficiencia, la economía y la eficacia de la gestión de los recursos públicos, y sus conclusiones de auditoría pueden servir como base de datos contrastados de gran valor para responsabilizar el gobierno y aportar a los procesos de toma de decisiones (OECD, 2014^[85]). Los organismos de auditoría también

pueden realizar auditorías de rendimiento del sistema de control interno y de los sistemas de integridad de manera más general para garantizar que las políticas y las prácticas cumplan los objetivos establecidos.

Por otra parte, en entornos con recursos restringidos, como es el caso de los países de ALC, en los que los gobiernos pueden enfrentarse a dificultades al evaluar las prioridades de las políticas y hacer concesiones estratégicas, el control externo puede proporcionar perspectivas y visiones estratégicas valiosas para fundamentar el ciclo de políticas, en particular la formulación de políticas (Recuadro 3.5). Esto implica ir más allá de los roles de supervisión tradicionales para inducir cambios en el gobierno informando a los responsables de la toma de decisiones sobre lo que funciona y lo que no funciona en la gobernanza pública (OECD, 2016^[83]).

Recuadro 3.5. Actividades de las instituciones de auditoría superiores en apoyo del ciclo político

Además de las actividades tradicionales de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS), como auditar las cuentas públicas y supervisar las asignaciones financieras, las EFS pueden contribuir en la formulación, ejecución y evaluación de políticas (es decir, el ciclo político). Estas actividades adoptan la forma de evaluación llevada a cabo por las EFS sobre las funciones clave del ciclo político.

Estas evaluaciones pueden incluir el rendimiento, el cumplimiento de las auditorías financieras o una combinación de ambas; no obstante, difieren de las evaluaciones de políticas específicas realizadas por los gobiernos. Además, las EFS pueden ofrecer información y visión estratégica, por ejemplo, a través de iniciativas de investigación y de orientación escrita o verbal.

Los resultados de tales evaluaciones pueden ser utilizados por las instituciones del centro de gobierno y otras entidades pertinentes con el fin de fundamentar las diferentes fases de la política:

- **Formulación de políticas:** preparación del sector público para el éxito mediante 1) la definición de funciones y responsabilidades; 2) la consideración de recursos y presupuestos; y 3) el desarrollo de normas y directrices.
- **Ejecución de políticas:** una ejecución eficiente de los presupuestos y de la aplicación de reglamentos y controles, que asegure la coordinación y la comunicación, a fin de cumplir con los objetivos.
- **Evaluación y supervisión de las políticas:** control del estado del gobierno y uso objetivo del mismo para promover estándares elevados, buena gobernanza y políticas efectivas e inclusivas.

Fuente: OECD (2016) Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión, OECD Publishing, París.

3.4.1. Retos clave

Dada una tradición similar en la administración pública, muchos países latinoamericanos se enfrentan a retos comparables relacionados con la gestión de riesgos y el control interno. Por ejemplo, los Estudios de la OCDE sobre Integridad en Perú, México (incluido el nivel subnacional), Colombia y Argentina revelan una serie de desafíos comunes interrelacionados (OECD, 2017^[9]; OECD, 2017^[11]; OECD, 2017^[12]).

- El principal reto consiste en superar la brecha entre el marco normativo del control interno, que en América Latina está generalmente avanzado y cumple las normas internacionales, y su aplicación práctica en la gestión diaria de las entidades públicas.
- A menudo, existe una desconexión entre la planificación institucional, la ejecución, el seguimiento y la evaluación a lo largo del ciclo de Deming o PDCA (por las siglas en inglés de «planificar-hacer-verificar-actuar»), por un lado, y el control interno, la auditoría interna y la gestión de riesgos por el otro.
- Una tradición administrativa legalista conlleva una práctica de control interno, gestión de riesgos y auditoría interna que se centra más en garantizar el cumplimiento de las normas y procedimientos existentes y en detectar las irregularidades, y menos en asegurar la consecución de los objetivos de la organización (resultados).
- Esta orientación basada en el cumplimiento del control interno y la gestión del riesgo lleva a los servidores públicos a confundirla con el control externo y a descuidar su propia función y responsabilidad como primera línea de defensa. Esto incluye que los directivos de la rama ejecutiva asuman la responsabilidad sobre las actividades de control interno y gestión de riesgos (por ejemplo, evaluación y cartografía de riesgos), así como mejorar el uso de los datos sobre riesgos para fundamentar los controles, las elecciones políticas y las decisiones.
- Los vínculos entre el control interno y las actividades de auditoría interna con las investigaciones y los marcos de control del fraude y la corrupción, así como los procedimientos disciplinarios, no suelen estar muy bien definidos, lo que da lugar a confusión, duplicaciones e ineficiencias entre los gestores públicos, el personal y los profesionales que trabajan en estas áreas respecto al valor añadido y los roles concretos de cada una de estas funciones.
- Los riesgos de integridad podrían integrarse mejor en los procesos de evaluación de riesgos existentes. México, Colombia y Perú han elaborado algunas directrices útiles, pero es posible que los directivos necesiten más orientación *ad hoc* a la hora de considerar los riesgos de fraude y corrupción.
- El diseño de la función de auditoría interna en algunos países puede causar confusión en relación con las tres líneas de defensa y fomentar el hecho de que los gestores públicos no asuman la responsabilidad de la gestión de riesgos. Cuando las unidades de auditoría interna llevan a cabo las evaluaciones de riesgos en lugar de los gerentes, están eximiéndolos de su tarea de la gestión y supervisión de estos riesgos. La función de auditoría interna debe emitir un dictamen sobre la calidad de las evaluaciones de riesgos y formular recomendaciones para la mejora continua.

En cuanto a las EFS, su función de verificar el gasto del gobierno y de supervisar la rendición de cuentas y la transparencia está generalmente bien establecida en la región. Por otra parte, varias EFS de la región de ALC (p. ej., Brasil, Chile y Perú) tienen competencias jurisdiccionales que les confieren poderes únicos, en comparación con otras EFS, para garantizar el uso adecuado de los fondos públicos y evitar la mala conducta o la mala gestión.

Sin embargo, las siguientes áreas siguen presentando dificultades:

- **Ir más allá de la supervisión para incluir el conocimiento y la previsión.** Más allá de la función de supervisión tradicional, las funciones de la EFS no son plenamente evidentes ni se entienden por completo entre los agentes de gobernanza (OECD, 2016^[83]). Muchas EFS, incluidas las de carácter y funciones

jurisdiccionales, realizan auditorías a lo largo del ciclo político para garantizar unos sistemas de control interno sólidos y una mejor gestión de los gastos públicos.

- **Coordinación horizontal.** Existe una falta de coordinación o necesidad de mejorar la coordinación entre los actores de un sistema de integridad, incluidas las entidades de auditoría internas y externas, los organismos anticorrupción y los organismos reguladores. Por ejemplo, como se pone de manifiesto en el Estudio de la OCDE sobre Integridad en México, se requiere una sólida gobernanza multinivel, incluidas la coordinación y colaboración efectivas entre los agentes pertinentes que estén en el mismo nivel dentro de la gobernanza (p. ej., la institución de auditoría superior y las entidades de auditoría interna a escala nacional), para lograr los objetivos de rendición de cuentas, integridad y transparencia.
- **Coordinación vertical.** La falta de coordinación entre los diferentes niveles del gobierno puede dificultar la supervisión de las EFS, tanto en países federalistas (es decir, Brasil, México, Argentina y Venezuela) como en países centralistas como el Perú. La Revisión multidimensional de Perú de la OCDE destacó una de estas dificultades señalando que el sistema de transferencias fiscales desde la administración central a los niveles regionales y locales aún no ha desarrollado los procesos de control necesarios (OECD, 2015^[86]). La responsabilidad actual atribuida al nivel de los municipios, así como la relación poco clara entre las provincias y las regiones, no favorecen la creación de un entorno eficaz de control multinivel que garantice y proteja el uso adecuado del dinero de los contribuyentes. Este tema también afecta a la EFS de Brasil (*Tribunal de Contas da União*), que ha incluido en su plan estratégico de 2015-2021 la necesidad de una mejor coordinación para la supervisión de las políticas descentralizadas.
- **Limitaciones de capacidad y recursos.** Las propias EFS han identificado como factores clave que limitan su participación en el ciclo político la falta de recursos, la falta de competencias entre el personal y la falta de competencias del ejecutivo (o del organismo auditado) (OECD, 2016^[83]). Por ejemplo, como se señala en el Estudio OCDE sobre Integridad en México, la profesionalización de la auditoría pública en México sigue siendo un reto constante y es una de las principales barreras para reforzar las funciones de auditoría y aplicar eficazmente las iniciativas de la EFS de México. Por otra parte, los elevados niveles de rotación de los auditores públicos entorpecen aún más la profesionalización, dificultando en última instancia el establecimiento de un cuadro esencial de auditores profesionales contratados y promovidos en función de sus méritos, con seguridad laboral y oportunidades continuas de desarrollo y aprendizaje.
- **Recomendaciones de auditoría y seguimiento.** La comunicación de los resultados de la auditoría y el compromiso de las partes interesadas puede plantear otros retos, tal como indica el estudio de la OCDE sobre EFS de Chile (*Contraloría General de la República de Chile*). A las partes interesadas de la EFS de Chile en el ámbito ejecutivo y legislativo, así como a los representantes de la sociedad civil y a los medios de comunicación, les resulta difícil articular los principales problemas que ha planteado el órgano de control sobre entidades públicas específicas, sectores gubernamentales y/o funciones de gestión (OECD, 2014^[85]). Además, el impacto de los informes de auditoría externa se ve seriamente limitado si el poder ejecutivo no realiza un seguimiento de las recomendaciones. La Tabla 3.1. pone de relieve que, con la excepción de Brasil, los países de ALC no exigen al poder ejecutivo que informe públicamente de las medidas adoptadas para abordar los resultados de las auditorías.

Tabla 3.1. En América Latina, solo en Brasil el poder ejecutivo informa sobre las medidas adoptadas para abordar los resultados de los informes de auditoría de la EFS.

¿Pone el poder ejecutivo a disposición del público un informe sobre las medidas adoptadas para abordar las recomendaciones o conclusiones de las auditorías que indican la necesidad de adoptar medidas correctivas?

	Sí, el ejecutivo informa públicamente sobre las medidas que ha tomado para abordar los resultados de la auditoría.	Sí, el ejecutivo informa públicamente sobre la mayoría de los hallazgos de la auditoría.	Sí, el ejecutivo informa públicamente sobre algunos hallazgos de la auditoría.	No, el ejecutivo no informa sobre las medidas que ha tomado para abordar los hallazgos de la auditoría.
OCDE	GBR , NOR, SWE	CAN, NZL, SVN, USA	AUS, PRT	FRA, DEU, ITA, ESP, CZE, HUN, JPN, POL, SVK, KOR, TUR
ALC	BRA	-	-	ARG, BOL, CHL, COL, CRI, DOM, ECU, SLV, GTM, HND, MEX, NIC, PRY, PER, VEN

Fuente: International Budget Partnership, Encuesta de Presupuesto Abierto de 2017.

3.4.2. Oportunidades de acción estratégica

El control interno, la auditoría y la gestión de riesgos podrían reforzarse adoptando las siguientes medidas:

- Reforzar las políticas de gestión de riesgos y el uso de evaluaciones de riesgos entre los «dueños de los riesgos» (es decir, la primera línea de defensa), y garantizar que los resultados se utilicen para tomar decisiones estratégicas y asegurar la eficacia y eficiencia de las actividades de control.
- Tanto dentro de las instituciones responsables como entre ellas, impartir cursos de formación y actividades de sensibilización que faciliten la coordinación, comprometan a todos los niveles de las instituciones y mejoren la comprensión de las distintas funciones que las partes interesadas tienen en el sistema de control interno, con arreglo a las normas internacionales.
- Impulsar una cultura de integridad y gestión de riesgos a través de políticas, formaciones y pautas al más alto nivel que envíen un mensaje positivo que vincule las medidas anticorrupción y de integridad al éxito de los objetivos estratégicos y la eficacia de la gobernanza. La ampliación de las actividades de formación también puede contribuir a una mayor profesionalización de la auditoría pública.
- Reforzar los marcos de planificación y gestión pública para facilitar la responsabilización respecto a los resultados y, de este modo, establecer incentivos para que los gestores públicos aprecien el valor agregado del control interno y de la gestión de riesgos (Recuadro 3.6.).
- Facilitar la comunicación interna y externa a las autoridades competentes sin temor a represalias mediante marcos eficaces de protección de denunciantes, garantizando el seguimiento y promoviendo una cultura de apertura.

Recuadro 3.6. Integración de la gestión pública, la integridad y el control interno: Modelo Integrado de Planeación y Gestión en Colombia

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) es un marco de referencia para dirigir, planificar, ejecutar, supervisar, evaluar y controlar la gestión de las entidades públicas colombianas a fin de crear resultados que satisfagan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y los problemas de los ciudadanos de forma íntegra y con un servicio de calidad.

El MIPG consta de siete dimensiones a través de las cuales se desarrollan una o más políticas institucionales de gestión y rendimiento:

- talento humano (centro del modelo);
- dirección estratégica y planificación (planificar);
- gestión con valores para obtener resultados (hacer);
- evaluación de resultados (verificar y actuar);
- información y comunicación (dimensión transversal);
- gestión del conocimiento y la innovación (dimensión transversal);
- control interno (verificar, actuar y garantizar).

Política de integridad como fuerza para el cambio

Aunque la integridad es un elemento existente en todas las dimensiones del MIPG, el desarrollo de las Políticas de integridad se incluyó como una parte fundamental de la Gestión estratégica del talento humano (dimensión 1). Las Políticas de integridad buscan establecer y promover ciertos valores en el servicio público colombiano para fomentar y reforzar prácticas y comportamientos íntegros y ejemplares. La adopción del código general recientemente desarrollado es una de las formas en que se puede desarrollar la Política de integridad con el fin de lograr este reto.

Para su adopción, las entidades públicas deben tener en cuenta al menos los siguientes aspectos:

- Liderazgo del equipo de dirección y coordinación de las áreas de gestión de personal.
- Realizar ejercicios participativos permanentes para la difusión y propiedad de los valores y principios propuestos en el Código de Integridad.
- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de la aplicación del Código para garantizar el cumplimiento por parte de los funcionarios al realizar sus funciones.
- Familiarizar a los funcionarios públicos con el Código de una forma que se base en sus experiencias personales para fomentar la reflexión sobre su trabajo y su papel como funcionarios públicos que eventualmente dé lugar a cambios en su comportamiento.
- Adoptar e internalizar el Código de Integridad y, de acuerdo con las particularidades y la autonomía de cada entidad pública, añadir principios de acción («lo que hago» y «lo que no hago») a los cinco valores establecidos en el Código e incluir hasta dos valores adicionales si la entidad lo considera necesario.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2017), Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

A su vez, las auditorías interna y externa pueden aprovecharse para garantizar la integridad y la buena gobernanza mediante las siguientes acciones:

- Garantizar que las entidades de auditoría externa e interna funcionen con independencia del ejecutivo y de la legislatura, incluida la independencia en la gestión de los recursos, el establecimiento de su programa de trabajo, la realización de auditorías y el seguimiento. Las lagunas jurídicas, políticas y de ejecución pueden amenazar la independencia, capacidad y coherencia de la auditoría a todos los niveles de la administración. Unas políticas sólidas de gestión de recursos humanos en las instituciones de auditoría también podrían contribuir a garantizar la independencia y la implementación efectiva de las iniciativas de las EFS.
- Las entidades de auditoría podrían mejorar las estrategias de proyección exterior y comunicación para aumentar la relevancia y el impacto de su trabajo entre los principales interesados, incluidos los auditados, la legislatura y los ciudadanos. También podrían trabajar en el desarrollo de nuevos productos (p. ej., auditorías de cuestiones de integridad sistémicas, como las Auditorías de la Ética en Costa Rica o las auditorías de evaluación de riesgos a nivel gubernamental), así como ofrecer garantías de calidad para demostrar a las partes interesadas la pertinencia, importancia y calidad del trabajo. Esto significa ir más allá de la supervisión y centrarse en auditorías que ofrezcan perspectivas y previsiones a los responsables de la toma de decisiones gubernamentales para mejorar las políticas.
- Los organismos de auditoría externa e interna podrían desarrollar políticas y prácticas para el seguimiento de las recomendaciones y los resultados de los informes de auditoría, incluidas las acciones específicas emprendidas por los gobiernos para reforzar los sistemas de integridad.
- Las entidades de auditoría podrían identificar oportunidades para la cooperación internacional, incluidas auditorías conjuntas (p. ej., auditorías de entidades gubernamentales responsables de las aduanas y los pasos fronterizos) con el fin de garantizar un enfoque global y coordinado para abordar áreas con alto riesgo de actividades ilícitas.
- Para una mejor coordinación entre niveles, las EFS podrían alinear sus objetivos estratégicos y abordar áreas de necesidad, especialmente en los municipios. Las legislaturas estatales y las EFS podrían aumentar los recursos presupuestarios y abordar las lagunas de competencias para ayudar a las instituciones de auditoría de otros niveles a cumplir sus mandatos y mitigar el riesgo de disparidades entre regiones y niveles de gobierno.

3.5. Mejora de la confianza en el sistema mediante mecanismos de implementación eficaces

La implementación de leyes y reglamentos es un elemento necesario para prevenir la impunidad en la sociedad, garantizar la credibilidad y legitimidad de las instituciones, garantizar la justicia y el acceso a los servicios a los ciudadanos y generar condiciones equitativas entre los actores económicos.

Si no hay respuestas ante el incumplimiento de la integridad y no se aplican sanciones penales y disciplinarias de forma justa, objetiva y oportuna, los países no pueden garantizar una responsabilización (*accountability*) efectiva y construir la credibilidad necesaria para disuadir a las personas de participar en conductas ilegales. Especialmente en situaciones de corrupción sistémica generalizada, por ejemplo en entidades públicas específicas en sectores de alto riesgo (como aduanas, prisiones, seguros sociales y policía, entre otros),

garantizar una aplicación de la ley eficaz es fundamental para romper el círculo vicioso de la corrupción y consolidar la confianza en los líderes e instituciones gubernamentales.

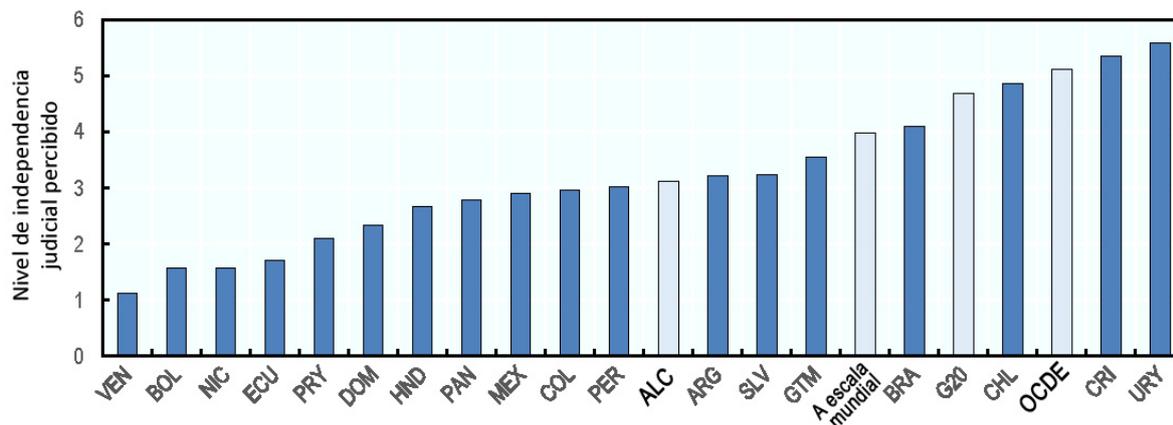
3.5.1. Retos clave

Ejecución de las sanciones penales

Los marcos de implementación de la ley penal son fundamentales para sentar las bases de una mayor confianza en los sistemas gubernamentales, puesto que determinan si las leyes y reglamentos anticorrupción son creíbles y pueden, por tanto, tener un efecto disuasorio. Un marco jurídico penal creíble debe comprender los siguientes componentes: un aparato de orden público fuerte e independiente; marcos de responsabilidad corporativa sólidos que permitan exigir responsabilidades a las fuentes de corrupción más fuertes e influyentes; una cooperación internacional amplia y coherente entre las autoridades anticorrupción y las autoridades reguladoras competentes; y prácticas y normas de integridad empresarial personalizadas (como defensa parcial o factor atenuante en la sentencia, véase la sección 3.9). Siguen existiendo dificultades en todos los componentes.

En primer lugar, los servicios de enjuiciamiento en los países latinoamericanos en su conjunto, no siempre funcionan de forma independiente y autónoma. Las investigaciones y los procesos anticorrupción de la región no deben estar bajo la influencia de factores políticos, consideraciones relacionadas con el interés económico nacional, el efecto potencial que puedan tener en las relaciones con otros países o en la identidad de las personas físicas o jurídicas involucradas. Aunque se han producido algunos avances positivos en este ámbito (p. ej., la independencia y la autonomía de la investigación *Lava Jato* en Brasil, la aplicación de nuevas medidas de transparencia en la Superintendencia de Sociedades de Colombia, etc.), los acontecimientos en otras jurisdicciones han erosionado la confianza de los ciudadanos en la capacidad de los fiscales para investigar y perseguir seriamente la corrupción. Además de una autoridad de orden público fuerte e independiente, es esencial que exista un poder judicial imparcial e independiente. Sin embargo, la percepción de independencia judicial en la región es baja (Figura 3.12.) y puede indicar que los miembros del poder judicial forman parte del problema.

Figura 3.12. La independencia judicial se percibe como baja en ALC



Nota: Datos de Bolivia en 2016-2017.

Fuente: Foro Económico Mundial, Informes de Competitividad Global 2016-2017 y 2017-2018.

Con la excepción de unos pocos ejemplos, los esfuerzos de algunas jurisdicciones latinoamericanas para establecer servicios de procesamiento técnicamente independientes a menudo son escasos. En estos casos, a las fiscalías reformadas o de nueva creación no se les otorga la suficiente autonomía (a pesar de las buenas intenciones de los legisladores), ya sea porque la toma de decisiones de la fiscalía está demasiado entrelazada con el poder ejecutivo o depende él o porque el oficial jefe de las fuerzas del orden (por ejemplo, el fiscal general) puede ser un nombramiento político que podría ser retirado del cargo sin causa³. En consecuencia, es necesario establecer garantías de independencia adicionales para distanciar a las entidades fiscales de las otras ramas del gobierno y permitir a los fiscales actuar a su discreción para investigar y procesar los casos de acuerdo con la ley.

Cuando una fiscalía no investiga adecuadamente las acusaciones de corrupción o deja de lado casos de corrupción de alto perfil, esto tiene un impacto inevitable en la confianza pública. Por ejemplo, México ha visto a tres de sus Fiscales Generales renunciar en los últimos cuatro años, dos de los cuales han cerrado casos de alto perfil o han rechazado abrir investigaciones por completo⁴. Esta falta de confianza lleva a un ciclo desafortunado que agrava la impunidad por actos corruptos y puede conducir a una mayor reticencia entre denunciantes, testigos e informadores de actos de corrupción para divulgar las valiosas pruebas que posean (temor de represalias, falta de confidencialidad, sensación de perder el tiempo, etc.). Como resultado, los fiscales presentan casos con pruebas insuficientes o deciden no presentar ningún caso, lo que contribuye a este ciclo perjudicial⁵.

En segundo lugar, siguen existiendo importantes retos en la región con respecto a conseguir que las empresas sean responsables de corrupción. En los últimos años, un número selecto de países latinoamericanos ha reconocido la importancia de responsabilizar a las empresas por actos de corrupción mediante la introducción o la modernización de mecanismos de responsabilidad corporativa en sus marcos legales. Sin embargo, para los países que han adoptado marcos de responsabilidad corporativa, la idea de responsabilizar legalmente a una empresa por cualquier conducta ilícita sigue siendo novedosa. Por ejemplo, algunas autoridades policiales están abordando el tema de qué actos llevados a cabo por personas pueden desencadenar la responsabilidad jurídica de las empresas y cómo pueden hacerlo. También tienen dificultades para evaluar y tener en cuenta de forma coherente y consistente los programas de cumplimiento empresarial o de «integridad» que están sujetos a marcos legales estrictos para la defensa parcial o la mitigación de sentencias en otras jurisdicciones como Estados Unidos y el Reino Unido, y corren el riesgo de ser aplicados e interpretados de manera no uniforme, lo que crea más confusión e incertidumbre legal. Además, países como Chile y Perú permiten a las empresas solicitar la certificación de sus programas de

³ Véase el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE, sección 3bis, Informe sobre la implementación de la Convención Anticohecho de la OCDE en Argentina (marzo 2017), páginas 35-36; véase también el informe de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y WOLA (abril de 2018), *Una Fiscalía que sirva en México: La ruta para terminar con los pactos de impunidad y la corrupción en el país*, p. 5 (<https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/04/Report-Fiscalia-ENG.pdf>)

⁴ Véase WOLA (18 de octubre de 2017), “Renuncia del Procurador General de la República en México: Paso importante pero insuficiente para garantizar una institución independiente y eficaz” (<https://www.wola.org/2017/10/resignation-attorney-generals-office-mexico-important-yet-insufficient-step-ensure-independent-effective-institution/>).

⁵ Véase New York Times (2 de diciembre de 2017), «Mexico’s Government is Blocking its Own Anti-Corruption drive, Commissioners Say» (El gobierno de México está bloqueando su propia campaña anticorrupción, según los comisarios») (<https://www.nytimes.com/2017/12/02/world/americas/mexico-corruption-commission.html>); Véase también New York Times, (11 de junio de 2018), «Mexico Could Press Bribery Charges. It Just Hasn’t» (México podría presentar cargos por soborno, solo que no lo ha hecho) (<https://www.nytimes.com/2018/06/11/world/americas/mexico-odebrecht-investigation.html>).

cumplimiento contra la corrupción, pero sigue habiendo incertidumbre en torno al efecto legal de dichas certificaciones y de si permiten que una empresa escape de la responsabilidad y hay pocas orientaciones disponibles sobre estas cuestiones, incluso ninguna en muchos casos⁶.

No obstante, en un gran número de jurisdicciones sigue habiendo una falta de conocimientos técnicos especializados y de experiencia entre las fuerzas del orden pertinentes en lo que atañe a investigaciones y enjuiciamientos empresariales y financieros. Los bajos niveles de recursos y de formación disponibles sobre temas complejos relacionados con las investigaciones empresariales, como la contabilidad forense, la ciberdelincuencia y los flujos financieros ilícitos han creado obstáculos para una adecuada aplicación de la ley en casi todas las jurisdicciones de la región. Por último, existen varias jurisdicciones que aún no han establecido marcos de responsabilidad corporativa. Esto crea incoherencias jurídicas y lagunas entre los países de ALC y repercute negativamente en el número de empresas consideradas responsables en toda la región, dada la naturaleza multijurisdiccional de la aplicación de la legislación contra la corrupción. Si no se abordan, estos factores podrían obstaculizar los esfuerzos para poner fin a la impunidad de los agentes y directivos empresariales corruptos. Por tanto, es imperativo que las jurisdicciones sin regímenes de responsabilidad corporativa adopten las medidas necesarias para introducir tales marcos.

En tercer lugar, la cooperación jurídica a escala regional ha adquirido una importancia creciente en los últimos años. Los recientes escándalos de corrupción de largo alcance han arrojado luz sobre la falta de coordinación en la aplicación de la ley efectiva entre países, lo que permite a los corruptos escapar de la responsabilidad durante periodos más largos y causar más estragos en la confianza que los ciudadanos depositan en el Estado. En el asunto Odebrecht, por ejemplo, algunas entidades de investigación y fiscalía en jurisdicciones fuera de Brasil no eran conscientes de hasta qué punto estaban involucrados con las operaciones comerciales de Odebrecht sus propios funcionarios públicos y sectores privados⁷. Esto se debe en gran medida a la falta de una cooperación internacional regular y eficaz (por ejemplo, coordinación de investigaciones complejas en tiempo real, intercambio constante de pruebas y canales de comunicación regular) que permita a las autoridades superar los obstáculos sustantivos y procedimentales que les impiden actuar eficazmente sobre los corruptos. Existe una inmensa necesidad de mecanismos que permitan a las autoridades establecer contactos profesionales importantes y facilitar la cooperación informal y formal. De hecho, recientemente las propias autoridades anticorrupción de América Latina y el Caribe han dado prioridad a la necesidad de una

⁶ Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE – Informe de la OCDE sobre la tercera fase de Implementación de la Convención Anticorrupción en Chile (marzo de 2014), pp. 18-20; véase FCPAméricas Blog (02 de abril de 2018), «Peru Introduces Corporate Liability for Corruption Offences with Compliance Program Defence» (Perú introduce la responsabilidad corporativa por delitos de corrupción mediante la defensa del Programa de cumplimiento)(<http://fcpamericas.com/english/anti-corruption-compliance/peru-introduces-corporate-liability-corruption-offenses-compliance-program-defense/>); véase también Artículo 19, *Ley que Regula la Responsabilidad Administrativa de las Personas Jurídicas por el Delito de Cohecho Activo Transnacional*, que entró en vigor el 1 de enero de 2018 (<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30424.pdf>).

⁷New York Times (13 de febrero de 2017), «Corruption Scandals with Brazil Roots Cascade across Latin America» (Escándalos de corrupción con origen en Brasil abarcan toda América Latina) (<https://www.nytimes.com/2017/02/13/world/americas/peru-colombia-venezuela-brazil-odebrecht-scandal.html>); Agencia EFE (17 de febrero de 2017), «Prosecutors from 11 Countries Agree to Cooperate on Odebrecht Case» (Fiscales de 11 países acuerdan cooperar en el asunto Odebrecht) (<https://www.efe.com/efe/english/portada/prosecutors-from-11-countries-agree-to-cooperate-on-odebrecht-case/50000260-3182151>).

mayor cooperación, a saber, la Declaración de Lima (abril de 2016), seguida de la [Declaración de Brasilia](#) (febrero de 2017), la [Declaración de Puebla](#) (agosto de 2017) y el Compromiso de [Lima](#) (abril de 2018).

Ejecución de las sanciones disciplinarias

La aplicación disciplinaria también desempeña un papel esencial –y a menudo subestimado– en los sistemas de integridad pública, porque garantiza el cumplimiento de las normas y valores de integridad por parte de los funcionarios públicos y ayuda a identificar las áreas de riesgo en las que más se necesitan esfuerzos. Además, la aplicación del marco disciplinario ayuda a mostrar a los ciudadanos que el gobierno se toma en serio el defender los intereses del público y que es digno de su confianza. De hecho, los procedimientos disciplinarios tienen la función de abordar los delitos que afectan a la confianza pública y dañan la reputación del Estado y que, si no se castigan adecuadamente, crean una sensación de impunidad que socava la legitimidad del Estado y del principio del Estado de derecho. En América Latina, los países se enfrentan a retos para establecer sistemas disciplinarios eficaces y garantizar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos al marco de integridad, puesto que su ausencia propicia un sentido general de impunidad tanto en el sector público como en la sociedad en su conjunto.

Sobre la base del trabajo realizado en los países de la OCDE en la región, se han identificado varios retos (OECD, 2017^[9]; OECD, 2017^[11]; OECD, 2017^[12]; OECD, 2018^[10]).

- **Lagunas y solapamientos en el ámbito de aplicación del sistema disciplinario.** En algunos casos, como en Argentina, el marco disciplinario general no se aplica a todos los funcionarios públicos que no formen parte del régimen de estabilidad, como contratistas y asesores. En otros, como Perú, el sistema disciplinario se basa en dos regímenes distintos (disciplinarios y funcionales), lo que afecta a la eficacia, la equidad procesal y la coherencia del mecanismo general de aplicación de la ley debido a un posible solapamiento entre los delitos sancionables de los dos sistemas (un único delito cometido por un funcionario puede abordarse teóricamente en ambos regímenes), y porque pueden alcanzarse e imponerse decisiones sancionadoras diferentes para delitos similares. Otra cuestión que surge de las revisiones de la OCDE es la falta de coherencia entre el marco de integridad y los sistemas disciplinarios, lo que da lugar a la incertidumbre de los funcionarios públicos sobre las consecuencias que tendría el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la integridad.
- **Mala coordinación e intercambio de información entre oficinas e instituciones que participan en procedimientos disciplinarios.** Los procedimientos disciplinarios conllevan un proceso articulado en el que intervienen varios agentes e instituciones, lo que genera el riesgo de que las infracciones sigan impunes si los casos no son tratados de forma eficaz por las instituciones que participan en el mismo. La experiencia de la OCDE pone de relieve que, en América Latina, la coordinación constituye una deficiencia fundamental en los procedimientos disciplinarios y que hay varios elementos que favorecen la falta de un mecanismo eficaz para gestionar los casos. Entre ellos se incluyen el elevado nivel de discrecionalidad a la hora de tratar los casos, la falta de claridad en el alcance de las competencias de cada área/institución, así como en la calidad y el contenido de los archivos que sostienen un caso, cuyos formatos no siempre están homologados. Además, la coordinación sigue siendo un reto también entre las oficinas

disciplinarias de los ministerios, y es un aspecto clave para abordar las preocupaciones comunes e intercambiar buenas prácticas.

- **Recopilación y uso insuficientes de la información sobre el sistema disciplinario.** La disponibilidad y el uso de datos relativos al régimen disciplinario parece estar limitado en América Latina, donde la información no suele ser pública ni se publica de manera agregada. Esto tiene consecuencias en el sistema de integridad en su conjunto, ya que la recogida de datos relevantes sobre el sistema disciplinario puede tener múltiples fines. En primer lugar, pueden proporcionar indicadores en la actividad de seguimiento y evaluación de las políticas de integridad (véase el apartado 3.10.2) o al evaluar el funcionamiento del sistema disciplinario en su conjunto. En segundo lugar, pueden ayudar a los responsables de la formulación de políticas y a las autoridades de las fuerzas del orden a identificar áreas de alto riesgo en las que se requieran esfuerzos adicionales. Por último, pueden formar parte de una estrategia de comunicación que aporte pruebas de la actividad de aplicación de la ley del Estado y contribuya a reforzar la confianza en la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los funcionarios públicos de las infracciones relacionadas con la integridad.
- **Falta de profesionalidad y desarrollo de competencias.** El profesionalismo y el desarrollo de competencias son necesarios para mantener un sistema disciplinario eficaz, cuyo éxito depende asimismo de disponer de las competencias adecuadas y de personal cuyos perfiles profesionales estén a la altura del puesto y las tareas necesarias para llevar a cabo investigaciones significativas. En relación con los regímenes disciplinarios, esto puede traducirse en expertos en derecho administrativo, investigadores, contables, expertos en la materia (en casos especialmente complejos), expertos financieros, especialistas en TI, gestores/coordinadores y personal auxiliar. En América Latina, existen varias cuestiones que amenazan la eficacia y la objetividad del personal que trabaja en asuntos disciplinarios, entre las que se incluyen la falta de formación, la escasez de personal, el elevado volumen de trabajo y los salarios no competitivos. Aunque tener el número y la combinación de personal adecuados constituya un reto, sobre todo en tiempos de restricciones presupuestarias, los costos de capacidad deben sopesarse frente a los costos de incumplimiento, como el descenso de la responsabilidad y de la confianza, las pérdidas económicas directas, etc.

3.5.2. Oportunidades de acción estratégica

Ejecución de las sanciones penales

A pesar de los logros positivos en el área de la aplicación de leyes anticorrupción en toda América Latina en los últimos años, todavía hay un margen significativo de reforma. El nivel de confianza pública en el gobierno no solo depende de los aspectos más destacados o de los éxitos importantes de la aplicación de leyes anticorrupción, sino de si dichos avances se traducen en resultados significativos y coherentes a largo plazo (es decir, investigación inmediata de alegaciones, aplicación igualitaria de los principios y reglas fiscales en todos los asuntos, mayor respeto por la autonomía y discreción de la aplicación de la ley, etc.).

La OCDE ha trabajado para identificar las mejores prácticas y experiencias posibles a fin de garantizar que los esfuerzos anticorrupción los lleven a cabo autoridades del orden público independientes y técnicamente autónomas que cuenten con las herramientas de investigación y los conocimientos técnicos necesarios para seguir estos casos tan

complejos. Ha tratado de conseguirlo, sobre todo, a través del trabajo activo de vigilancia del Grupo de trabajo sobre el soborno, en el que participan las 44 partes del Convenio antisoborno de la OCDE. Asimismo, el Grupo de trabajo ha elaborado documentos sobre buenas prácticas y tipologías sobre áreas relevantes para la aplicación de la legislación anticorrupción (OECD and The World Bank, 2012^[87]; OECD, 2012^[88]; OECD, 2017^[89]). De especial interés es el próximo estudio sobre resoluciones, que es una herramienta de justicia penal utilizada cada vez más para acelerar las acciones de ejecución de sobornos en el extranjero. En particular, los países de América Latina y el Caribe deben considerar detenidamente:

Revisar y aplicar los códigos de conducta fiscal y judicial.

- Revisar las leyes vigentes que rigen el nombramiento, el ejercicio, el despido y la disciplina de los fiscales y jueces.
- Revisar las leyes existentes que rigen las obligaciones de informar o las facultades para instruir a los fiscales que lleven a cabo casos individuales.
- Considerar la posibilidad de revisar modelos de acuerdo o resolución prejudicial para los casos de soborno, advirtiendo la necesidad de que estos casos cuenten con un marco jurídico estricto, claro y público que permita la aplicación de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias y respete las normas de coherencia, previsibilidad, transparencia y revisión judicial, que son esenciales en este tipo de procedimientos.

Los **marcos de responsabilidad corporativa** deben revisarse y reforzarse de manera coherente con el fin de garantizar el máximo efecto y elevar el nivel de confianza en la aplicación de la ley. Esta sólida aplicación de las leyes anticorrupción a las empresas depende necesariamente, entre otros, de los siguientes factores:

- Conseguir que las empresas sean legalmente responsables de sus actos de corrupción incluso en ausencia de procedimientos o condenas a la persona cuyos actos desencadenaron la responsabilidad de la empresa (véase el Anexo 1, parte B de la Recomendación de 2009).
- Garantizar una base jurisdiccional suficientemente amplia para imponer responsabilidades a las empresas.
- Permitir que se impongan sanciones efectivas, proporcionadas o disuasorias (penales, administrativas, etc.) a las empresas involucradas en corrupción, incluidas sanciones monetarias y confiscación de productos ilícitos o bienes cuyo valor corresponda al de dichos procedimientos.
- Contemplar la responsabilidad por actos cometidos a través de intermediarios en nombre de una empresa, incluidas personas jurídicas vinculadas (p. ej., sociedades matrices, filiales y entidades dentro del mismo grupo empresarial) y empresas o personas no vinculadas (p. ej., sociedades instrumentales o fantasma, agentes de terceros, consultores, fideicomisos, sociedades mixtas o contratistas), ya que el 75% de los casos de soborno concluidos en el extranjero que se han revisado en el análisis incluían intermediarios (OECD, 2014^[90]).
- Orientación adecuada a las autoridades fiscales y reguladoras sobre el modo de evaluar la eficacia de los programas de integridad o cumplimiento corporativo (estas herramientas también deben revisarse periódicamente para reflejar la evolución de la legislación y la aplicación práctica).

La Recomendación de 2009 de la Convención Para Combatir El Cohecho De Servidores Públicos Extranjeros En Transacciones Comerciales Internacionales establece principios

legales básicos que deben seguir los gobiernos al llevar a cabo **cooperación internacional** para luchar contra la corrupción internacional. Algunos de estos principios son:

- Consultar con las autoridades de otros países y cooperar con ellas a través de medios como el intercambio de información espontánea o a petición, aportar pruebas, extradición, identificación, bloqueo, embargo, confiscación y recuperación de los productos del soborno.
- Hacer pleno uso de la asistencia jurídica mutua internacional existente.
- Contemplar formas de facilitar la asistencia jurídica mutua entre países en casos de soborno, incluidos los umbrales probatorios para algunos países miembros.
- Además, los países también deben realizar consultas bilaterales con sus homólogos extranjeros de manera regular para: i) abordar obstáculos específicos; ii) debatir las solicitudes pendientes y cómo hacerlas avanzar; iii) hablar sobre acontecimientos recientes; y iv) establecer relaciones y confianza.
- La [Tipología de la OCDE sobre asistencia jurídica mutua en casos de soborno en el extranjero](#) también contiene orientaciones útiles sobre el modo en que las jurisdicciones deberían aprovechar el contacto informal para facilitar una cooperación eficaz evitando los inconvenientes que pueden evitarse (por ejemplo, identificando qué tipo de asistencia estaría disponible y cómo formular mejor una solicitud de asistencia jurídica mutua para que el país al que se le solicita pueda llevarla a cabo de forma eficiente) (OECD, 2012^[88]).

Ejecución de las sanciones disciplinarias

Como elemento clave para restablecer la confianza en el gobierno y demostrar a los ciudadanos y funcionarios públicos que las sanciones no son meramente simbólicas, los gobiernos deben tomar medidas para mejorar aún más la eficacia de sus sistemas disciplinarios a través de marcos más amplios, así como una mayor coordinación y comprensión entre todas las partes interesadas.

- **Creación de un marco disciplinario exhaustivo y coherente.** Los países de América Latina deberían garantizar una respuesta disciplinaria coherente para todas las categorías de funcionarios públicos y crear regímenes más simplificados y unificados de acuerdo con la práctica de países miembros y asociados de la OCDE, como Brasil, Alemania y Países Bajos (Tabla 3.2).

Tabla 3.2. Visión comparativa de los procedimientos administrativos en los países miembros y asociados de la OCDE

País	Investigaciones y audiencias	Decisiones sancionadoras	Aplicación de sanciones	Recurso de primera instancia	Recurso de segunda instancia	Seguimiento y orientación
Brasil	1) <u>Procedimiento simplificado en el TCA</u> para casos menores (incluida la admisión de culpa); 2) <u>consulta formal (sindicancias)</u> por parte de los ministerios competentes para delitos menos graves. 3) <u>Comisión PDA</u> temporal de tres funcionarios (procedimiento disciplinario administrativo, PDA) por infracciones graves	1, 2) Ministerios competentes para el TCA y consultas. 3) En casos de infracciones graves, una comisión del PDA puede proponer la aplicación de una sanción (incluido el despido) al ministerio competente y al Consejo Disciplinario Nacional. Estas autoridades encargadas de hacer cumplir la ley no pueden disentir de la propuesta del PDA sin una justificación adecuada.	Ministerios competentes y Consejo Disciplinario Nacional	1) No es posible apelar el procedimiento del TCA. 2,3) El recurso de primera instancia se presenta ante la autoridad que aplicó la sanción, ya sea un ministerio competente o el Consejo Disciplinario Nacional. Este recurso de primera instancia se denomina «solicitud de reconsideración».	Los recursos se presentan a la autoridad superior a aquella cuyo acto se recurre. Este recurso de segunda instancia se denomina «apelación jerárquica». Cabe señalar que el funcionario convicto puede recurrir ante el poder judicial en cualquier momento.	Ministerios competentes y Consejo Disciplinario nacional
Alemania	Ministerios competentes específicos	Ministerios competentes específicos	Ministerios competentes específicos	Ministerios competentes específicos	En el caso de los funcionarios, el Tribunal Administrativo; en el caso de los que se encuentran fuera del marco general de empleo, los tribunales de derecho laboral	Ministerio Federal del Interior
Países Bajos	Ministerios competentes específicos	Ministerios competentes específicos	Ministerios competentes específicos	Junta de apelación interna de cada ministerio competente	Tribunales administrativos; Tribunal de distrito, Tribunal Supremo Administrativo	Ministerios competentes específicos y Ministerio del Interior

Fuente: (OECD, 2017^[9]).

- **Promoción de la cooperación y el intercambio de información.** Teniendo en cuenta que los procedimientos disciplinarios pueden implicar a varias instituciones diferentes y pueden tener vínculos con otras tipologías de responsabilidades, como las penales o fiscales, los mecanismos de coordinación resultan vitales para garantizar un intercambio rápido de información y garantizar el buen funcionamiento del sistema en su conjunto. Los países latinoamericanos deberían establecer mecanismos de comunicación entre las instituciones pertinentes –que a menudo se llevan a cabo de manera informal– para romper los compartimentos estancos y garantizar un intercambio continuo de retos y experiencias, aprender

unos de otros o debatir los medios formales o informales para mejorar el sistema en su conjunto. Con el fin de promover la coordinación, los países latinoamericanos podrían crear las condiciones para una comunicación rápida y el aprendizaje mutuo mediante el establecimiento de un grupo de trabajo que podría formalizarse en un acuerdo multipartidista, como se hizo en Perú sobre asuntos de justicia penal, a través del acuerdo marco tripartito de cooperación entre agencias. Las reuniones de este grupo de trabajo podrían representar la oportunidad de debatir formas de mejorar la eficacia del sistema disciplinario.

- **Garantizar la supervisión y la coordinación entre los servicios disciplinarios de los distintos ministerios** es clave para mejorar la eficacia de la gestión de casos, así como para abordar sus retos e intercambiar buenas prácticas. Los países latinoamericanos deberían mostrar esfuerzos adicionales a fin de crear las condiciones legales y operativas para compartir información y coordinación entre las entidades involucradas en procedimientos disciplinarios. En este contexto, los países podrían tener en cuenta la experiencia de la Oficina del Contralor General de la Unión (CGU) de Brasil, cuya Junta Disciplinaria Nacional supervisa la implementación del sistema disciplinario centralizado del poder ejecutivo federal (*Sistema de Correição do Poder Executivo Federal*, o SisCor) y coordina las unidades seccionales ubicadas dentro de las agencias federales (*corregedorias seccionais*) a través de diversos medios, incluso a través de un Sistema de Gestión de Procedimientos Disciplinarios (*Sistema de Gestão de Processos Disciplinarios*, CGU-PAD) y la Comisión de Coordinación (*Comissão de Coordenação de Correição*).
- **Mejorar la comprensión del régimen disciplinario.** Los países latinoamericanos deberían ampliar sus actividades de recopilación de datos mediante la mejora de la cantidad y calidad de la información (incluyendo el número de investigaciones, tipología de infracciones, duración de los procedimientos, instituciones intervinientes, etc.) y la extracción de tendencias de acuerdo con criterios como año, entidad o conducta sancionada. Los datos y estadísticas también deben ser tan transparentes y accesibles, y deben comunicarse a los ciudadanos de manera interactiva y participativa a fin de estimular la rendición de cuentas y fomentar la confianza de los ciudadanos. Los países de la región podrían tomar como ejemplo el trabajo del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de Colombia, un organismo dentro de la Secretaría de Transparencia que elabora indicadores de sanciones relacionadas con la corrupción (*Indicadores de Sanciones*), así como la actividad de comunicación de la CGU en Brasil, que recoge y publica datos sobre sanciones disciplinarias en formato *pdf* y *xls* (Recuadro 3.7).

Recuadro 3.7. Recopilación, publicación y elaboración de información sobre sanciones disciplinarias en Colombia y Brasil

En Colombia, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción publica en su sitio web estadísticas sobre sanciones penales, disciplinarias y fiscales relacionadas con la corrupción. Por lo que respecta a las sanciones disciplinarias, los datos se extraen del Sistema de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI), que lleva un registro de las decisiones ejecutadas y notificadas al Inspector General (*Procuraduría General de la Nación*) por las autoridades competentes, en particular: sanciones disciplinarias, sanciones penales e inhabilitaciones. A su vez, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción proporciona un mapa y detalles de las sanciones, analiza los datos y proporciona gráficos que desglosan los datos de acuerdo con varios criterios como entidad, tipo de incumplimiento, departamento, sanción, y tipología del funcionario.

En Brasil, el sitio web de la CGU contiene una sección que se actualiza mensualmente y en la que se exponen los datos sobre sanciones disciplinarias graves (punições expulsivas) a funcionarios públicos del Poder Ejecutivo Federal. La información se muestra de acuerdo con diferentes criterios (por ejemplo, año, mes, entidad, estado y conducta subyacente) y se elabora en tablas y gráficos que muestran tendencias y comparaciones.

Fuente: Sitio web del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Indicadores-de-Sanciones.aspx> y <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/nota-sanciones-disciplinarias.aspx>; sitio web del SIRI <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Siri.page>; sitio web de la CGU con los informes sobre sanciones disciplinarias <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas>.

- **Los datos sobre procedimientos disciplinarios** no solo deben recogerse y ponerse a disposición del público para fines de rendición de cuentas, sino que también pueden utilizarse para evaluar abiertamente la eficacia del sistema disciplinario en su conjunto mediante la definición de indicadores clave de rendimiento (KPI) que podrían ayudar a identificar los retos y áreas en las que se necesitan más esfuerzos y mejoras (OECD, 2017^[91]). A tal efecto, los países latinoamericanos podrían tener en cuenta algunos indicadores de rendimiento de uso común sobre eficacia, eficiencia, calidad y equidad en el ámbito de la justicia, y asegurarse de dar una amplia publicidad a este ejercicio y a los resultados correspondientes con el fin de demostrar el compromiso con los valores de responsabilidad e integridad. Los resultados de la evaluación también podrían llevarse a cabo dentro del mecanismo de coordinación de integridad más amplio del país, con el fin de abordar los retos y deficiencias del sistema disciplinario, así como del sistema de integridad en su conjunto.

- **Profesionalidad y refuerzo de competencias.** Con el fin de reforzar las competencias y apoyar a los funcionarios públicos en la creación y el mantenimiento de casos disciplinarios, las instituciones latinoamericanas encargadas de la coordinación de los servicios disciplinarios en las entidades públicas podrían aumentar sus esfuerzos en dos direcciones: por una parte, podrían garantizar la formación continua del personal disciplinario para mejorar la eficacia y la coherencia del régimen disciplinario. Por otra parte, podrían proporcionar herramientas y canales para guiar y apoyar a las oficinas disciplinarias en la ejecución de los casos según las prácticas pertinentes de los países miembros y no miembros de la OCDE (incluidos Brasil y Perú), en los que se presta apoyo a través de guías, manuales o direcciones de correo electrónico específicas (Recuadro 3.8).

Recuadro 3.8. Orientación sobre cuestiones disciplinarias

El **Civil Service Management Code** (Código de Gestión de la Función Pública) de Reino Unido recomienda el cumplimiento del Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures (Código de Prácticas sobre Procedimientos Disciplinarios y Quejas) del Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS o Servicio de Asesoramiento, Conciliación y Arbitraje) y notifica a los departamentos y agencias que se le asigna un peso significativo en los casos de tribunales laborales y que se tendrá en cuenta al considerar casos relevantes. El ACAS es un organismo independiente y emitió el código en marzo de 2015 para promover:

- los procedimientos disciplinarios claros y por escrito, desarrollados mediante el diálogo con las partes interesadas;
- una acción rápida y sin dilaciones;
- la coherencia de los procedimientos y resoluciones en todos los casos;
- las decisiones basadas en datos contrastados;
- el respeto de los derechos del acusado: derecho a la información, al asesoramiento jurídico, la audiencia y el recurso.

El código también contiene directrices sobre cómo interactuar con los empleados investigados (es decir, proporcionar información, pruebas, permitir que lleve un acompañante a la audiencia, el papel del acompañante en las audiencias), con qué instituciones se debe contactar durante el proceso para garantizar la diligencia debida y que se respeten los derechos de los empleados, cómo aplicar sanciones de manera justa (es decir, de manera consistente, progresiva y proporcionada), cómo manejar los casos especiales (es decir, casos de conducta indebida por parte de los miembros de los sindicatos), y qué procedimientos seguir en relación a posibles delitos penales.

La **Australia's Public Service Commission** (APSC o Comisión de Servicios Públicos de Australia) también ha publicado una guía muy completa para la gestión de conductas indebidas, que ofrece aclaraciones sobre los principales conceptos y definiciones encontrados en el código de conducta de la función pública y otras políticas/legislaciones aplicables, así como instrucciones detalladas sobre los procedimientos para los directivos (consulte el flujo de trabajo que se muestra abajo). La guía también contiene varias herramientas de lista de comprobación para facilitar los procedimientos a los directivos, como por ejemplo: lista de verificación para la consideración inicial de sospechas de conductas indebidas; lista de verificación para la suspensión del empleado; lista de verificación de toma de decisiones acerca del incumplimiento del código de conducta; lista de verificación para la toma de decisiones en cuando a sanciones.

La **Controloría General de la Unión (CGU) de Brasil** ofrece diferentes tipos de herramientas para orientar a las respectivas oficinas disciplinarias: en primer lugar, de manera similar a los ejemplos anteriores, ha elaborado (y publicado en su sitio web) guías, manuales y materiales sobre una amplia gama de cuestiones relevantes relacionadas con los procedimientos disciplinarios, entre las que figuran:

- manuales de derecho administrativo disciplinario;
- un manual sobre el papel y la función de las unidades disciplinarias;
- módulos de especialización en problemas *ad-hoc*;
- manuales prácticos, diapositivas y legislación sobre procedimientos administrativos;

- manuales de otras entidades.

En segundo lugar, el sitio web del CGU ofrece más de 200 preguntas y respuestas relacionadas con las dudas más recurrentes que sirven como referencia rápida para la consulta por parte de unidades disciplinarias, funcionarios y ciudadanos en general, así como para guiar y estandarizar los procedimientos relacionados con el sistema disciplinario.

Por último, el CGU, a través del Consejo Disciplinario Nacional (*Corregedoria-Geral da União* o CRG), también proporciona una dirección de correo electrónico para aclarar cuestiones relacionadas con el sistema disciplinario y resolver cualquier duda relacionada con la construcción de casos disciplinarios con el fin de ayudar a las unidades disciplinarias a llevar a cabo los procedimientos de forma justa y rigurosa.

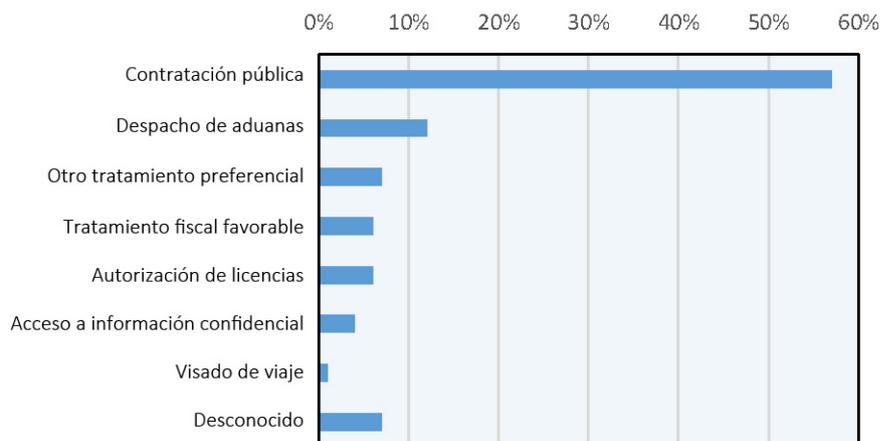
El **Ministerio de Justicia de Perú** (Minjus) también ha publicado una guía práctica sobre el régimen disciplinario y los procedimientos (*Guía práctica sobre el régimen penal y el procedimiento administrativo sancionador*) que aborda conceptos y principios básicos sobre el régimen disciplinario, las normas procesales aplicables al procedimiento disciplinario administrativo y algunos casos para ilustrar mejor las cuestiones. El objetivo de la guía es proporcionar una herramienta didáctica y útil para que los funcionarios y empleados públicos conozcan los diferentes aspectos y pasos relacionados con el procedimiento administrativo disciplinario, así como las garantías que los protegen y que deben ser respetadas por las distintas entidades públicas implicadas.

Fuente: (ACAS, 2015^[92]); (APSC, 2015^[93]); (CGU,(n.d.)^[94]); (Minjus, 2015^[95]).

3.6. Prevención de la corrupción en la contratación pública

La contratación pública es la actividad del gobierno que conlleva mayor riesgo de mala gestión, mal uso de fondos públicos y corrupción, y es de lejos el objeto más habitual de sobornos en casos de cohecho de funcionarios públicos extranjeros (Figura 3.13.). Como principal nexo entre los sectores público y privado, la contratación pública implica una gran suma de dinero y una interacción compleja y estrecha entre actores de ambos sectores, con intereses diferentes. El volumen total de contratación pública, que es la actividad de adquisición de bienes, servicios y obras por parte del gobierno, representó el 12% del PIB y el 29% del gasto público general en los países de la OCDE, por un importe de 4,2 billones de euros en 2013. (OECD, 2016^[96]). En algunos países, este volumen puede representar hasta el 20% del PIB y el 45% del gasto público. En América Latina, la contratación pública representa el 13% del PIB y el 50% del gasto público general (IMF,(n.d.)^[97]) (OECD, 2014^[98]).

Figura 3.13. Objetivos de los sobornos



Fuente: OCDE (2014), Informe sobre Cohecho Internacional de la OCDE.

Los intereses económicos en juego y la complejidad de los procesos hacen que la corrupción y la falta de integridad sean los riesgos más comunes en las distintas fases de la contratación (Tabla 3.3.). Como se menciona en la sección 2.2, lo que se conoce como grandes proyectos de infraestructuras únicos o aislados y las asociaciones público-privadas son especialmente propensos a la captura de políticas y a la corrupción debido a su alto grado de complejidad (Locatelli et al., 2017^[99]; Bitran, Nieto-Parra and Robledo, 2013^[100]).

Tabla 3.3. Riesgos de corrupción asociados a las diferentes fases del ciclo de contratación pública

Fase	Riesgos de corrupción
Riesgos de la fase previa a la licitación	Evaluación de necesidades Falta de una evaluación de las necesidades adecuada Influencia de agentes externos en las decisiones de los funcionarios Acuerdo informal sobre el contrato
	Planificación y elaboración de presupuestos Mala planificación de la contratación Contratación no alineada con el proceso general de toma de decisiones de inversión Presupuesto elaborado de forma no realista o déficit en el presupuesto
	Desarrollo de especificaciones/requisitos Las especificaciones técnicas están adaptadas a una empresa específica Los criterios de selección no se definen objetivamente y no se establecen con antelación. Solicitudes de muestras innecesarias de productos y servicios que puedan ejercer influencia Compra de información sobre las especificaciones del proyecto.
Riesgos de la fase de licitación	Elección del procedimiento de contratación Falta de justificación adecuada para el uso de procedimientos no competitivos Abuso de procedimientos no competitivos sobre la base de excepciones legales: división de contratos, abuso de la extrema urgencia, modificaciones no respaldadas
	Solicitud de propuestas/ofertas Ausencia de anuncio público de licitación No se anuncian los criterios de evaluación y adjudicación La información sobre la contratación pública no se divulga y no se hace pública
	Presentación de las ofertas + Evaluación de ofertas Falta de competencia o casos de licitación colusoria (cobertura de ofertas, supresión de ofertas, rotación de ofertas, asignación de mercado) Conflicto de intereses y corrupción en el proceso de evaluación a través de: <ul style="list-style-type: none"> familiaridad con los licitadores a lo largo del tiempo intereses personales, como regalos o empleo futuro/adicional no hay una implementación efectiva del «principio de cuatro ojos»

Riesgos de la fase posterior a la concesión	Adjudicación del contrato	Los proveedores no revelan datos precisos sobre costos o precios en sus propuestas de precios, lo que da lugar a un aumento del precio del contrato (es decir, aumentos en las facturas, saturación del canal de ventas o <i>channel stuffing</i>) Conflicto de intereses y corrupción en el proceso de aprobación (es decir, no separación efectiva de las autoridades financieras, contractuales y de proyecto) Falta de acceso a los registros del procedimiento
	Gestión/ resultado del contrato	Infracciones del proveedor en la ejecución del contrato, en particular en relación con su calidad, precio y plazo: <ul style="list-style-type: none"> cambio sustancial en las condiciones contractuales para permitir más tiempo y/o precios más altos para el licitador sustitución de productos, trabajo de calidad inferior o servicio que no cumple las especificaciones del contrato robo de nuevos activos antes de su entrega al usuario final o antes de su registro supervisión deficiente de funcionarios públicos y/o colusión entre contratistas y funcionarios supervisores subcontratistas y socios elegidos de forma no transparente o exentos de asumir responsabilidades
	Pedido y pago	Separación deficiente de las obligaciones financieras y/o falta de supervisión de los funcionarios públicos, que da lugar a: <ul style="list-style-type: none"> contabilidad falsa y asignación de costos errónea, o migración de costos entre contratos demora en el pago de facturas Facturación falsa o duplicada de bienes y servicios no suministrados y derecho a pagos intermedios por anticipado

Fuente: (OECD, 2016^[101]).

Además, la manipulación de ofertas es una práctica anticompetitiva ilegal en todos los países miembros de la OCDE y en varios de estos países también constituye un delito. Si las empresas coluden y forman un cártel, el coste de los bienes y servicios puede aumentar en un 20% o más. Las víctimas más inmediatas del comportamiento de los cárteles son los clientes. Cuando los clientes son agencias gubernamentales, como ocurre en la contratación pública, los cárteles perjudican directamente a los contribuyentes, disminuyendo la confianza pública y socavando los beneficios de un mercado competitivo. El impacto es especialmente grave cuando la colusión afecta a la provisión de bienes esenciales para la vida y el bienestar de los ciudadanos. Es importante que los gobiernos conozcan las estrategias más comunes de manipulación de ofertas y las características del mercado que facilitan la colusión (OECD, 2016^[24]; OECD, 2009^[102]).

Las instituciones públicas a todos los niveles del gobierno y las empresas estatales adquieren bienes, servicios y obras del sector privado. En las tres secciones siguientes, se aborda con mayor detalle la integridad, la transparencia y la asunción de responsabilidades: retos específicos a escala subnacional (sección 3.7); empresas estatales (sección 3.8); y énfasis en la responsabilidad compartida del sector privado para promover la integridad en la contratación pública y otras áreas (sección 3.9). Esta sección describe brevemente los retos y las oportunidades para una acción estratégica común en la contratación pública de gobiernos centrales, subnacionales y empresas estatales.

3.6.1. Retos clave

En América Latina, la corrupción en los proyectos de contratación pública e infraestructuras a menudo tiene su origen en la esfera política (ver sección 3.1). Las empresas privadas financian las campañas de candidatos que, una vez en el cargo, devuelven los favores recompensando a sus simpatizantes con contratos públicos, por ejemplo, mediante la contratación directa, que en algunos países puede ser perfectamente legal, o eludiendo o manipulando los procedimientos de contratación pública. Como se ha comentado anteriormente, las acciones emprendidas para promover la integridad y la transparencia en la financiación política, las campañas y los procesos electorales

contribuyen directamente a mitigar los riesgos de corrupción en los proyectos de contratación pública e infraestructuras.

A un nivel más técnico, los sistemas de contratación pública de la región han realizado progresos significativos para mejorar la rendición de cuentas y mitigar los riesgos de corrupción. En particular, los países de América Latina han avanzado en la implementación de mecanismos de contratación electrónica que, entre otros, ofrecen oportunidades para mitigar los riesgos de corrupción. Entre los ejemplos se incluyen Argentina Compra; Compranet en México; Mercado Público, desarrollado por ChileCompra en Chile; SECOP II, gestionado por Colombia Compra Eficiente; o el Portal de Transparencia de la Administración Pública Federal de Brasil, que además de la contratación pública, proporciona acceso en tiempo real a información sobre la ejecución presupuestaria. La plataforma gestionada por ChileCompra tiene un foro en línea con preguntas y respuestas para cada oferta antes de los plazos para la presentación de éstas. El foro es especialmente práctico para los proveedores que están ubicados lejos de la capital, donde están ubicadas las oficinas de ChileCompra, y necesitan acceso remoto a preguntas y respuestas. En definitiva, el foro ayuda a garantizar la transparencia y apoya un trato equitativo y una competencia leal.

Sin embargo, existen algunos retos:

- Las posibilidades de sustraerse de los sistemas de contratación electrónica o las ofertas competitivas, especialmente a niveles subnacionales de gobierno, facilitan las prácticas corruptas. Aunque la contratación electrónica en la región es la norma en muchas administraciones públicas a escala nacional, los niveles subnacionales a veces no están incluidos o pueden evitar el uso del sistema. Además, las condiciones que permiten la contratación directa o que eximen de realizar procesos de licitación a veces son demasiado amplias, lo que permite a los políticos locales devolver favores a intereses privados que les apoyaron en sus elecciones.
- Aunque la información relativa a la fase de licitación del ciclo de contratación pública se divulga ampliamente en la región, hay muchos menos datos disponibles sobre las actividades previas a la licitación y sobre la ejecución de los contratos. Si se tiene en cuenta que esas etapas son las más expuestas a los riesgos de corrupción, esta falta de información dificulta los esfuerzos realizados por los países para construir un entorno más resistente a ésta.
- Aunque la información sobre los contratos está cada vez más disponible gracias a los sistemas de contratación electrónica, esta información no suele utilizarse sistemáticamente para detectar señales de malas prácticas, como el fraude y la corrupción, o para promover la responsabilidad social mediante la participación de las partes interesadas.
- La información sobre los contratos disponibles en los sistemas de contratación electrónica implica la divulgación pública de documentos en formatos que no permiten el análisis y la reutilización de datos (como PDF escaneados). De este modo, se desalienta el uso de sistemas de contratación electrónica como fuente fiable de información sobre los procesos de contratación pública, ya que se requieren considerables esfuerzos y recursos para analizar estos datos.
- Los fallos de diseño de los procesos de contratación pública aumentan el riesgo de facilitar las prácticas anticompetitivas por parte de los licitadores. Estas deficiencias suelen ser consecuencia de las disposiciones de la legislación nacional en materia de contratación pública.

- El desconocimiento de los riesgos de colusión por parte de las autoridades contratantes dificulta mucho la detección de la manipulación de las ofertas.
- Debido a los altos riesgos de corrupción, muchos países han establecido controles rígidos y sólidos en los procesos de contratación pública con el fin de reducir el poder discrecional de los funcionarios de contratación pública y aumentar la supervisión. Sin embargo, agravados por la gran atención prestada al cumplimiento (sección 3.4), tales controles están haciendo que los procesos de contratación pública también sean lentos y gravosos desde el punto de vista administrativo, muestran desconfianza hacia los funcionarios de contratación pública y les hacen percibir que se les considera inherentemente corruptos. Esto puede influir negativamente en la motivación y el compromiso de los funcionarios en su lugar de trabajo e incluso establecer estrategias de racionalización que al final incluso pueden favorecer un comportamiento corrupto (OECD, 2018^[2]; Falk and Kosfeld, 2006^[103]).

3.6.2. Oportunidades de acción estratégica

Teniendo en cuenta los retos indicados anteriormente, los países de América Latina y el Caribe podrían considerar las siguientes recomendaciones generales para reforzar la integridad en la contratación pública:

- Tener una visión exhaustiva de los procesos de contratación pública y de sus riesgos. La prevención de la corrupción en la contratación pública exige una estrategia que evalúe y aborde los riesgos de integridad a lo largo de todo el ciclo de contratación pública, desde la evaluación de necesidades a lo largo de la licitación hasta la gestión y el pago del contrato (véase Tabla 3.3.). En este sentido, los países deben establecer estándares y buenas prácticas en la sección de gestión de riesgos y control interno como prioridad en el proceso de contratación pública y en la ejecución de proyectos de infraestructura (véase la sección 3.4). Además, pueden establecerse herramientas como el Mecanismo de Información de Alto Nivel en Colombia y Argentina, para facilitar la denuncia de solicitudes de soborno o sospechas similares.
- Adaptar las estrategias de gestión de riesgos a la naturaleza y las características de los procesos de contratación, garantizando que tales estrategias engloben a todas las partes interesadas implicadas en los procedimientos individuales. Las estrategias de gestión del riesgo y las medidas de mitigación deben adaptarse al tamaño y la complejidad de los procedimientos de contratación pública.
- Garantizar que los funcionarios de contratación pública sean profesionales, hayan sido contratados por méritos personales y tengan formación en ética pública y gestión de conflictos de intereses, con ejemplos cercanos a su realidad cotidiana.
- Revisar los procedimientos de contratación existentes para garantizar el equilibrio entre los costos y los beneficios del control y tratar de reducir los costos ocultos del control en la motivación y el comportamiento de los responsables de contratación pública.
- Luchar contra la presentación de ofertas fraudulentas en los procesos de contratación pública mediante el establecimiento de protocolos para prevenir la presentación de ofertas fraudulentas y detectar la colusión, además de difundir materiales sobre los indicadores de concienciación en materia de fraude y colusión entre los responsables de contratación pública para aumentar la concienciación.

- Revisar la legislación nacional en materia de contratación para garantizar que las licitaciones públicas se diseñen de forma eficaz para propiciar resultados competitivos.
- Establecer una relación permanente entre las autoridades de competencia y las agencias de contratación de manera que, en caso de que los mecanismos preventivos no protejan los fondos públicos contra la colusión de terceros, dichas agencias tengan la confianza de que las autoridades de competencia les ayudarán a investigar y perseguir cualquier posible conducta anticompetitiva (Recuadro 3.9.).

Recuadro 3.9. Lucha contra el fraude en la Seguridad Social de México

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es el tercer mayor comprador público de bienes y servicios en México, después de las compañías petroleras y eléctricas estatales. IMSS es también el mayor comprador de productos farmacéuticos y otros suministros médicos, en los que gasta alrededor de 2 500 millones de dólares al año. Desde 2006, el IMSS inició sus esfuerzos para comprar de manera más efectiva consolidando sus compras de medicamentos genéricos dentro de una única división de compras (en lugar de que cada delegación local individual comprara por separado, como ocurría anteriormente). En el período comprendido entre 2006 y 2009, estos cambios dieron lugar a un ahorro de costos acumulado de unos 3 600 millones de dólares a beneficio de los beneficiarios de IMSS (y, en última instancia, de los contribuyentes). Para el período de 2013 a 2017, estos cambios dieron lugar a un ahorro de costos acumulados adicionales en torno a los 1 100 millones de dólares.

Además, el IMSS ha colaborado con la Autoridad de competencia mexicana (COFECE) en la lucha contra las prácticas colusorias en su contratación, lo que ha ayudado a la COFECE a procesar con éxito a los licitadores deshonestos e imponer importantes multas en 2010. En enero de 2011, el IMSS decidió intensificar su lucha contra el fraude de licitaciones firmando un Memorando de Entendimiento con la OCDE y la COFECE y convirtiéndose en la primera agencia pública en México (y en el mundo) en comprometerse formalmente a adoptar e implementar las Directrices del Comité de Competencia de la OCDE para luchar contra el fraude en las licitaciones de contratación pública.

Una (próxima) revisión de la OCDE sobre los reglamentos y las prácticas en materia de contratación pública del IMSS proporciona un análisis cualitativo de la implementación por parte del IMSS de las recomendaciones facilitadas por la OCDE en el informe sobre licitaciones fraudulentas de 2011, así como estimaciones cuantitativas sobre el impacto que ha causado la implementación de las recomendaciones en los resultados de la contratación pública del IMSS. La cantidad de ahorros generados por el IMSS al aplicar estas buenas prácticas es muy significativa. Por ejemplo, puede estimarse que la compra conjunta con otros organismos públicos ha dado lugar a un ahorro anual de entre el 5% y el 9% para el período 2013-2017, correspondiente al ahorro total solo para el IMSS de unos 10,5 mil millones de pesos mexicanos. Para determinar los cambios experimentados desde el informe sobre licitaciones fraudulentas, se analizaron también algunas características de mercado, como el grado de concentración y la gama de proveedores, entre otros. Este informe se presentará el 24 de octubre en Ciudad de México.

Fuente:

OCDE (2011), Combate a la colusión en los procedimientos de compras públicas en México, Informe del Secretariado sobre las reglas y prácticas de compras públicas del IMSS, OCDE, París.

OCDE (2018, próxima publicación), Revisión de las reglas y prácticas de compras públicas del IMSS, OCDE, París.

- **Aprovechar la tecnología para mejorar la transparencia y detectar malas prácticas en todo el ciclo de contratación pública** (Recuadro 3.10.). De este modo, los países podrían mejorar las plataformas de contratación pública electrónica al convertirlas en herramientas modulares, flexibles, escalables, seguras y fáciles de usar para facilitar así el control oficial y el social de la información.

Recuadro 3.10. Aprovechar la tecnología para mejorar la transparencia y detectar malas prácticas en la contratación pública en Perú y Brasil

INFOBRAS - Sistema Nacional de Información de Obras Públicas de Perú

En los últimos años, Perú ha comenzado a implicar a las partes interesadas externas en el estudio del uso de los recursos públicos. En 2012, la Contraloría General de la República (CGR) desarrolló un sistema nacional de información de obras públicas (INFOBRAS) que permite el acceso a la información relativa a las obras públicas a nivel nacional, animando a la sociedad civil a participar en el control del uso de los recursos públicos. En 2016, INFOBRAS contenía ya más de 48 000 obras públicas a escala nacional. El sistema está interconectado con otros sistemas de información relevantes, como el Sistema Integrado de Administración Financiera de Perú (SIAF), el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). INFOBRAS incluye una búsqueda geográfica que permite el seguimiento de las obras públicas georreferenciadas en función de diferentes filtros, tales como la etapa, el contratista y el importe invertido, entre otros. El sistema ha sido galardonado dos veces en Perú, tanto por el sector privado como por la ONG Ciudadanos al Día. INFOBRAS también ha sido calificado como una buena práctica internacional para la transparencia y la participación ciudadana en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y replicada en otros países, en particular en Chile. Ciudadanos y/o periodistas han detectado muchos casos de corrupción a través de INFOBRAS.

Uso de la extracción de datos para detectar conductas indebidas y corrupción en la contratación pública en Brasil

En 2008, la Oficina del Contralor General del Gobierno Federal de Brasil puso en marcha el Observatório de Despesa Pública (Observatorio del Gasto Público) como base para detectar y sancionar las malas conductas y la corrupción de forma continuada. A través del Observatorio del Gasto Público, los datos sobre los gastos de contratación pública se cruzan con otras bases de datos oficiales para identificar situaciones atípicas que, si bien no son pruebas de irregularidades *a priori*, requieren un examen ulterior. Este ejercicio genera señales de advertencia «naranja» o «roja» que pueden ser seguidas e investigadas por funcionarios de la Oficina del Contralor General del Gobierno Federal. En muchos casos, se llevaron a cabo actividades de seguimiento junto con asesores especiales sobre las unidades de auditoría interna y control interno en las organizaciones públicas.

En la misma línea, el Consejo Administrativo de Defensa Económica de Brasil (CADE) ha desarrollado un sistema de vanguardia (Projeto Cérebro) para la detección de colusión a gran escala en subastas de contratación pública dentro de las más de 60 000 licitaciones públicas que Brasil realiza cada año. Consiste en i) un almacén de datos que permite el acceso a bases de datos públicas y privadas (a través de acuerdos de cooperación), ii) metodologías de extracción de datos que detectan patrones y similitudes en el comportamiento de la competencia y iii) un conjunto sólido de pruebas estadísticas.

Fuente: (OECD, 2012_[104]) (OECD, 2017_[105]).

CADE (2018), Herramienta de análisis y extracción de datos para detectar cárteles, Taller sobre el análisis de cárteles en la era digital, OCDE, enero de 2018.

3.7. Desarrollo de capacidades a escala subnacional para promover políticas de integridad debidamente estructuradas

Los gobiernos locales (estados, provincias, municipios, etc.) pueden ser motores de innovación, desarrollo económico y productividad, pero también pueden desempeñar un papel clave en la promoción del capital social. La integridad a escala subnacional puede contribuir a maximizar todo el potencial de una zona subnacional 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 la delincuencia organizada.

La frecuencia y la cercanía de las interacciones entre las autoridades gubernamentales subnacionales, los ciudadanos y las empresas conlleva oportunidades para la integridad, especialmente porque se facilita la responsabilidad local, pero también riesgos mayores de corrupción. Asimismo, fortalecer la integridad a escala subnacional permite luchar directamente contra la erosión de la confianza pública en las instituciones. Aunque a menudo se subestima el hecho de abordar y medir la corrupción a nivel local, resulta beneficioso desarrollar un enfoque a medida para fortalecer la confianza y promover una cultura de la integridad de forma eficaz.

3.7.1. Retos clave

Aunque en general los países de la región están más centralizados que los países de la OCDE, algunos gobiernos han iniciado reformas de descentralización en las dos últimas décadas y otros están debatiendo actualmente las posibilidades de descentralización. La falta de integridad a escala subnacional puede plantearse como un riesgo importante para estas reformas. Incorporar la integridad en todas las políticas de descentralización puede reforzar las capacidades institucionales, garantizando en última instancia la implementación eficaz de las políticas.

Si bien la falta de integridad es una preocupación en todos los niveles de gubernamentales, ciertos tipos de corrupción pueden ser más comunes a nivel subnacional. Las responsabilidades de los gobiernos subnacionales en cuanto a la prestación de una gran variedad de servicios públicos (p. ej., educación, sanidad, seguridad/justicia, gestión de residuos, concesión de licencias y permisos) hace que aumente la frecuencia de las interacciones directas entre autoridades gubernamentales, ciudadanos y empresas, lo que crea oportunidades para poner a prueba la integridad de los gobiernos subnacionales (OECD, 2017^[106]). Por ejemplo, en México, 9 de los 10 procedimientos que se perciben como los más corruptos se refieren a competencias repartidas entre diferentes niveles de gobierno o municipios (Tabla 3.4.). Los gobiernos estatales y locales también pueden tener niveles más altos de gastos en situación de riesgo, como los gastos sociales o acuerdos de contratación pública, que requieren medidas de control adicionales. Por ejemplo, en 2015, el 63% del gasto en contratación pública se produjo a escala subnacional en la OCDE (OECD, 2017^[72]).

Esto subraya la importancia de tener en cuenta las debilidades locales, así como sus fortalezas y particularidades al diseñar un sistema coherente de integridad pública.

Tabla 3.4. Procedimientos administrativos percibidos como los más corruptos y nivel correspondiente de competencia administrativa en México

Procedimiento administrativo	Percepción de corrupción (%)	Nivel de responsabilidad del gobierno
Infracción administrativa (<i>Faltas administrativas</i>)	37	Multinivel
Infracción de tráfico (<i>Infracción por incidente de tránsito</i>)	35	Multinivel
Infracción de estacionamiento (<i>Infracciones al estacionarse</i>)	28	Municipal
Permisos de uso del suelo (<i>Permiso de uso de suelo</i>)	19	Municipal
Solicitud de servicios de limpieza (<i>Solicitud de servicio de limpia</i>)	18	Municipal
Prueba de sustancias contaminantes en el vehículo (<i>Verificación vehicular de contaminantes</i>)	16	Estado
Solicitud de una tubería de agua (<i>Solicitud de una pipa de agua</i>)	12	Multinivel
Trámites de fiscalía (<i>Trámites ante el ministerio público</i>)	11	Multinivel
Permiso para la venta ambulante (<i>Permisos para vender en vía pública</i>)	8	Municipal
Procedimientos transfronterizos (<i>Trámites de aduana</i>)	5	Federal

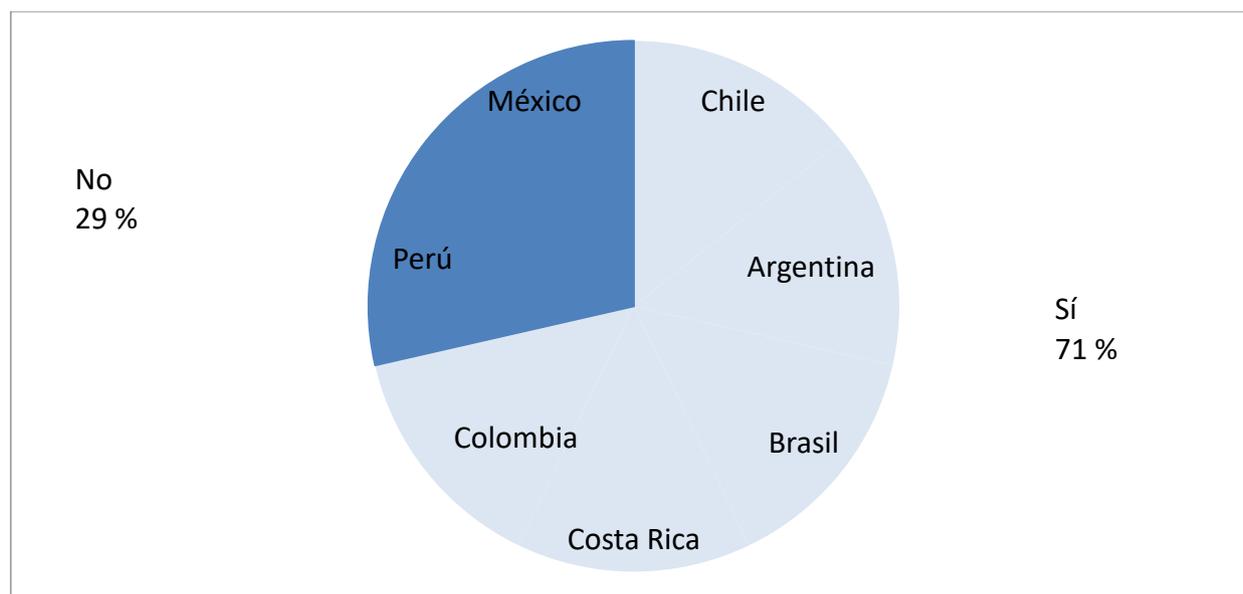
Fuente: IMCO con datos de ENCIG 2014. Adaptado de http://imco.org.mx/indices/documentos/2015_IHE_Presentacion.pdf

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

- Competencias y recursos técnicos y financieros limitados.
- Mayor discrecionalidad 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 aumenta el riesgo de captura y de prácticas clientelistas.
- Presencia débil del Estado en zonas rurales remotas.
- Debilidad de los procesos electorales locales, prácticas de compra de votos y patronazgo que socavan la integridad del proceso electoral.
- Debilidades en la sociedad civil local organizada (pocas capacidades, 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 responsabilización.
- Desajuste entre las responsabilidades y los recursos financieros de los gobiernos subnacionales. La limitada autonomía fiscal podría socavar la responsabilización a nivel 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 escasa disponibilidad de datos y el bajo seguimiento al rendimiento de la prestación de servicios públicos y de las inversiones afectan a la evaluación de las necesidades y al monitoreo y la evaluación de las políticas públicas a nivel subnacional.

Además, existen dificultades a la hora de garantizar que las políticas de integridad a escala nacional lleguen eficazmente a los niveles subnacionales. En América Latina prevalece un enfoque descentralizado, en el que la mayoría de los gobiernos subnacionales son autónomos y capaces de diseñar e implementar sus propias políticas de integridad (Figura 3.14.). Es posible desarrollar una estrategia de integridad más personalizada a nivel subnacional, que tiene 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 lo tanto, como se subraya en la Recomendación sobre integridad pública de la OCDE (OECD, 2017^[91]), es esencial promover 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.

Figura 3.14. Los niveles subnacionales son autónomos y pueden decidir sobre sus políticas de integridad



Fuente: Encuesta sobre la Integridad del Sector Público, OCDE 2016.

Mientras que los países han intentado establecer mecanismos de coordinación entre el nivel nacional y subnacional (Tabla 3.5.), estos mecanismos de coordinación suelen permanecer centralizados y no ser eficaces. En América Latina, los países perciben que la coordinación entre los diferentes actores que forman parte de estrategias de fomento de la integridad pública depende en gran medida de la voluntad personal de éstos. Además existe una rotación alta de este tipo de personal y una carga administrativa ligada a la coordinación (e.g. la necesidad de solicitar la aprobación interna antes de poder comprometerse a objetivos comunes entre organizaciones) (OECD, 2017^[72]). Por otro lado, faltan incentivos para la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Los logros no suelen hacerse visibles o son difíciles de comunicar y, como tal, 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 (OECD, 2017_[12]); (OECD, 2017_[9]); (OECD, 2017_[11]).

Como tal, no existe un liderazgo que coordine el nivel subnacional. Un enfoque de arriba hacia abajo que consista en el establecimiento de políticas a escala central que deben ejecutarse sin evaluar las necesidades específicas del nivel subnacional ni pedir su opinión, puede desmotivar aún más a los actores subnacionales y hacer que se muestren reacios a la coordinación. Por último, los mecanismos de coordinación también pueden verse afectados debido a limitaciones en la capacidad técnica y los recursos a nivel central. Por ejemplo, en Colombia, el programa de la Secretaría de Transparencia que apoya a la Comisión Regional de Moralización dependía en gran medida de la cooperación internacional para el desarrollo.

Estos retos subrayan la necesidad de inculcar un enfoque ascendente para la implementación subnacional a fin de que también exista una demanda de coordinación a nivel subnacional y, como tal, no se perciba como impuesta por el nivel central. Un enfoque ascendente también sería beneficioso para tener en cuenta las desigualdades de desarrollo entre regiones, que son especialmente pronunciadas en América Latina (OECD, 2016_[107]).

Tabla 3.5. Mecanismos de coordinación para las políticas de integridad entre el nivel central y el subnacional

	Reuniones frecuentes de comités o comisiones de integridad específicos	Orientación por parte de un organismo (o unidad) perteneciente a la Administración General del Estado	Diseño interinstitucional de políticas de integridad	Acuerdos legales/memorandos de entendimiento entre niveles de gobierno
Chile		X		
México	X	X		X
Argentina		X		X
Brasil	X	X		X
Colombia		X		
Costa Rica		X		
Perú	X			

Fuente: Encuesta sobre la Integridad del Sector Público, OCDE 2016.

3.7.2. Oportunidades de acción estratégica

Si bien el Compromiso de Lima no cubre explícitamente el nivel subnacional, se necesitan medidas de gobernanza apropiadas para limitar las dificultades que presenta la integridad a dicho nivel. La descentralización de responsabilidades podría permitir una mayor rendición de cuentas, transparencia y compromiso de los ciudadanos. Sin embargo, esto depende en gran medida del modo en que se asignan las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Se necesitan mecanismos de gobernanza para gestionar las responsabilidades conjuntas y manejar adecuadamente la necesidad de flexibilidad y responsabilidad.

En México, los estados están obligados a duplicar el Sistema Nacional Anticorrupción a través de Sistemas Locales Anticorrupción para lograr una mejor coordinación entre las autoridades locales responsables de la prevención, detección y sanción de las

responsabilidades administrativas y de la corrupción. Del mismo modo, en Colombia, la creación de las Comisiones Regionales de Moralización (CRM), que reúnen a los agentes clave para el control y la sanción de la corrupción en las regiones, tiene el potencial de mejorar la coordinación horizontal a nivel local. 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) (Recuadro 3.11.) (OECD, 2017^[9]).

Teniendo en cuenta los retos indicados anteriormente, los países de América Latina y del Caribe podrían contemplar las siguientes recomendaciones:

- Establecer mecanismos de coordinación vertical, incluyendo canales de retroalimentación, 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 animar 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 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.
- Garantizar la coherencia de las normas de integridad entre el nivel subnacional y el nivel central. Se podría exigir a las entidades subnacionales que adoptasen sus propios códigos de conducta específicos basados en la orientación central.
- 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 y Geografía 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 estatal. Después, se calcula la tasa de «incidencia de corrupción» dividiendo el número total de ciudadanos que interactuaron con las autoridades públicas en la solicitud o recepción de un servicio entre el número de actos de corrupción notificados en las interacciones con las autoridades públicas (véase la sección 3.10).
- Reforzar adecuadamente los equipos de auditoría interna para garantizar un grado de independencia suficiente. La auditoría interna puede ser vulnerable a la manipulación, en particular si no cuenta con recursos suficientes o con el apoyo de la dirección o si se coarta su libertad para investigar.

Recuadro 3.11. Comisión Regional Anticorrupción en Piura (Perú)

Las comisiones regionales anticorrupción (CRA) se establecieron en Perú a través de la Ley número 29976, que también creó la Comisión Alto-nivel de Anti-corrupción (CAN), el organismo nacional que promueve la coordinación horizontal y garantiza la coherencia del marco político anticorrupción en Perú.

Entre las tareas de las CRA está la elaboración de un plan regional contra la corrupción. De este modo, este plan tiene el potencial de reflejar los problemas y desafíos específicos de la región. Sin embargo, hasta ahora solo seis regiones han desarrollado un plan de este tipo (San Martín, Pasco, Amazonas, Cusco, Piura y Huancavelica), y no está claro hasta qué punto se aplican efectivamente estos planes.

Piura, una de las regiones del país, creó su Comisión Anticorrupción Regional (Comisión de Piura) a través de la Ordenanza Regional número 263 de 2013, que reúne a representantes de los poderes ejecutivo y judicial, así como a representantes de municipios, del sector privado y de las asociaciones profesionales. La Comisión de Piura cuenta con el apoyo de un Comité Ejecutivo encargado de aplicar las políticas identificadas por la Comisión. La coordinación entre la Comisión y el Comité Ejecutivo corre a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión. Por último, la gobernanza del sistema está completada por las unidades de lucha contra la corrupción dentro de cada entidad pública, que, entre otras tareas, se encargan de aplicar las políticas aprobadas por la Comisión, prestar apoyo para garantizar el cumplimiento del Código Ético para el servicio público, coordinar la elaboración y aprobación de los Planes Anticorrupción de la entidad, elaborar un informe de actividades anticorrupción y presentarlo durante las audiencias públicas.

Fuente: (OECD, 2017^[9]) y presentación en Powerpoint preparada por la Comisión Regional Anticorrupción de Piura, http://anticorrupcion.regionpiura.gob.pe/detalle.php?idpag=3&pagina=uni_lucha&verper=0&tit=2.

3.8. Promoción de una buena gobernanza corporativa y una cultura de integridad en las empresas estatales

Las empresas estatales son un conducto principal a través del cual los Estados ejercen su papel como agentes económicos. Las empresas estatales desempeñan un papel cada vez más importante en la economía mundial, sobre todo en sectores como la energía y el transporte, debido a la contratación pública a gran escala y al acceso a los recursos nacionales. Tienen una importancia estratégica para el estado. Los beneficios de la propiedad de las empresas estatales son económicos, políticos y sociales, y también lo son los costos causados por la mala gestión o el abuso. Ciertos escándalos de alto perfil que involucran a las empresas estatales y algunas pruebas de que son susceptibles a la corrupción han planteado preocupaciones por la neutralidad competitiva, el comercio y la inversión.

3.8.1. Retos clave

El *Informe sobre Cohecho Internacional de la OCDE* emitido en 2014 señaló la susceptibilidad de los funcionarios de las empresas estatales al soborno en el extranjero: se determinó que se habían llevado a cabo ofertas, promesas o donaciones en el 27% de todos los casos de soborno en el extranjero, lo que equivale al 80% del soborno total. (OECD,

2014^[90]). Otro estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional reveló que el 30% de los jefes de misión encuestados consideraban que la corrupción está generalizada en el sector real, y el 71% de ellos la atribuyó a las malas prácticas en el sector de las empresas estatales (International Monetary Fund, 2017^[108]).

En este contexto, la OCDE realizó una encuesta en 2017 a más de 200 empresas estatales de importancia económica en todo el mundo (en adelante, «la encuesta de la OCDE»). Se recibieron respuestas de 361 miembros de consejo, directores ejecutivos y jefes de control, auditoría, riesgo o similares, pertenecientes a 212 empresas de 34 países miembros y no miembros de la OCDE. La encuesta mostró que el 42% de los representantes de las empresas estatales informaron de prácticas corruptas u otras prácticas irregulares que habían tenido lugar en su empresa en los tres últimos años. La encuesta de la OCDE incluyó la participación de 52 empresas de ocho países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay y Perú). Las respuestas arrojan algunas percepciones con respecto a la integridad en la región.

Las empresas estatales de América Latina, en comparación con las del país promedio de la OCDE, tienden a estar débilmente constituidas (por ejemplo, como «paraestatales» en lugar de sociedades por acciones) y operan más cerca de las administraciones públicas. Como resultado, puede haber líneas de responsabilidad poco claras dentro de la estructura de propiedad, una intervención estatal más directa o un mayor grado de control financiero de las empresas estatales, ejercido normalmente por las Instituciones de Auditoría Superiores (u organismos de control similares). La encuesta de la OCDE reveló que las empresas estatales de América Latina consideran en mayor medida que su proximidad al gobierno representa un desafío a su integridad, en comparación con las empresas estatales de los países de la OCDE.

Por otra parte, una proporción ligeramente superior de encuestados pertenecientes a las empresas estatales de América Latina declaran haber sido testigos de corrupción u otras prácticas irregulares en sus empresas en los tres últimos años, en comparación con las empresas estatales de la OCDE (Tabla 3.6.).

Tabla 3.6. Testigos de corrupción u otras prácticas irregulares

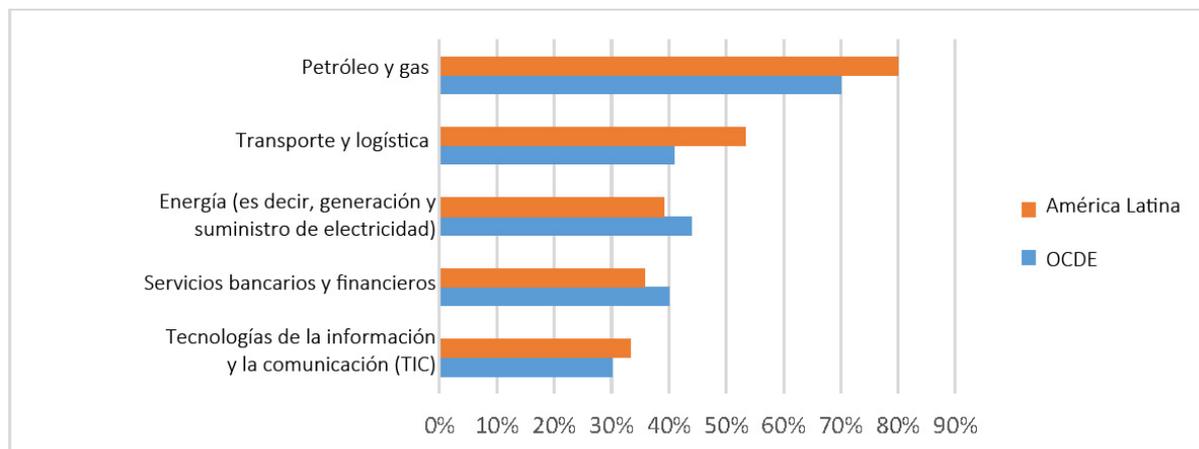
Porcentaje de respuestas totales a la pregunta: En su evaluación, ¿se ha producido alguno de los riesgos [24 enumerados] en las actividades/acciones de su empresa (o con las que tuviese relación su empresa) durante los últimos 3 años?

	ALC	OCDE
No sé	6%	15%
No	48%	42%
Sí	46%	43%

Nota: En comparación, todos los países latinoamericanos se incluyeron en la muestra de América Latina, a pesar de que Chile y México (y pronto Colombia) también disponen del estado de países miembros de la OCDE. La muestra de ALC y la muestra de la OCDE se basan en 88 y 221 encuestados individuales, respectivamente.
Fuente: Encuesta de anticorrupción e integridad en las empresas públicas, OCDE 2017.

Al igual que en el resto de la muestra, los encuestados en los sectores del petróleo y gas, el transporte y la energía informaron sobre la corrupción y otras prácticas irregulares en América Latina, probablemente debido a los elevados flujos de caja, las compras públicas y las cadenas de suministro de carácter vasto y complejo, y en algunos casos, la falta de competencia (Figura 3.15.). Se informó de que los empleados y los directivos intermedios participaban en estas acciones con mayor frecuencia.

Figura 3.15. Encuestados que habían sido testigos de la materialización de los riesgos de corrupción y otras prácticas irregulares, por sectores



Nota: Sobre la base de 219 encuestados individuales que representan sectores en los que había más de 5 encuestados por grupo.

Fuente: Encuesta de anticorrupción e integridad en las empresas públicas, OCDE 2017.

No existe una diferencia sustancial entre las empresas estatales latinoamericanas y las de la OCDE en cuanto a la frecuencia con la que se ha informado de la corrupción u otras prácticas irregulares en sus empresas. Sin embargo, ambos grupos clasifican de manera diferente los riesgos cuya materialización consideran más probable en su empresa en el presente o en el futuro, y el impacto que dichos riesgos tendría en su empresa. Los riesgos de corrupción más generalizados a los que se enfrentan los encuestados latinoamericanos de las empresas estatales son la «no declaración de conflictos de intereses», la «recepción de sobornos» y el «tráfico de influencias», mientras que los países de la OCDE clasifican los «incumplimientos de protección de datos y privacidad» y el «robo de bienes [...]» como los riesgos con más probabilidades de ocurrir en sus empresas (Tabla 3.7). Los resultados indican que los encuestados de ALC se preocupan relativamente más por actos explícitamente corruptos que sus homólogos de los países de la OCDE, que consideran que las prácticas irregulares o la infracción de normas entrañan un riesgo mayor. Estas prácticas irregulares, perjudiciales por derecho propio, también pueden estar vinculadas o abrir vías para comportamientos corruptos.

Tabla 3.7. Los diez principales riesgos de corrupción para las empresas estatales: percepciones de probabilidad e impacto

Basado en una ponderación indexada de la probabilidad y el impacto de los riesgos de corrupción como alto, medio o bajo.

Clasificación del índice por probabilidad de ocurrencia		Clasificación del índice por el impacto del suceso	
ALC	OCDE	ALC	OCDE
1. No declaración de conflicto de intereses	1. Incumplimientos de la protección de datos y la privacidad	1. (Recepción de) sobornos	1. Falsificación y/o tergiversación de documentos de la empresa o contabilidad falsa
2. (Recepción de) sobornos	2. Robo bienes de su empresa	2. Fraude	2. (Recepción de) sobornos
3. Tráfico de influencias	3. Incumplimiento de reglamentos (salud y seguridad, medio ambiente)	3. Falsificación y/o tergiversación de documentos de la empresa o contabilidad falsa	3. Oferta de sobornos
4. Favoritismo (nepotismo, amiguismo y clientelismo)	4. No declaración de conflicto de intereses	4. Intermediación de información ilegal	4. Blanqueo de dinero
5. Interferencia en la toma de decisiones	5. Infracciones de contratos/adquisiciones (entrega de productos/servicios de calidad inferior, incumplimiento de las condiciones contractuales con los proveedores)	5. Blanqueo de dinero	5. Fraude

Nota: Sobre la base de un índice elaborado de clasificación de los encuestados acerca de una selección de riesgos para su empresa de nivel «bajo», «medio» o «alto», en una escala de 1 a 3, en la que 1 = bajo, 2 = medio y 3 = alto. Por probabilidad se entiende la posibilidad o probabilidad de que se produzca un suceso de riesgo en su empresa o que tal suceso afecte a esta. El impacto es el efecto que el suceso de riesgo tendría en la consecución de los resultados u objetivos deseados de su empresa. Por ejemplo, un impacto alto tendría una repercusión importante en la consecución de los resultados deseados, de manera que no se alcanzarían uno o varios de sus objetivos de resultados críticos. Un impacto bajo tendría poca o ninguna repercusión en la consecución de los objetivos de resultados.

Fuente: «OECD 2017 Survey of Anti-Corruption and Integrity in SOEs; Georgetown University (2017), Impact, Likelihood and Velocity», accesible en: <https://riskmanagement.georgetown.edu/RiskAssessmentMeasures>

El panorama de las leyes y los reglamentos relacionados con la lucha contra la corrupción y la integridad es amplio y se ha ampliado a lo largo de los últimos años en América Latina. Aparte del Derecho mercantil, la mayoría de los países ha establecido disposiciones adicionales aplicables a las empresas públicas, ya sea a través de políticas, códigos o directrices específicas de aquellas, o bien en el marco de la legislación pública pertinente desde el punto de vista temático. Los requisitos mejorados en materia de declaración patrimonial introducidos en Argentina y México, la nueva legislación sobre el derecho a la información adoptada en Argentina y Paraguay y las estrategias nacionales contra la corrupción adoptadas en México deberían, si se aplican con éxito, tener un impacto positivo en la integridad de las empresas públicas y en sus marcos de gobierno corporativo.

Se ha observado una tendencia en la región a la constitución de entidades o instituciones de propiedad centralizada con responsabilidades reforzadas en materia de coordinación de la titularidad, la gobernanza y la divulgación de información de las empresas públicas. Así ha sucedido en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Perú. La OCDE considera tal evolución como un avance en pos del ejercicio de la propiedad sobre una base íntegramente estatal, lo que a su vez puede resultar útil para atenuar el riesgo de influencia indebida. Además, algunos de estos países han procurado aclarar las expectativas del Estado con respecto a las empresas públicas mediante la consolidación de las disposiciones pertinentes en un único lugar, por ejemplo, en la política de titularidad o en los códigos de conducta de las empresas públicas.

Sin embargo, para garantizar el éxito de las reformas que promueven la integridad en las empresas públicas, también debe prestarse atención a su aplicación en la práctica. De hecho, los participantes de empresas públicas en la encuesta de la OCDE declararon que las leyes relacionadas con la lucha contra la corrupción y la integridad están claras sobre el papel, pero presentan carencias en lo que atañe a una implementación plena en la práctica. En particular, denunciaron la «falta de conocimiento o comprensión de la necesidad o la relevancia de la integridad», la «falta de cultura de la integridad en el sector público y político» y el «comportamiento oportunista de las personas» como los obstáculos principales para mejorar la integridad en su empresa.

3.8.2. Oportunidades de acción estratégica

A pesar de las mejoras logradas en los marcos jurídicos y reglamentarios de la región, un mayor progreso requerirá un compromiso continuo y real de los gobiernos, como el adquirido por los países del G20 a través de la reciente adopción de los Principios de Alto Nivel (HLP, por sus siglas en inglés) del G20 para Prevenir la Corrupción y Garantizar Integridad en las empresas estatales. En consonancia con los HLP y las próximas Directrices de anticorrupción e integridad de la OCDE para las empresas estatales, se alienta a los gobiernos a tomar medidas legales y prácticas para fortalecer los marcos de propiedad, gobernanza y rendición de cuentas para garantizar la integridad y prevenir la

corrupción en las empresas estatales. La Red Latinoamericana de gobierno corporativo de las empresas públicas (Anexo 2) continuará apoyando tales esfuerzos:

- **Propiedad y gobernanza:** Los acuerdos de propiedad deben propiciar la integridad, lo que en la mayoría de los casos precisa de claridad en el marco legislativo y reglamentario de las empresas públicas. Con este fin, los países latinoamericanos podrían:
 - asegurar que los acuerdos de propiedad conduzcan a la integridad, por ejemplo, separando la titularidad de otras funciones gubernamentales;
 - garantizar que las expectativas del Estado como propietario de las empresas estén claramente definidas como ya han hecho algunos gobiernos en la región, tales como, Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Perú;
 - Salvaguardar la autonomía de las empresas públicas y de sus órganos de toma de decisiones asegurando que las éstas sean supervisadas por juntas directivas eficaces y competentes, así como la gerencia ejecutiva, que sean nombradas tomando en base el debido proceso de su integridad y calificaciones profesionales, y facultadas para supervisar la gestión y las operaciones de las empresas.
 - Actuar como propietarios activos e informados de las empresas estatales, lo que incluye garantizar que las agencias pertinentes (que incluyen, entre otras, la entidad propietaria) supervisen los esfuerzos anticorrupción de las empresas estatales como parte del monitoreo y de la supervisión de riesgos. Esto también podría incluir la celebración de mesas redondas, grupos de trabajo, seminarios, programas de capacitación y talleres, inspirándose en las prácticas en los países vecinos, como las mencionadas en el Recuadro 3.12.
- **Mecanismos de rendición de cuentas y revisión para las empresas estatales:** la detección de la corrupción, la investigación y la ejecución depende de instituciones de confianza dotadas de la independencia necesaria. Las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) u otros organismos de control estatales similares siguen desempeñando una función destacada en la garantía de la probidad de las cuentas de las empresas públicas y en la evaluación del desempeño general de aquellas. Puede darse la oportunidad de que los países latinoamericanos:
 - Asegurar que los estados financieros de las empresas estatales estén sujetos a auditorías regulares de acuerdo con normas de auditoría de alta calidad.;
 - Considerar complementar la función de auditoría del estado con auditores profesionales (por ejemplo, firmas auditoras del sector privado).

Recuadro 3.12. Ejemplos de iniciativas de los gobiernos para promover la integridad en las empresas públicas en ALC

Las entidades estatales de América Latina han reforzado recientemente sus iniciativas para promover las buenas prácticas y aumentar la sensibilización sobre cuestiones de integridad y disposiciones afines en los marcos reglamentarios a través, por ejemplo, de la organización de mesas redondas, grupos de trabajo, seminarios, programas de formación y talleres para miembros y directivos de los consejos de administración de empresas públicas. Pueden darse oportunidades de reproducir tales prácticas en diferentes niveles de la Administración, entre sectores y más allá de las fronteras nacionales.

Argentina: Mesas redondas sobre integridad

En mayo de 2016, se creó una red de integridad en empresas públicas formada por representantes de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), la Sindicatura General de la Nación, (SIGEN), la Oficina Anticorrupción (OA) y funcionarios de empresas públicas con responsabilidades en los ámbitos de auditoría, ética y observancia. Sus principales objetivos son: i) aumentar la sensibilización sobre la pertinencia de la transparencia y la integridad en las empresas públicas; ii) promover la elaboración y la ejecución de programas de integridad y cumplimiento; iii) generar una comunidad en la que los profesionales puedan intercambiar puntos de vista y buenas prácticas e iv) impartir formación con una perspectiva de «formación de formadores», con el fin de reproducir las actividades de formación en las empresas públicas.

Brasil: Seminarios

Desde la adopción de la Ley de Responsabilidad de las Sociedades Estatales Federales (Ley nº 13 303/2016), la Secretaría de Control de las Empresas de Titularidad Estatal (SEST) organiza seminarios dirigidos a sensibilizar, especialmente a los funcionarios públicos que trabajan en empresas públicas, acerca de la importancia de la legislación. Este seminario, titulado «Buenas prácticas de gobernanza y realineamiento estratégico», ofrece oportunidades para debatir las responsabilidades pertinentes de las empresas públicas, los consejos fiscales, los comités de auditoría y los consejos de administración, y para destacar la importancia del control como herramienta para la eficiencia en las empresas públicas.

Chile: Seminarios y programas de formación.

La entidad de propiedad Sistema de Empresas (SEP) organiza periódicamente seminarios y cursos de formación para los miembros de los consejos de administración y los directivos de las empresas públicas, en los cuales se aborda una serie de temas tratados en las Directrices SEP o cuestiones relacionadas con el gobierno corporativo. Las iniciativas se coordinan con la ayuda de órganos de formación profesional, como universidades u otras instituciones públicas que trabajan en el ámbito del gobierno corporativo de las empresas públicas, como la Contraloría General de la República o la Unidad de Análisis Financiero (UAF). Entre los ejemplos de actividades de 2017 cabe citar el Diplomado en Gobierno Corporativo para miembros de consejos de administración y un seminario sobre cumplimiento y formación para unidades de auditoría interna.

Colombia: Capacitación

El Ministerio de Hacienda ha elaborado una guía para directivos con el fin de promover buenas prácticas, explicar funciones y responsabilidades y ofrecer orientación en relación con los riesgos de integridad y la divulgación de información, entre otros aspectos. En octubre de 2017 se organizó asimismo un importante programa de formación que incluyó sesiones centradas en la lucha contra la corrupción y la integridad destinadas a miembros del consejo de administración de empresas públicas y a funcionarios del Ministerio de Hacienda.

Fuente: Respuestas de los países a una encuesta de la OCDE de 2017.

3.9. Promoción de una responsabilidad compartida con el sector privado para crear una cultura de integridad

La integridad en el sector privado debe ser un componente crucial del sistema general de integridad y lucha contra la corrupción de un país. Unas empresas limpias son más eficientes y competitivas, lo que a su vez garantiza mercados más saludables y una mayor confianza de los inversores. Además, la integridad en el sector privado puede ejercer un control eficaz de la corrupción, tanto del sector privado como del público.

Sin embargo, aunque las ventajas de la integridad en el sector privado son claras, la generalización de la integridad en las empresas sigue entrañando importantes dificultades. Prácticas poco éticas, como la evasión fiscal, la connivencia, el soborno, las contribuciones económicas ilegales a políticos, el fraude en la contratación pública y la influencia de las políticas públicas al margen del bien público, siguen reduciendo la competitividad y creando externalidades económicas negativas. Además, estas prácticas socavan la legitimidad de los gobiernos y la confianza en los mercados.

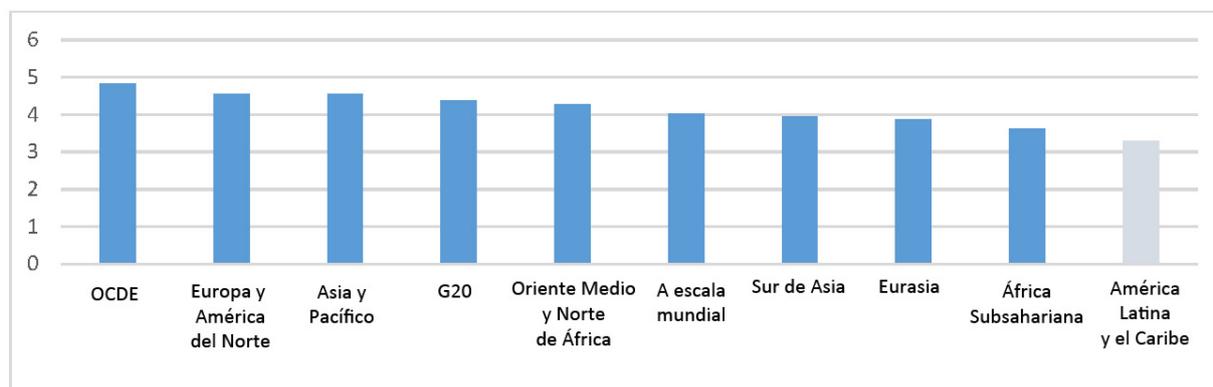
En respuesta a estos retos, tanto los gobiernos como las empresas reconocen la función clave del sector privado en el sistema de integridad pública. Impulsadas por la presión pública y la evolución del entorno reglamentario, las empresas están impulsando reformas en materia de integridad corporativa y remodelando el panorama de integridad global (UNODC, 2013^[109]). Con frecuencia cada vez mayor, la integridad se considera una inversión inteligente, en lugar de un costo (OECD, 2015^[110]). Del mismo modo, el sector público está impulsando las iniciativas de apoyo a las prácticas de integridad en las empresas a través de la aplicación de una serie de herramientas, desde regímenes de incentivos hasta programas de integridad empresarial.

A medida que estas iniciativas avancen, la cuestión clave consistirá en determinar el modo en que los gobiernos puedan ofrecer de manera eficaz incentivos para promover medidas eficaces de integridad en el sector privado dando, por ejemplo, un «empujoncito» a las empresas para que estas mejoren su propia gestión de integridad interna.

3.9.1. Principales desafíos

La Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial recoge las opiniones de los responsables empresariales de todo el mundo. Entre otras cuestiones, la encuesta pregunta por el comportamiento ético de las empresas. Con arreglo a los resultados, el nivel ético de las empresas de América Latina es, según la percepción media, inferior al de cualquier otra región del mundo (Figura 3.16).

Figura 3.16. En promedio, el nivel ético de las empresas de América Latina es inferior al de otras regiones



Fuente: Foro Económico Mundial, Informe sobre Competitividad Global 2017-2018.

Las sanciones y los regímenes de incentivos pueden contribuir a enviar un mensaje claro de que los gobiernos se toman en serio la aplicación de las leyes de integridad y lucha contra la corrupción. A través de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias (véase la sección 3.5), así como de premios por las buenas prácticas empresariales, los gobiernos pueden motivar al sector privado para que cumpla con las normas de integridad y lucha contra la corrupción. En los países miembros y asociados de la OCDE, se aplican diversos tipos de sanciones e incentivos para fomentar la integridad del sector privado, con sanciones que incluyen multas pecuniarias, confiscación de ganancias, vías de recurso contractuales, suspensión e inhabilitación temporal o permanente y denegación de prestaciones gubernamentales. Entre los incentivos, por otra parte, pueden incluirse la reducción de multas, el acceso preferente a prestaciones gubernamentales (créditos de compra, bonificaciones fiscales, créditos a la exportación, etc.) u oportunidades empresariales (véase Tabla 3.8). Concretamente, la existencia de programas de integridad empresarial como defensa parcial o factor atenuante en las sentencias y los marcos de responsabilidad corporativa puede ofrecer fuertes incentivos a la integridad del sector privado.

Tabla 3.8. Tipos comunes de sanciones e incentivos

Sanciones	Incentivos
Multas pecuniarias	Reducción de multas
Penas de privación de libertad	Incentivos a la contratación pública
Confiscación de ganancias ilícitas	Acceso preferencial a prestaciones gubernamentales
Vías de recurso contractuales	Premios para denunciantes
Suspensión e inhabilitación	Cumplimiento como defensa completa o parcial de la responsabilidad corporativa
Denegación de prestaciones gubernamentales	Certificación por los gobiernos
Responsabilidad por daños y perjuicios	Acceso preferente a oportunidades empresariales (p. ej., inclusión en «listas blancas» de empresas que hayan acreditado buenas prácticas en materia de integridad empresarial)
Deterioro de la reputación	Condiciones comerciales favorables
Restricción de oportunidades empresariales	Publicidad positiva
Prohibición de ejercicio profesional de representantes empresariales	

Fuente: CNUCC (2013), (OECD, 2015_[111]), (Schöberlein, Biermann and Wegner, 2012_[112]).

Tanto el gobierno como el sector privado y la sociedad civil consideran que las sanciones y los regímenes de incentivos son herramientas eficaces. Por ejemplo, en un estudio sobre la función de los incentivos y las sanciones en la motivación de las empresas para contrarrestar la corrupción, el 74% de los encuestados consideró que los incentivos y las sanciones eran igualmente importantes (es interesante señalar que los encuestados del sector público consideraron con mayor frecuencia [16%] que los incentivos son más eficaces que el promedio de encuestados [9,4%]). (Schöberlein, Biermann and Wegner, 2012_[112]). Además, el 71% de los encuestados consideró que los incentivos y las sanciones ejercen una influencia importante en la motivación de las empresas para luchar contra la corrupción, mientras que el 85% consideró a las instituciones gubernamentales muy importantes a la hora de establecer incentivos y sanciones para las empresas. Aparte, cuando se les pidió que clasificaran los incentivos y sanciones seleccionados, los encuestados calificaron las siguientes sanciones como las más eficaces: penas de privación de libertad para representantes empresariales, restricción de oportunidades de ejercicio profesional (inhabilitación) y restricción de operaciones (revocación de permisos empresariales). Del mismo modo, los siguientes incentivos se clasificaron como los más eficaces: acceso preferente a oportunidades empresariales (condición de proveedor preferencial), condiciones comerciales favorables (tipos de interés más bajos, exenciones fiscales) y publicidad positiva (premios).

Sin embargo, mientras empresas grandes, que cotizan en bolsa y empresas multinacionales que operan en toda América Latina llevado a cabo importantes esfuerzos encaminados a mejorar las medidas de integridad empresarial (a través, por ejemplo, del establecimiento de estructuras efectivas de gobierno corporativo que incluyan la auditoría interna y externa y la supervisión por parte de la junta de los programas de ética y cumplimiento, la realización de evaluaciones de riesgos específicas del sector y el establecimiento de canales confidenciales y protegidos para denunciar conductas indebidas), dichas prácticas no constituyen la norma entre la gran mayoría de las empresas de la región. Las reformas legislativas adoptadas recientemente en América Latina han pasado por alto en gran medida a las entidades más pequeñas, como las pequeñas y medianas empresas (PYME) y, sobre todo, a las empresas familiares. Así pues, a estas se les ha ofrecido un escaso nivel de orientación, conocimientos o experiencia en cuanto a la aplicación de las normas de

integridad empresarial a un nivel que también tenga en cuenta su capacidad y sus recursos reales. Habida cuenta de su limitada cuota de mercado y de su escaso poder de negociación, las PYME y las empresas familiares son particularmente vulnerables si determinados funcionarios públicos corruptos o si sus socios empresariales privados las alientan o las presionan para que cometan actos delictivos. Dados los limitados recursos de que dichas entidades disponen para invertir en sus propios programas de integridad o para acometer gravosos procedimientos de diligencia debida en materia de lucha contra la corrupción, es improbable que tal lucha tenga éxito si las realidades y circunstancias a las que se enfrentan no reciben suficiente atención. Dado que las PYME y las empresas familiares constituyen, en general, el 91 por ciento de las empresas de América Latina (en ciertos países representan hasta el 99 por ciento), se trata, pues, de un área que la región no puede permitirse ignorar al proyectar su mirada hacia el futuro⁸.

3.9.2. Oportunidades de acción estratégica

Los agentes gubernamentales y los representantes del sector privado deben trabajar juntos para entender el entorno en constante evolución en el que operan. De resultas de ello, tendrán que emplear con frecuencia cada vez mayor estrategias y medidas innovadoras para contrarrestar los riesgos y garantizar la prevalencia de una cultura de transparencia y rendición de cuentas en sus estructuras. Para ello, necesitan orientación especializada, herramientas y asistencia para el desarrollo de capacidades. También deben estudiar formas de colaborar eficazmente con las entidades encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa, comprender adecuadamente sus obligaciones jurídicas y cumplir adecuadamente todos los requisitos necesarios para seguir ejerciendo actividades comerciales.

El Recuadro 3.13 ofrece algunos ejemplos de programas adoptados en la región y concebidos para incentivar la integridad empresarial y sancionar deficiencias en materias de integridad mediante el cumplimiento corporativo. Aparte, los gobiernos podrían emprender las siguientes acciones:

- Cooperar con el sector privado y, especialmente, con las PYME para identificar incentivos concretos y viables que ayuden a facilitar la integridad en las empresas, sin crear distorsiones del mercado.
- Asegurar marcos legales y regulatorios efectivos para el gobierno corporativo - y códigos de buenas prácticas recomendadas - incluyendo la supervisión del comité de auditoría y/o del comité de auditoría sobre controles internos y programas de cumplimiento corporativo, y para el tratamiento de conflictos de intereses.

⁸ World Bank Enterprise Surveys – Mapping Enterprises in Latin America and the Caribbean (<http://www.enterprisesurveys.org/~media/FPDKM/EnterpriseSurveys/Documents/Topic-Analysis/Mapping-Enterprises-LAC-Note2.pdf>). Por ejemplo, en estudios llevados a cabo recientemente en [Brasil](#) y [México](#), se determinó que el 99 y el 99,8 por ciento (respectivamente) de las empresas de tales países pertenecen a la categoría de PYME. En cuanto a México, consúltese «Financing SMEs and Entrepreneurs: An OECD Scoreboard on Mexico» (https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurs-2016/mexico_fin_sme_ent-2016-28-en#page1); a propósito de Brasil, véase asimismo «SEBRAE – Brazil» (http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/sebrae_english).

- Considerar el apoyo a las prácticas de fomento de la integridad en las empresas mediante la inclusión de la existencia de un programa de integridad empresarial en la evaluación de las ofertas presentadas en contratos públicos. De nuevo, estas disposiciones deben diferenciarse de modo que se tenga en cuenta el tamaño de las empresas.
- Facilitar orientación al sector privado sobre cómo traducir políticas de integridad públicas, como las referidas a la financiación política, los grupos de cabildeo y las normas de empleo tras haber ocupado un cargo público, en la política y las prácticas de la empresa.

Recuadro 3.13. Tres ejemplos de programas de incentivos y sanciones en América Latina

Chile: Certificación.

En Chile, la Ley 20 393 (promulgada en 2009) contempla la investigación, el enjuiciamiento y/o la condena de entidades jurídicas en casos de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y soborno de funcionarios públicos. Esta Ley establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas con el fin de animar a tales personas a desarrollar mecanismos de prevención y detección de delitos. Concretamente, la Ley establece un modelo de cumplimiento corporativo y exige que las empresas certifiquen sus métodos de cumplimiento.

En este sentido, el que la entidad jurídica cuente con un programa de cumplimiento previo a la comisión del delito constituirá una circunstancia atenuante de la responsabilidad penal (artículo 6º, apartado 3). Según el artículo 4º, el modelo debe incluir:

- un modelo de prevención de los delitos;
- la designación de un encargado de prevención;
- la definición de medios y facultades del encargado de prevención;
- el establecimiento de un sistema de prevención de los delitos y
- la supervisión y certificación del sistema de prevención de los delitos:

Aunque la Ley ha representado un avance positivo en el fomento de la integridad en el sector privado, se ofrecen orientaciones mínimas a la hora de certificar tales modelos. Así pues, las empresas han adoptado modelos de calidad diversa. Algunos parecen ser elaborados, mientras que otros apenas van más allá de los requisitos reglamentarios mínimos. Por ejemplo, todos los modelos ofrecen canales para denunciar infracciones según exige la Ley 20 393, pero pocos profundizan en lo que respecta a la protección de los denunciantes. Algunos no contienen medidas específicas de integridad, como políticas sobre regalos y donaciones (OCDE, 2014).

Brasil: Sentencias atenuadas y programa de cumplimiento obligatorio.

En Brasil, el Decreto federal 8420/15 establece pautas para la aplicación de la Ley antisoborno, también conocida como Ley de Empresa Limpia (Ley 12/846). El Decreto contiene aclaraciones adicionales sobre la aplicación de la Ley y ofrece incentivos a las empresas para garantizar que sus programas de integridad cumplan las disposiciones de la Ley (Debevoise, 2015).

El Decreto contiene asimismo una disposición que reconoce el programa de integridad de una empresa como una circunstancia atenuante en el caso de que se imponga una sanción administrativa por corrupción. En virtud del Decreto, la adopción e implementación de un programa de integridad reduce la multa que debe pagar una empresa (artículo 18, apartado 5).

Además, la eficacia del programa de integridad se evalúa sobre la base de parámetros como el compromiso de la alta dirección de la empresa con el programa, las normas de conducta y los códigos éticos, la independencia y la autoridad del organismo interno responsable de la aplicación y supervisión del programa y las medidas disciplinarias aplicables en caso de infracción del programa (artículo 42).

La estructura federal de Brasil permite a los estados adoptar sus propias leyes sobre integridad en el sector privado, de conformidad con el Derecho federal. Por ejemplo, el

Estado de Río de Janeiro adoptó la Ley 7753/17 con el objetivo de aumentar la transparencia en los contratos, mejorar la calidad de las relaciones contractuales y proteger a la administración pública frente a irregularidades. (Artículo 2)

A diferencia de la Ley federal de Empresa Limpia, la ley del estado obliga a las empresas a disponer de un programa de integridad para celebrar contratos, asociaciones, concesiones o asociaciones público-privadas con la Administración pública del estado de Río de Janeiro. El programa obligatorio de integridad es necesario para acuerdos contractuales superiores a 1 500 000 R\$ en el caso de servicios de construcción e ingeniería y a 650 000,00 R\$ en el caso de compras y servicios (art. 1) (Schmidt, Valois, Miranda, Ferreira & Agel - Advogados Associados, sin fecha).

A partir del día en que la empresa celebre un contrato con la Administración pública, las empresas disponen de 180 días para ejecutar su programa de integridad (art. 1), y la Autoridad Contratante se encarga de supervisar su ejecución y evaluar el cumplimiento de la empresa (art. 11). Las empresas que ya cuentan con un programa de integridad en vigor están obligadas a presentar una prueba de su existencia en el momento de la ejecución del contrato. En caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, no se adjudica el contrato a la empresa y esta debe demostrar que el programa se aplica para poder optar a contratos futuros (Schmidt, Valois, Miranda, Ferreira & Agel - Advogados Associados, sin fecha).

México: Programa de Integridad Empresarial y listas blancas.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) de México presentó recientemente el Modelo de Programa de Integridad Empresarial (MPIE). El programa contiene una serie de recomendaciones y herramientas para que las empresas adopten normas de integridad e incluye los siguientes elementos:

- Un manual de organización y procedimientos claro y completo
- Un código de conducta publicado y socializado
- Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría
- Sistemas adecuados de denuncia
- Sistemas adecuados de entrenamiento y capacitación
- Políticas de recursos humanos tendentes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación
- Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses

Aunque el MPIE no es obligatorio, pretende ayudar al sector privado a cumplir los artículos 21 y 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). La SFP prevé que las empresas que dispongan del Modelo de Programa de Integridad Empresarial y sean condenadas posteriormente por la comisión de delitos puedan recibir una sentencia menor, de modo que existe un incentivo jurídico para su adopción.

Con el fin de fomentar el cumplimiento más allá de los incentivos jurídicos, la SFP también ha desarrollado incentivos tales como una «lista blanca» que incluirá los nombres de las empresas que dispongan de un MPIE, un curso de diplomado sobre integridad para el sector privado que impartirán las universidades y certificados de «cumplimiento» que se entregarán a las empresas participantes. La SFP también prevé contar con la participación de la sociedad civil en la concesión de certificados de integridad (en lugar de la SFP), de

modo que se fomente la actuación colectiva y no se trate meramente de una obligación que las empresas deben cumplir porque así lo impone el gobierno.

Fuente:

Debevoise.com. (2015). Brasil emite el esperado Decreto de aplicación de la Ley de Empresa Limpia [en línea]. Disponible en:

www.debevoise.com/~media/files/insights/publications/2015/03/client_updatebrazil_issues_longa_waited_decree_implementing_the_clean_company_act.pdf [consultado el 22 de agosto de 2018].

Schmidt, Valois, Miranda, Ferreira & Agel - Advogados Associados (sin fecha). Requisito del programa de cumplimiento para las empresas que celebran contratos con el Gobierno del Estado de Río de Janeiro - Schmidt, Valois, Miranda, Ferreira & Agel - Advogados Associados [en línea]

Disponible en: www.svmfa.com.br/en/marketing/exigencia-de-programa-de-integridade-para-empresas-que-contratam-com-o-estado-do-rio-de-janeiro/ [consultado el 22 de agosto de 2018].

OECD (2014), Phase 3 report on implementation the OECD anti-soborn convention in Chile, www.oecd.org/daf/anti-bribery/ChilePhase3ReportEN.pdf [Consultado el 21 de julio de 2017].

3.10. Un marco institucional integral y coherente impulsa las políticas de integridad

Con un mayor número de agentes que participan en un sistema, aumenta el riesgo de duplicación y solapamiento, así como la necesidad de una coordinación eficaz. La coordinación es una labor ardua que requiere que «elementos y agentes (...) sigan siendo plurales y diversos, en tanto persigue resultados que sean armoniosos y eficaces» (OECD, 2004_[113]). Los mecanismos formales y/o informales de cooperación y coordinación entre agentes contribuyen a evitar la fragmentación, el solapamiento y las lagunas y, en última instancia, a garantizar la coherencia y el impacto de las políticas presentadas en los apartados anteriores.

En este sentido, responsabilidades institucionales claras para elaborar, dirigir y aplicar los elementos del sistema de integridad son claves para garantizar una implementación eficaz de las políticas y los requisitos normativos. Lógicamente, las responsabilidades deben corresponder al mandato, los recursos y las capacidades necesarios para cumplirlas eficazmente.

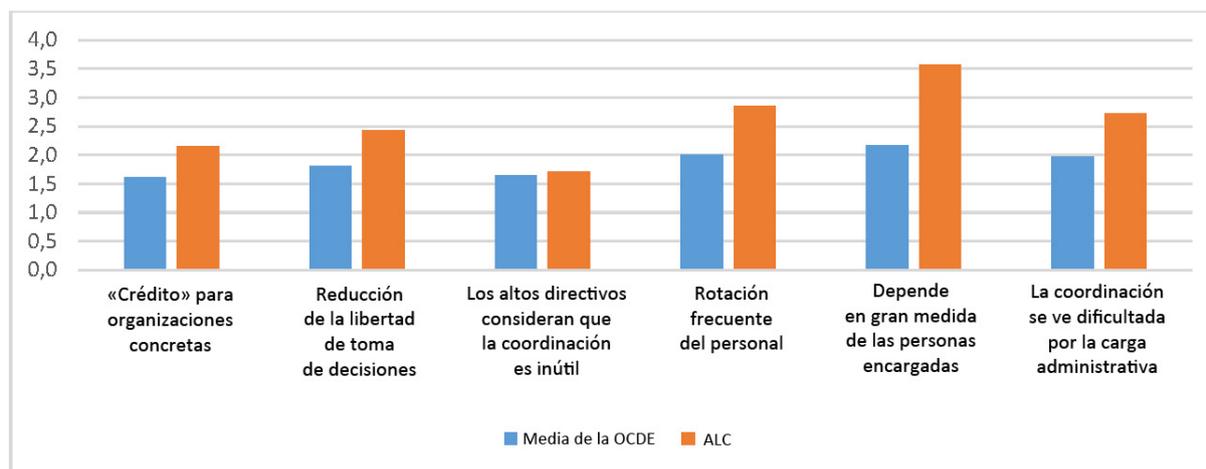
3.10.1. Principales desafíos

Los Estudios de la OCDE sobre de Integridad en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, así como los procesos de adhesión de Colombia y Costa Rica, revelan los desafíos a los que se enfrentan los países para establecer un sistema de integridad pública coherente e integral.

En primer lugar, las deficiencias de coordinación en el centro de gobierno dificultan la integración y la implementación eficaz de las políticas en todas las entidades públicas. Figura 3.17 pone de relieve que, en comparación con los países de la OCDE, un mayor número de países de ALC considera que la calidad de la coordinación depende de las personas encargadas. Esto es reflejo de unas soluciones de coordinación menos institucionalizadas y, por tanto, menos sostenibles. Además, la coordinación se ve dificultada por la carga administrativa, es decir, por la necesidad de obtener la aprobación de los superiores de los agentes implicados antes de poder acordar objetivos comunes entre las diferentes entidades. Por último, un problema ya mencionado en el apartado 3.2, la frecuente rotación del personal, supone una amenaza para la coordinación, ya que socava la continuidad, la creación de confianza y la memoria institucional.

Figura 3.17. Los países de ALC perciben que la calidad de la coordinación depende 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: (OECD, 2017^[72]).

Como respuesta al problema de la coordinación, algunos países, como Colombia y Perú, han establecido comisiones formales en las que los agentes de integridad principales se reúnen periódicamente (OECD, 2017^[11]; OECD, 2017^[9]). Argentina, por ejemplo, ha optado actualmente por un arreglo más informal en el que los agentes se reúnen en mesas de trabajo (OECD, 2018^[10]). Aunque los acuerdos informales tienen la ventaja de permitir una mayor flexibilidad, también son más propensos a desaparecer al producirse cambios en los gobiernos y dependen en mayor medida de las motivaciones individuales de los agentes implicados, lo que constituye precisamente el principal problema identificado en la región. A su vez, los acuerdos más formales corren el riesgo de volverse excesivamente burocráticos. Cualquiera que sea el arreglo elegido, el diálogo es pertinente para las políticas de integridad y todos los agentes principales del sistema de integridad deben formar parte de ese diálogo.

En segundo lugar, las políticas de integridad pública a menudo faltan de continuidad, y con frecuencia las consideraciones a corto plazo predominan sobre una visión a largo plazo. La creación de sistemas resistentes mediante reformas estructurales y la promoción de un cambio cultural requieren, sin embargo, continuidad. Como se ha mencionado anteriormente, la rotación frecuente de personal al producirse cambios de gobierno contribuye a potenciar este riesgo en la región. Aparte, el recurso a los decretos presidenciales, una manera común de introducir reformas sin tener que pasar por un complejo proceso legislativo, permite introducir medidas rápidamente, pero estas también pueden derogarse con rapidez cuando los gobiernos cambian. Las leyes establecen cambios más sostenibles. En Perú, por ejemplo, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) logró sobrevivir a los recientes cambios y crisis, también porque fue creada en virtud de una ley nacional. En México, el Sistema Nacional Anticorrupción se estableció sobre la base de una reforma constitucional; en Colombia, la normativa fundamental en materia de

anticorrupción es una ley «estatutaria» que requiere mayorías especiales en el Congreso para su aprobación y modificación.

En tercer lugar, la implementación de políticas de integridad en las realidades organizacionales de toda la administración pública conlleva dificultades. Para lograrlo, los «agentes de integridad» específicos revisten especial importancia a la hora de complementar la función esencial de los gerentes públicos en el fomento de la integridad y la conformación del comportamiento ético (OECD, 2009^[114]). De hecho, la experiencia internacional realza el valor de contar con una persona o unidad dedicada y especializada que sea responsable de la implementación interna y de la promoción de las leyes y políticas de integridad. No obstante, tales puntos de contacto sobre integridad suelen presentar deficiencias en los países de ALC, o bien son ineficaces debido a la falta de recursos, a la falta de mandatos claros, a la rotación de personal, a la dificultad de que las unidades puedan construir una base de conocimientos o a una carga de trabajo excesiva, si la integridad no es la única tarea asignada al personal.

En cuarto lugar, pasar de una «cultura de casos» ad hoc y reactiva a una «cultura de integridad» más proactiva y centrada en la prevención requiere visión, introspección y previsión y, de este modo, planificación estratégica y operativa (OECD, 2017^[115]). Una estrategia que comprometa al gobierno a obtener resultados concretos, ambiciosos pero viables puede transmitir un mensaje a los ciudadanos que haga hincapié en que se trata de un esfuerzo serio. A su vez, unas metas demasiado amplias, vagas o poco realistas pueden ser reflejo de una falta de voluntad política. Un proceso de planificación reduce el riesgo de limitarse a copiar y pegar las soluciones de otros países y puede ofrecer incentivos para el pensamiento innovador (Johnsøn, 2012^[116]). Un enfoque estratégico también es fundamental para el desarrollo de parámetros comparativos e indicadores y la recopilación de datos creíbles y pertinentes sobre el nivel de implementación, el funcionamiento y la eficacia general del sistema de integridad pública (véase el capítulo 2). Por último, un plan estratégico también puede ser un instrumento de coordinación valioso, ya que debe precisar de una asignación clara de responsabilidades para la consecución de las metas y los objetivos identificados.

Por último, la importancia de generar y mantener el apoyo a la reforma anticorrupción ha sido reconocida desde hace mucho tiempo, pero, en la práctica, tal apoyo se queda corto (Husmann y cols., 2009). Una estrategia de comunicación podría centrarse, en concreto, en dos aspectos:

- comunicar historias de éxito para generar confianza y apoyo en la población y el sector público, de modo que se demuestre que el cambio es posible,
- transmitir la idea de que luchar contra la corrupción es más que detectar y sancionar casos, de manera que se demuestre que la corrupción puede prevenirse mediante una buena gestión pública, a través, por ejemplo, de la planificación, la gestión de recursos humanos y financieros y el control interno.

3.10.2. Oportunidades de acción estratégica

La organización institucional de los sistemas de integridad pública en los países de ALC podría reforzarse mediante el establecimiento o el refuerzo de las áreas esenciales que siguen:

- Establecer un mecanismo de coordinación regular 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 cuente con la asistencia de una unidad técnica que goce de autonomía administrativa y financiera y de las capacidades y los recursos necesarios.

- Promover la continuidad en las políticas de integridad, aclarándose los protocolos de transición cuando se produzcan cambios en el gobierno.
- Garantizar la existencia de un sistema de gestión de la integridad en cada entidad 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.
- Considerar el desarrollo participativo de una estrategia de integridad y anticorrupción nacional que comprometa a los gobiernos a lograr resultados concretos y ambiciosos, pero viables. En el caso ideal, esta estrategia estaría interrelacionada con planes de desarrollo nacionales y sectoriales.
- Considerar la implementación de un sistema central de monitoreo de la integridad que elabore informes periódicos sobre los avances en la implementación de las políticas nacionales de integridad y que ayude a gestionar y comunicar los avances hacia los objetivos de integridad. El sistema de monitoreo podría complementar datos de las encuestas al personal y a ciudadanos (véase más adelante) con datos administrativos y otras fuentes de información cuantitativas o cualitativas (Recuadro 3.14).
- Evaluar las políticas de integridad y considerar la realización de evaluaciones de impacto rigurosas para probar medidas innovadoras con el fin de garantizar el aprendizaje y la mejora continua de las medidas aplicadas.

Recuadro 3.14. Control de la integridad en Corea

La Comisión Coreana Anticorrupción y de Derechos Civiles (ACRC) utiliza dos marcos de evaluación complementarios para supervisar y evaluar la calidad de la aplicación de los esfuerzos anticorrupción, así como sus resultados: las evaluaciones de integridad (EI) y las evaluaciones de iniciativas anticorrupción (EIA).

Evaluación de Integridad (EI)

Corea del Sur evalúa anualmente la integridad de todos los organismos gubernamentales mediante encuestas normalizadas. Se pregunta al personal de 617 organizaciones sobre su experiencia y percepción de la corrupción. Por otra parte, se encuesta a los ciudadanos que han mantenido contacto con las respectivas organizaciones, así como a las partes interesadas y a expertos que tienen interés en el trabajo de la organización. Las respuestas, junto con otra información, se clasifican en un indicador compuesto: el Índice de Integridad Integral.

Evaluación de Iniciativas Anticorrupción (EIA)

La Evaluación de Iniciativas Anticorrupción es una evaluación comparativa de las políticas de integridad entre los organismos gubernamentales coreanos. Los organismos seleccionados para su evaluación presentan un informe de desempeño sobre su implementación de políticas de integridad. Las visitas in situ verifican la información, que posteriormente califica un equipo de evaluación externo. Esto permite que la Comisión Coreana Anticorrupción y de Derechos Civiles (ACRC) observe la voluntad y los esfuerzos emprendidos para el fomento de la integridad en todo el sector público.

Evaluación comparativa y competencia (benchmarking)

Unos resultados deficientes en la EI o en la EIA no dan lugar a sanciones. Sin embargo, los resultados son públicos y la comparación directa de diferentes entidades gubernamentales basada en indicadores de integridad crea una competencia entre tales organismos. Los resultados también se incorporan a la Evaluación de la Actuación del Gobierno. Además, existen recompensas institucionales e individuales por la obtención de unos buenos resultados, como un programa de estudios en el extranjero para los funcionarios responsables de actuaciones extraordinarias en materia de integridad. La mejora continua de los resultados de desempeño indica que estos incentivos podrían ser eficaces.

Fuente: Presentación de Sung-sim Min, Director, División de Evaluación y Encuesta Anticorrupción, ACRC, en la reunión del Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios de Integridad Pública (SPIO) celebrada en la sede de la OCDE en París en el mes de noviembre de 2016.

Todas las medidas recomendadas anteriormente podrían ser respaldadas con una mejora de la base de datos disponible para la toma de decisiones a través del uso de encuestas al personal y a ciudadanos (Recuadro 3.15).

- Realización periódica de una encuesta a empleados públicos gestionada de manera centralizada y dirigida a toda la administración pública. Aparte de las preguntas sobre integridad, la encuesta podría incluir varios aspectos pertinentes a la gestión de los recursos humanos del sector público. Los resultados de la encuesta podrían

utilizarse para medir el progreso a nivel organizacional y para comparar el desempeño entre entidades públicas. Las encuestas podrían ser realizadas por los institutos nacionales de estadística, por los institutos nacionales de administración pública o por entidades públicas similares.

- Las oficinas nacionales de estadística de los países de ALC podrían añadir preguntas o módulos a encuestas dirigidas a hogares, o bien considerar la conveniencia de realizar periódicamente una encuesta ciudadana aparte. Estas encuestas deberían incluir, como mínimo, preguntas sobre experiencia, concienciación y percepción de la corrupción y podría considerarse la posibilidad de formular preguntas relacionadas con valores y actitudes, dilemas y justificaciones. Estas encuestas revisten especial interés para entender mejor la corrupción que se produce en el punto de contacto directo entre funcionarios públicos y ciudadanos y contribuirían a la identificación de ámbitos.

Recuadro 3.15. Uso de encuestas de personal y a ciudadanos con el fin de mejorar la base de datos contrastados para la formulación de políticas de integridad

Encuestas de personal

Las encuestas de personal del sector público gestionadas de manera centralizada que abordan diversos aspectos del empleo público ofrecen la ventaja de que las respuestas pueden correlacionarse y compararse entre entidades públicas y proporcionan información valiosa para el seguimiento y la evaluación de la implementación de políticas de integridad.

- En el Reino Unido, en el marco de la Encuesta de Personal de la Función Pública se entrevista anualmente a casi 300 000 encuestados de 98 organizaciones. Los resultados proporcionan un marco de referencia comparativo entre diversas entidades públicas. Entre los diversos aspectos que comprende la encuesta se encuentran el compromiso de los empleados, la confianza en los directivos y el trato justo. Un cambio significativo en cualquiera de estas dimensiones podría indicar un riesgo de integridad. La repetición de las mismas preguntas a intervalos regulares permite realizar comparaciones a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el porcentaje de respuestas afirmativas a la pregunta: «¿Está seguro de que si denunciara un problema a efectos del Código de la Función Pública en [su organización], aquel se investigaría adecuadamente?», ha aumentado del 58% en 2009 al 70% en 2017.
- En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realiza anualmente una Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional (EDI). Sobre la base de las respuestas a las preguntas, la EDI calcula dos indicadores:
 - Un indicador del ambiente institucional que mide la percepción de los funcionarios respecto a la credibilidad de las normas y políticas y los recursos disponibles en la entidad.
 - Un indicador de desempeño institucional que mide la percepción de los funcionarios a propósito de la capacidad de la entidad para llevar a cabo procesos relacionados con la gestión basada en los resultados, la rendición de cuentas, la promoción del bienestar laboral y la prevención de prácticas irregulares.

Encuestas a ciudadanos

En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realiza la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Esta mide la calidad de los procedimientos y servicios públicos desde la perspectiva de los ciudadanos y estima la satisfacción con los servicios públicos, la confianza en las instituciones y las experiencias de corrupción dentro del sector público. La encuesta se lleva a cabo bienalmente desde 2011 por medio de cuestionarios que cumplimentan muestras de población residente en ciudades de 100 000 o más habitantes. La población destinataria está formada por personas mayores de 18 años. La encuesta comprende los siguientes indicadores que miden aspectos relacionados con la corrupción:

- Tasa de prevalencia de corrupción
- Percepción sobre la frecuencia de la corrupción
- Tasa de incidencia de corrupción
- Corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio público

- Prevalencia de corrupción por trámite, pago o solicitud
- Costos de la corrupción

Fuente: (UK Cabinet Office, 2017_[117]); (INEGI,(n.d.)_[118]).

4. Conclusión: Hacia una agenda de buena gobernanza e integridad en la región

Una buena gobernanza pública y una sólida cultura de integridad son indispensables para apoyar a los países de América Latina y el Caribe en sus esfuerzos por avanzar en una senda de crecimiento más inclusiva y sostenible y ofrecer mejores servicios públicos a sus ciudadanos. Esta publicación recoge los principales desafíos a los que se enfrenta la región en relación con la integridad y la gobernanza, como la amplia brecha existente entre la calidad de iure de la normativa y su implementación de facto, el riesgo de captura de políticas, las deficiencias de la función pública y la falta de autonomía de los servicios judiciales, a niveles tanto local como nacional.

Los casos de corrupción más recientes y el creciente descontento ciudadano constituyen una oportunidad para que los responsables políticos establezcan prioridades estratégicas para la implementación de reformas estructurales y sostenibles destinadas a promover una cultura de integridad. Este informe identifica estas prioridades y ofrece orientaciones estratégicas a los responsables de la formulación de políticas acerca de cómo cumplir sus compromisos con sus ciudadanos, tal como se ilustra en el Compromiso de Lima.

En este sentido, se proponen acciones específicas en el marco de cada prioridad para alentar los esfuerzos de formulación de políticas a escalas local, nacional y regional. En conjunto, aquellas constituyen una agenda o un plan de acción integral que podría definir una línea de actuación para la región y sentar las bases conforme los países que la integran pasen de la voluntad política y los compromisos públicos a unas acciones concretas que fomenten la integridad para el bienestar de todos.

A continuación (anexo 1) se describe brevemente el «**Plan de Acción de Integridad para el Buen Gobierno**», cuyo objetivo consiste en crear una dinámica positiva entre la OCDE, la región de ALC y la comunidad internacional, con el fin de promover un esfuerzo coordinado que fomente la confianza en las instituciones públicas de toda la región, incrementar el nivel de asunción de responsabilidades con respecto a sus ciudadanos y consolidar los esfuerzos de lucha contra la corrupción y una cultura de la integridad en los ámbitos público y privado.

La cooperación regional y el intercambio de buenas prácticas son necesarios para fomentar el potencial de América Latina y el Caribe en la lucha contra la corrupción. La OCDE está dispuesta a apoyar este proceso promoviendo el aprendizaje entre pares y poniendo a disposición de la región sus conocimientos especializados en la materia. Existe una amplia gama de **herramientas de la OCDE** específicas (véase el anexo 2), incluidas redes de políticas regionales, revisiones y evaluaciones de políticas, publicaciones regionales e instrumentos jurídicos. Su objetivo consiste en apoyar las iniciativas emprendidas por los países a través del refuerzo de sus marcos legislativos, reglamentarios e institucionales para mejorar la integridad del sector público, luchar contra los sobornos transnacionales, mejorar la cooperación internacional y fomentar la participación del sector privado. Se necesita una acción coordinada en todos estos frentes para establecer un marco institucional integral y coherente que erradique la corrupción e inspire una sólida cultura de integridad en América Latina y el Caribe.

Referencias

- ACAS (2015), *Code of Practice on disciplinary and grievance procedures*, [92]
<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174> (accessed on 27 November 2017).
- Andres, A. and C. Ramlogan-Dobson (2011), “Is Corruption Really Bad for Inequality? Evidence [120]
 from Latin America”, *Journal of Development Studies*, Vol. 47/7, pp. 959-976,
<http://dx.doi.org/10.1080/00220388.2010.509784>.
- Anton, A. (2012), “The effect of payroll taxes on employment and wages under high labor [39]
 informality”, *Journal of Labor & Development*, Vol. 3/1, p. 20.
- APSC (2015), *Handling misconduct: a human resource manager's guide*, [93]
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/handling-misconduct-a-human-resource-managers-guide-2015> (accessed on 27 November 2017).
- Aranha, A. (2018), *The Web of Accountability Institutions and Corruption Control in Brazil*. [84]
- Banerjee, A. and E. Duflo (2012), *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight [7]
 Global Poverty*, PublicAffairs, New York.
- Bauhr, M. and M. Grimes (2014), “Indignation or resignation: the implications of transparency [42]
 for societal accountability”, *Governance*, Vol. 27/2, pp. 291-320,
<http://dx.doi.org/10.1111/gove.12033>.
- Besley, T. and T. Persson (2013), “Taxation and Development”, in Auberach, A. et al. (eds.), [38]
Handbook of Public Economics, Vol. 5, Elsevier B. V., Amsterdam.
- Bitran, E., S. Nieto-Parra and J. Robledo (2013), “Opening the Black Box of Contract [100]
 Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru”, *OECD
 Development Centre Working Papers*, No. 317, OECD Publishing, Paris,
<http://dx.doi.org/10.1787/5k46n3wwxxq3-en>.
- Brown, M., L. Treviño and D. Harrison (2005), “Ethical leadership: A social learning perspective [79]
 for construct development and testing”, *Organizational Behavior and Human Decision
 Processes*, Vol. 97/2, pp. 117-134, <http://dx.doi.org/10.1016/j.obhdp.2005.03.002>.
- Casas-Zamora, K. (ed.) (2013), *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in [49]
 Latin America and Beyond*, Brookings Institution Press, Washington D.C..
- Casas-Zamora, K. and M. Carter (2017), *Beyond the Scandals: The Changing Context of [6]
 Corruption in Latin America. Rule of Law Report.*, Inter-American Dialogue, Washington

- D.C., http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America_ROL_Report_FINAL_web-PDF.pdf (accessed on 03 September 2018).
- CGU((n.d.)), *Manuais e Capacitação*, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/capacitacoes> (accessed on 27 November 2017). [94]
- Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2012), “The Merit of Meritocratization”, *Political Research Quarterly*, Vol. 65/3, pp. 656-668, <http://dx.doi.org/10.1177/1065912911408109>. [68]
- 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> (accessed on 11 September 2018). [76]
- De Rosa, D., N. Gooroochurn and H. Goerg (2015), “Corruption and Productivity. Firm-level Evidence from the BEEPS Survey”, *Journal of Economics and Statistics*, Vol. 235/2, pp. 115-138. [59]
- dos Santos, L. and P. da Costa (2014), “The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America”, *Journal of Public Affairs*, Vol. 14/3-4, pp. 379-391, <http://dx.doi.org/10.1002/pa.432>. [54]
- Dougherty, S. and O. Escobar (2016), “Could Mexico become the new ‘China’? Policy drivers of competitiveness and productivity”, *OECD Productivity Working Papers*, No. 2016-4, OECD, Paris. [19]
- Dougherty, S. and O. Escobar (2013), “The Determinants of Informality in Mexico's States”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1043, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k483jrvnjq2-en> (accessed on 03 August 2018). [21]
- Emerson, P. (2006), “Corruption, competition and democracy”, *Journal of Development Economics*, Vol. 81, pp. 193-212, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2005.04.005>. [23]
- Escaleras, M., S. Lin and C. Register (2010), “Freedom of information acts and public sector corruption”, *Public Choice* November 2009, pp. 435-460, <http://dx.doi.org/10.1007/s11127-009-9574-0>. [62]
- Falk, A. and M. Kosfeld (2006), “The Hidden Costs of Control”, *American Economic Review*, Vol. 96/5, pp. 1611-1630. [103]
- Faughnan, B. and E. Zechmeister (2011), “Vote Buying in the Americas”, *AmericasBarometer Insights*, No. 57, Vanderbilt University, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights.php> (accessed on 01 September 2018). [47]
- Gamberoni, E. et al. (2016), “Is Corruption Efficiency-Enhancing? A Case Study of Nine Central and Eastern European Countries”, *ECB Working Paper No. 1950*, European Central Bank, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2832009 (accessed on 03 August 2018). [60]

- 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> (accessed on 29 December 2014). [77]
- GOV/PGC/INT(2018)2((n.d.)), *Merit Civil Service: a Foundation for Public Integrity*. [69]
- Gupta, S., H. Davoodi and R. Alonso-Terme (2002), , *Economics of Governance*, Vol. 3/1, pp. 23-45, <http://dx.doi.org/10.1007/s101010100039>. [37]
- 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> (accessed on 29 December 2014). [35]
- Hors, I. (2000), “Les difficultés de la lutte contre la corruption: l'expérience de quatre pays en développement”, *Revue Tiers Monde*, Vol. 41/161, pp. 143-163, <http://www.jstor.org/stable/23592773> (accessed on 03 January 2015). [40]
- IMF ((n.d.)), “IMF Data - Government Finance Statistics”, <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405> (accessed on 19 September 2018). [97]
- INEGI((n.d.)), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/> (accessed on 19 September 2018). [118]
- Institute of Internal Auditors (2013), *IIA Position Paper: The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>. [82]
- International Monetary Fund (2017), *The Role of the Fund in Governance Issues - Review of the Guidance Note - Preliminary Considerations*, The International Monetary Fund, Washington D.C., <http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/08/01/pp080217-background-notes-the-role-of-the-fund-in-governance-issues-review-of-the-guidance-note>. [108]
- Islam, R. (2006), “Does more transparency go along with better governance?”, *Economics and Politics*, Vol. 18/2, pp. 121-167, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0343.2006.00166.x>. [61]
- Itriago, D. (2016), “Wielding influence, building inequality: Capture of tax policies in Latin America and the Caribbean”, *Development (Basingstoke)*, Vol. 59/1-2, pp. 151-157, <http://dx.doi.org/10.1057/s41301-017-0069-x>. [44]
- Johnsøn, J. (2012), *Theories of change in anti-corruption work: A tool for programme design and evaluation*, Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2012:6), Bergen, <http://www.cmi.no/publications/publication/?4635=theories-of-change-in-anti-corruption-work>. [116]
- Kaufmann, D. (2015), “Corruption Matters”, *Finance & Development* September, pp. 20-23. [41]
- Kaufmann, D. and S. Wei (2000), “Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?”, *IMF Working Papers*, Vol. 00/64, p. 1, <http://dx.doi.org/10.5089/9781451848557.001>. [58]

- Kolstad, I. and A. Wiig (2009), “Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?”, *World Development*, Vol. 37/3, pp. 521-532, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.07.002>. [63]
- La Porta, R. and A. Shleifer (2014), “Informality and Development”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28/3, pp. 109-126, <http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.3.109>. [18]
- Lambsdorff, J. (2008), “The organization of anticorruption: Getting incentives right!”, in Rotberg, R. (ed.), *Corruption, Global Security, and World Order*, Brookings Institution Press, Cambridge, MA, <http://www.econstor.eu/handle/10419/55006> (accessed on 07 January 2015). [8]
- Lambsdorff, J. (2003), “How corruption affects productivity”, *Kyklos*, Vol. 56, pp. 457-474, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1046/j.0023-5962.2003.00233.x/abstract> (accessed on 03 January 2015). [15]
- Lavallée, E. (2007), “Corruption, Concurrence et Développement: Une Analyse Econométrique à l’Echelle des Entreprises”, *The European Journal of Development Research*, Vol. 19/2, pp. 274-304, <http://dx.doi.org/10.1080/09578810701289170>. [22]
- Locatelli, G. et al. (2017), “Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room!”, *International Journal of Project Management*, Vol. 35/3, pp. 252-268, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.09.010>. [99]
- 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>. [50]
- Melguizo, Á. et al. (2017), “No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America”, *OECD Development Centre Working Papers*, No. 340, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/26b78724-en>. [14]
- Méon, P. and K. Sekkat (2005), “Does corruption grease or sand the wheels of growth?”, *Public Choice*, Vol. 122/1-2, pp. 69-97, <http://dx.doi.org/10.1007/s11127-005-3988-0>. [57]
- Minjus (2015), *Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador*, <https://www.minjus.gob.pe/actividades-institucionales-y-eventos/minjus-publica-guia-practica-sobre-el-regimen-disciplinario-y-el-procedimiento-administrativo-sancionador/> (accessed on 27 November 2017). [95]
- Mungiu-Pippidi, A. (2015), “Good governance powers innovation”, *Nature*, Vol. 518/7539, p. 295, <http://dx.doi.org/10.1038/518295a>. [27]
- Mungiu-Pippidi, A. (2013), “FOIA as an Anti-Corruption Tool”, *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building*, No. 34, <http://www.againstcorruption.eu> (accessed on 11 September 2018). [64]
- 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, [74]

- Washington D.C, http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_InformeARG_en.pdf (accessed on 08 August 2018).
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity - Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Publishing, Paris. [2]
- OECD (2018), *Integrity Review of Argentina*, OECD Publishing, Paris. [10]
- OECD (2018), “Investing in Integrity for Productivity”, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/investing-in-integrity-for-productivity.pdf> (accessed on 17 July 2018). [29]
- OECD (2018), *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301856-en>. [71]
- OECD (2018), *Open Government Data Report, Enhancing Policy Maturity For Sustainable Impact*, OECD Publishing, Paris. [66]
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [72]
- OECD (2017), *Innovation Skills in the Public Sector: Building Capabilities in Chile*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273283-en>. [80]
- OECD (2017), *Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264264748-en>. [119]
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Coahuila, Mexico: Restoring Trust through an Integrity System*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283091-en>. [106]
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Colombia: Investing in Integrity for Peace and Prosperity*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278325-en>. [11]
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [12]
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271029-en>. [9]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm>. [1]

- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, [67]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm>.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, [115]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm>.
- OECD (2017), *OECD Recommendation on Public Integrity*, [91]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf> (accessed on 06 July 2017).
- OECD (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public [3]
Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en>.
- OECD (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination.*, OECD [105]
Publishing, Paris.
- OECD (2017), *The detection of foreign bribery*, <http://www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm> [89]
(accessed on 01 September 2018).
- OECD (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, [33]
OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>.
- OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, [81]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>.
- OECD (2016), *Fighting Bid Rigging in Public Procurement: Report on Implementing the OECD [24]
Recommendation 2016*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/daf/competition/Fighting-bid-rigging-in-public-procurement-2016-implementation-report.pdf> (accessed on 07 September 2018).
- OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and [46]
the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.
- OECD (2016), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, OECD [70]
Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>.
- OECD (2016), “Investing in Integrity for Productivity”, *Working Party of Senior Public Integrity [17]
Officials, GOV/PGC/INT(2016)6*.
- OECD (2016), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive [78]
Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en>.
- OECD (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, [107]
OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

- OECD (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, Paris, [96]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf> (accessed on 16 September 2018).
- OECD (2016), “Promoting Productivity for Inclusive Growth in Latin America”, *OECD Better Policies Series*, OECD, Paris, [13]
<http://www.oecd.org/publications/promoting-productivity-for-inclusive-growth-in-latin-america-9789264258389-en.htm>.
- OECD (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [83]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en>.
- OECD (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [101]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OECD (2015), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, OECD Publishing, Paris, [28]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264230781-en>.
- OECD (2015), *Corporate Governance and Business Integrity: A Stocktaking of Corporate Practices*, OECD Publishing, Paris, [110]
<http://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Business-Integrity-2015.pdf> (accessed on 20 July 2017).
- OECD (2015), *Corporate Governance and Business Integrity: A Stocktaking of Corporate Practices*, <http://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Business-Integrity-2015.pdf> (accessed on 20 July 2017). [111]
- OECD (2015), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [73]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>.
- OECD (2015), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, [86]
<https://doi.org/10.1787/9789264243279-en>.
- OECD (2015), “Transparency and integrity in lobbying”, in *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, [53]
http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-35-en.
- OECD (2014), *Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [85]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en>.
- OECD (2014), *Government at a glance : Latin America and the Caribbean 2014 : towards innovative public financial management.* [98]
- OECD (2014), *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris, [90]
<http://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm> (accessed on 01 September 2018).
- OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing risks for a cleaner public service.*, OECD Publishing, Paris. [104]

- OECD (2012), *OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement - OECD*, <http://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>. [25]
- OECD (2012), *Typology on Mutual Legal Assistance in Foreign Bribery Cases*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/TypologyMLA2012.pdf> (accessed on 01 September 2018). [88]
- OECD (2011), *How's Life?: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>. [31]
- OECD (2010), *Collusion and Corruption in Public Procurement. Global Forum on Competition.*, <http://www.oecd.org/competition> (accessed on 07 September 2018). [26]
- OECD (2009), *OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement: Helping governments to obtain the best value for money*, <https://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf>. [102]
- OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris. [114]
- OECD (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. [52]
- OECD (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>. [113]
- OECD/CAF/UN ECLAC (2018), *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-en>. [4]
- OECD/CAF/UN ECLAC (2016), *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en>. [32]
- OECD et al. (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr. [45]
- OECD and IDB (2014), *Government at a Glance : Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209480-e>. [65]
- OECD Publishing (ed.) (2012), *Identification and quantification of the proceeds of bribery : a joint OECD-StAR analysis.*, OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264174801-en>. [87]
- Page, M. and J. Mignone (2017), “Dinero, partidos y campañas. Hoja de ruta para avanzar hacia un sistema de financiamiento más eficiente y transparente”, *Documento de Políticas Públicas/Recomendación 185*, <http://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/185-DPP-> [51]

- [IP-Dinero-partidos-y-campa%C3%B1as-Mar%C3%ADa-Page-y-Josefina-Mignone-2017.pdf](#) (accessed on 11 February 2018).
- 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>. [36]
- Perrotti, D. and R. Sánchez (2011), “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, *Recursos Naturales e Infraestructura*, No. 153, CEPAL. [30]
- Querbach, T. and C. Arndt (2017), “Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en>. [55]
- Roseth, B., A. Reyes and C. Santiso (eds.) (2018), *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*, Banco Interamericano de Desarrollo / Inter-American Development Bank, Washington D.C., <http://dx.doi.org/10.18235/0001150>. [56]
- Scartascini, C. et al. (eds.) (2011), *El juego político en América Latina : ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Bogotá, <https://publications.iadb.org/handle/11319/332> (accessed on 25 May 2018). [43]
- Schöberlein, J., S. Biermann and S. Wegner (2012), *Motivating Business to Counter Corruption A Global Survey on Anti-Corruption Incentives and Sanctions*, Humboldt-Viadrina School of Governance, Berlin, https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2016/11/HVSG_ACIS_Survey_20140211.pdf (accessed on 01 September 2018). [112]
- 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>. [16]
- Seligson, M. (2002), “The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries”, *The Journal of Politics*, Vol. 64/2, pp. 408-433, http://journals.cambridge.org/abstract_S0022381600001328 (accessed on 03 January 2015). [5]
- Soto, H. (1989), *The other path: the invisible revolution in the Third World*, Harper & Row. [20]
- Strazza, L. et al. (2016), “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia”, <https://publications.iadb.org/handle/11319/6621> (accessed on 04 August 2018). [75]
- UK Cabinet Office (2017), *Civil Service People Survey 2017. Civil Service benchmark scores*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/659565/Civil_Service_People_Survey_2017_Benchmark_scores.pdf (accessed on 19 September 2018). [117]
- UNODC (2013), *A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf. [109]

V-DEM Project (2017), *Party Institutionalising Index*, <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/> (accessed on 21 September 2018). [48]

You, J. and S. Khagram (2005), “A comparative study of inequality and corruption”, *American Sociological Review*, Vol. 70/1, pp. 136-157, <http://asr.sagepub.com/content/70/1/136.short> (accessed on 29 December 2014). [34]

Anexo I

Integridad para el Buen Gobierno en América Latina y el Caribe: Un plan de acción

1. Mitigar el riesgo de captura de políticas

Finanzas políticas [Compromiso de Lima (CL), puntos 25 y 26]

1. Prohibir explícitamente la compra de votos y hacer obligatoria la publicación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales, estableciendo límites a los gastos.
2. Exigir el uso de cuentas bancarias para todas las contribuciones privadas y prohibir las contribuciones en efectivo al objeto de contrarrestar la informalidad y evitar violaciones de las normativas vigentes.
3. Evaluar las funciones y recursos de los órganos de gestión electoral para garantizar su independencia y eficacia *de facto*. Invertir en las capacidades profesionales del personal para desarrollar sus capacidades de implementación.
4. Garantizar la publicación oportuna de los informes de partidos políticos y candidatos en formatos fácilmente accesibles y utilizables para permitir el control de los ciudadanos.
5. Promover procedimientos de selección de candidatos democráticos dentro de los partidos políticos, como ser elecciones primarias cerradas o abiertas.

Cabildeo

6. Evaluar la definición de los grupos de cabildeo y de sus actividades (y legislar consecuentemente) para garantizar que el marco sea sólido y exhaustivo y que se eviten las malinterpretaciones.
7. Hacer pública la información sobre las actividades de cabildeo, incluyendo quiénes son los lobistas, en nombre de quién actúan, sobre quiénes cabildean, qué problemas tratan y qué resultados esperan obtener.
8. Reforzar el cumplimiento de los reglamentos sobre las actividades de cabildeo y los códigos de conducta de los lobistas. Aplicar sanciones tanto a funcionarios públicos como a lobistas por conductas indebidas.
9. Realizar una evaluación periódica de los costos y beneficios para los gobiernos y los lobistas. Esto podría contemplarse en el marco jurídico. La recolección de datos es crucial para garantizar que el marco de actividades de los grupos de cabildeo cumpla su objetivo previsto.
10. Sensibilizar sobre la normativa relativa a los grupos de cabildeo en el sector público, el sector privado y la sociedad en su conjunto para abordar la percepción negativa de las actividades de los lobistas y promover la transparencia en sus actividades.

Participación de las partes interesadas en procesos regulatorios

11. Convertir la consulta a las partes interesadas en un elemento sistemático y esencial del proceso íntegro de elaboración de normativa. Garantizar la aplicación de los requisitos jurídicos y englobar toda la administración.
12. Introducir funciones de supervisión para revisar si las opiniones de las partes interesadas se han tenido en cuenta efectivamente en la elaboración de la normativa.
13. Contar con plazos suficientes para tener en cuenta las observaciones de las partes interesadas antes de adoptar una decisión final sobre los proyectos de propuestas reglamentarias. Facilitar información a las partes interesadas sobre cómo se han aplicado sus observaciones a través, por ejemplo, de resúmenes en línea.
14. Mejorar la metodología de participación de las partes interesadas, vinculándola estrechamente al proceso de Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR). Mejorar el acceso a la información, adaptándolo a las necesidades y capacidades de las partes interesadas para mejorar la comprensión del problema de que se trate y obtener observaciones fundamentadas.
15. Utilizar un único sitio web centralizado del gobierno que recoja todas las consultas en curso para facilitar la difusión entre un público lo más amplio posible y garantizar un fácil acceso a las consultas.
16. Hacer uso de mecanismos innovadores de responsabilidad social, como auditorías sociales o presupuestos participativos, para reducir los riesgos de influencia indebida.

2. Mejorar la eficiencia, la eficacia y la apertura de la administración pública

Simplificación administrativa [CL, punto 33]

17. Reducir la carga administrativa para los ciudadanos y el sector privado mediante la identificación sistemática de las áreas más engorrosas (por ejemplo, mediante encuestas).
18. Aplicar objetivos cuantitativos de reducción de la carga para potenciar la eficacia de los programas de simplificación, fomentar la rendición de cuentas y aumentar la credibilidad.

Gobierno abierto y digital [CL, punto 14]

19. Promover, cuando sea posible, el desarrollo de sistemas de tecnología de la información, adopción de políticas y mejores prácticas para garantizar que todos los datos del gobierno sean disponibles de manera predeterminada, con el fin de publicar de manera proactiva información del sector público sin necesidad de acción ciudadana, promoviendo, en particular, el acceso, el intercambio y la reutilización de datos gubernamentales abiertos.
20. Diseñar Estrategias Nacionales de Gobierno Abierto que engloben iniciativas en todas las ramas de las administraciones central y subnacional, con referencia explícita a su agenda de integridad.
21. Fortalecer la función del centro de gobierno para armonizar las políticas de integridad y anticorrupción, las políticas de transparencia y las estrategias de gobierno digital con la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto.
22. Reforzar los marcos jurídicos relativos al acceso a la información pública y fortalecer el cumplimiento en el conjunto del sector público.
23. Fomentar y potenciar la transparencia presupuestaria mediante la participación activa de los ciudadanos y la limitación del recurso a la asignación presupuestaria específica.

3. Establecer bases para un servicio civil ético y receptivo basado en el mérito

Marco de Integridad Pública para la Ética en el servicio civil [CL, punto 11]

24. Fortalecer los valores fundamentales del servicio civil, como el mérito, la probidad, la neutralidad política y la legalidad en la contratación y la gestión de la carrera profesional.
25. Establecer estructuras organizativas transparentes y lógicas que identifiquen claramente las posiciones y describan la función y el trabajo que deba realizarse en cada puesto.
26. Hacer que el organigrama completo esté abierto al control público para evitar el clientelismo y el nepotismo.
27. Reforzar la función de las evaluaciones del desempeño, garantizando su transparencia, eficacia y fiabilidad y vinculando el desempeño individual a unos objetivos organizativos más amplios.
28. Incluir la integridad como un indicador de desempeño, sobre todo en el caso de los funcionarios de alto nivel. Distinguir con un reconocimiento especial a los servidores públicos que adopten sistemáticamente comportamientos meritorios o contribuyan a desarrollar una cultura de integridad.
29. Garantizar que el marco de gestión de la integridad pública se base en los riesgos de corrupción y se aplique a todos los servidores públicos y empleados, independientemente de su situación contractual.

Prevención y resolución de conflictos de intereses [CL, punto 10]

30. Proporcionar orientación y garantizar la formación continua y la sensibilización sobre cuestiones éticas y procedimientos públicos en situaciones de conflicto de intereses y dilemas éticos.
31. Distinguir entre declaraciones patrimoniales y procedimientos ad hoc para resolver situaciones de conflicto de intereses, transmitiendo claramente que no siempre es posible evitar que se plantee un conflicto de intereses, pero que la cuestión crítica es que el servidor público identifique, resuelva y gestione el conflicto.

4. Reforzar el control y la auditoría internos y externos

Gestión de riesgos

32. Asegurar que la gestión de riesgos esté a cargo de los gerentes públicos, los “dueños del riesgo” (la primera línea de defensa). Garantizar que los resultados se utilicen para tomar decisiones estratégicas y mejorar la eficacia y la eficiencia de las actividades de control.
33. Llevar a cabo actividades de formación y sensibilización tanto dentro de las instituciones responsables como entre estas para facilitar la coordinación. Contar con la participación de todos los niveles institucionales y mejorar el conocimiento de las funciones de las distintas partes interesadas en el sistema de control interno, en línea con estándares internacionales.
34. Promover una cultura de integridad y gestión del riesgo a través de políticas y capacitaciones y del ejemplo transmitido por la alta dirección que envíe un mensaje positivo a través del que se vinculen las medidas contra la corrupción y a favor de la integridad al éxito en la consecución de los objetivos estratégicos y la eficacia de la gobernanza.
35. Reforzar los marcos de planificación y gestión pública para facilitar la rendición de cuentas respecto a los resultados y, por tanto, establecer incentivos para que los gerentes públicos aprecien el valor agregado del control interno y la gestión de riesgos.
36. Facilitar la elaboración de informes internos y externos a las autoridades competentes, sin temor a represalias, mediante marcos eficaces de protección de denunciantes, garantizándose el seguimiento y promoviéndose una cultura de apertura.

Órganos de control autónomos e independientes [CL, punto 15]

37. Garantizar (incluso a través de la legislación) que las entidades de auditoría externas e internas operen con independencia de los poderes ejecutivo y legislativo, tengan independencia en la gestión de recursos, establezcan su programa de trabajo, lleven a cabo auditorías y efectúen un seguimiento de estas.
38. Encomendar a las entidades de auditoría que amplíen su ámbito de actividades más allá de la supervisión, centrándose en la realización de auditorías que ofrezcan perspectivas y pronósticos a los responsables de la toma de decisiones gubernamentales con el fin de mejorar las políticas. Ello implica que las entidades de auditoría trabajen en el desarrollo de nuevos productos (por ejemplo, auditorías de problemas de integridad sistémica o evaluaciones de riesgos a nivel gubernamental), así como en la provisión de garantía de calidad.
39. Ampliar las actividades formativas para profesionalizar la actividad de auditoría pública.
40. Incrementar las estrategias de proyección exterior y comunicación de las entidades de auditoría para mejorar la pertinencia y el impacto de su trabajo entre los principales interesados, incluidos los auditados, los órganos legislativos y los ciudadanos.
41. Elaborar políticas y prácticas que permitan a los organismos de auditoría externos e internos realizar un seguimiento de las recomendaciones y los resultados de los informes de auditoría, incluidas las acciones específicas emprendidas por los gobiernos para reforzar los sistemas de integridad.
42. Identificar oportunidades de cooperación transnacional entre entidades de auditoría, incluidas auditorías conjuntas (por ejemplo, auditorías de entidades gubernamentales responsables de los pasos de aduanas y fronteras), con el fin de garantizar un enfoque global y coordinado para abordar áreas de alto riesgo de actividades ilícitas.
43. Armonizar los objetivos estratégicos de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) en todos los niveles de gobierno con el fin de mejorar la coordinación.
44. Incrementar los recursos presupuestarios de los órganos legislativos subnacionales y las EFS. Abordar los déficits de capacidad para ayudar a las instituciones de auditoría a

cumplir sus mandatos y mitigar el riesgo de disparidades entre regiones y niveles de gobierno.

5. Mejorar la confianza en el sistema mediante mecanismos de ejecución eficaces

Autoridades encargadas de velar por el cumplimiento independientes y autónomas [CL, puntos 1, 2 y 24]

45. Revisar y aplicar los códigos de conducta de fiscales y jueces.
46. Revisar las leyes existentes que rigen el nombramiento, el mandato, la destitución y la disciplina de fiscales y jueces, para velar por que la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de corrupción no estén sujetos a una influencia indebida.
47. Considerar la posibilidad de revisar modelos de resolución prejudicial o resolución de casos de corrupción, señalándose la necesidad de contar con un marco jurídico estricto, claro y público que permita la aplicación de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias y respete las normas de coherencia, previsibilidad, transparencia y revisión judicial que son esenciales en este tipo de procedimientos.
48. Revisar las leyes existentes que rigen las obligaciones de informar o las facultades de instrucción de los fiscales que tramiten casos individuales.
49. Proveer los recursos adecuados que permitan la investigación y procesamiento efectivo de casos de soborno.

Criminalizar la corrupción [CL punto 21]

50. Penalizar los actos de corrupción y los delitos conexos, incluido el soborno de funcionarios públicos extranjeros, de conformidad con los tratados internacionales, en particular en virtud de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), la Convención Interamericana contra la Corrupción (IAC) y la Convención de la OCDE sobre Lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (Convención contra el soborno).

Refuerzo de los marcos de responsabilidad corporativa [CL, punto 35]

51. Legislar que hagan posible que las empresas sean jurídicamente responsables de actos de corrupción, incluso en ausencia de procedimientos en contra o de una condena a la persona cuyos actos hayan generado la responsabilidad de la empresa.
52. Garantizar una base jurisdiccional suficientemente amplia para exigir responsabilidades a las empresas.
53. Permitir que se impongan sanciones eficaces, proporcionadas o disuasorias (penales, administrativas, etc.) a las empresas que cometan actos de corrupción, incluidas sanciones pecuniarias y la confiscación de bienes o ganancias ilícitas.
54. Incluir disposiciones relativas a la responsabilidad por actos cometidos por intermediarios en nombre de una empresa, incluidas tanto personas jurídicas vinculadas como empresas o personas no vinculadas.
55. Ofrecer orientaciones adecuadas a las autoridades fiscales y reglamentarias sobre cómo evaluar la eficacia de los programas de integridad o cumplimiento corporativo. Revisar periódicamente estas herramientas para incorporar la evolución del derecho y su aplicación práctica.

Cooperación internacional en la lucha contra la corrupción transnacional [CL, punto 36]

56. En particular, consultar a las autoridades de otros países y cooperar con ellas a través de medios como el intercambio de información espontáneo o sujeto a una petición previa, la aportación de pruebas, la extradición y la identificación, la congelación, el decomiso, la confiscación y la recuperación de los productos del soborno.
57. Hacer pleno uso de los marcos de asistencia jurídica mutua (AJM) internacional existente. Considerar formas de prestar AJM entre países en casos de corrupción, incluidos la armonización de los umbrales probatorios.
58. Llevar a cabo consultas bilaterales o multilaterales con contrapartes extranjeras de manera periódica, al objeto de abordar obstáculos específicos; debatir las solicitudes pendientes y el modo de avanzar; debatir los avances recientes y establecer relaciones basadas en la confianza y la cooperación.

Aplicación de la normativa disciplinaria

59. Crear marcos disciplinarios exhaustivos y coherentes que apliquen respuestas disciplinarias coherentes a todas las categorías de funcionarios públicos. Crear regímenes simplificados y unificados coherentes con el marco de integridad pública.
60. Garantizar un rápido intercambio de información entre las instituciones que participen en los procedimientos disciplinarios.
61. Establecer mecanismos de coordinación entre las instituciones y entidades pertinentes para promover un funcionamiento fluido del sistema en su conjunto y permitir la puesta en común continua de problemas y experiencias.
62. Mejorar la eficacia del sistema disciplinario, garantizando la supervisión y la coordinación entre entidades disciplinarias.
63. Ampliar la recopilación de datos y mejorar la cantidad y calidad de la información (incluidos el número de investigaciones, la tipología de infracciones, la duración de los procedimientos, las instituciones intervinientes, etc.), analizando las tendencias por año, entidad o conducta sancionada.
64. Hacer transparentes y accesibles los datos y las estadísticas de índole disciplinaria y comunicarse con los ciudadanos de una manera interactiva y atractiva, con el fin de demostrar su compromiso, mejorar la comprensión del régimen disciplinario, estimular la rendición de cuentas y fomentar la confianza de los ciudadanos.
65. Reforzar la profesionalidad y la capacidad del personal disciplinario mediante la formación continua. Proporcionar herramientas y canales que orienten y apoyen a los órganos disciplinarios en la tramitación de los casos a través de guías, manuales o direcciones de correo electrónico específicas.

6. Prevenir la corrupción en la contratación pública

Control interno, auditoría y colaboración entre organismos [CL, puntos 14, 27 y 30]

66. Identificar los riesgos para la integridad a lo largo de todo el ciclo de contratación pública y reforzar el control y la auditoría internos.
67. Adaptar las estrategias de gestión de riesgos a la naturaleza y las características de los procesos de contratación, garantizando que tales estrategias engloben a todas las partes interesadas que intervienen en los procedimientos individuales. Las estrategias de gestión del riesgo y las medidas de atenuación deben adaptarse a la magnitud y la complejidad de los procedimientos de contratación pública.

68. Asegurar que los funcionarios de compras públicas sean profesionales, contratados en base a méritos y entrenados en ética pública y gestión de conflicto de intereses con ejemplos cercanos a su realidad cotidiana.
69. Revisar los procedimientos de contratación existentes para garantizar el equilibrio entre los costos y los beneficios del control, con el fin de reducir los costos de control ocultos en la motivación y la conducta de los responsables de contratación pública.
70. Establecer protocolos para evitar licitaciones fraudulentas y detectar la connivencia en la contratación pública mediante la difusión de materiales sobre indicadores de sensibilización frente al fraude y la connivencia entre los responsables de la contratación pública.
71. Revisar la legislación nacional en materia de contratación para garantizar que las licitaciones públicas se diseñen de la manera más eficaz y facilitar así resultados competitivos.
72. Establecer una relación permanente entre las autoridades de competencia y las agencias de contratación de manera que, en caso de que los mecanismos preventivos no protejan los fondos públicos frente a la complicidad de terceros, las agencias de contratación pública puedan confiar en las autoridades de competencia para que estas les ayuden a investigar y perseguir posibles conductas anticompetitivas.

Tecnología como herramienta para la integridad en la contratación pública [CL, puntos 14, 17, 27 y 30]

73. Mejorar las plataformas electrónicas de contratación pública haciéndolas modulares, flexibles, escalables, seguras y fáciles de usar. Entablar un diálogo sobre políticas en este ámbito en el que los países de América Latina cuenten con innovaciones pertinentes.
74. Aprovechar las herramientas tecnológicas para explotar la gran cantidad de datos generados por los registros de contratación con el fin de detectar pautas de conducta indebida y corrupción.

7. Desarrollar capacidades a escala subnacional para promover políticas de integridad articuladas

Mecanismos de coordinación integrados [CL, puntos 14 y 38]

75. Establecer mecanismos de coordinación vertical –incluyendo canales de retroalimentación– para incluir a los gobiernos subnacionales en la formulación de políticas de integridad y abordar los retos de implementación de una manera específica (a la medida) pero integrada. Facilitar el intercambio de buenas prácticas para garantizar la adopción más generalizada de las soluciones innovadoras que se planteen en los gobiernos de nivel inferior.
76. Garantizar la coherencia de las normas de integridad entre los niveles subnacional y central, exigiendo, por ejemplo, a las entidades subnacionales que adopten sus propios códigos de conducta específicos basados en directrices centrales.
77. Dotar a los equipos de auditoría interna de los recursos adecuados para garantizar un grado suficiente de independencia.

Nivel subnacional [CL, punto 14]

78. Establecer marcos que alienten a las entidades subnacionales a identificar sus propias prioridades y a atender sus propias necesidades en relación con la integridad pública por medio del desarrollo de mecanismos de apropiación ascendentes.
79. Designar a una persona (a tiempo completo o parcial, dependiendo del tamaño de la autoridad subnacional) responsable de aplicar las políticas de integridad y de fortalecer la cultura de la integridad mediante la orientación y la sensibilización respecto a las normas de integridad.
80. Realizar diagnósticos de riesgos de corrupción en los gobiernos locales para desarrollar legislación, políticas, procedimientos y una evaluación periódica del riesgo de corrupción en cada autoridad subnacional en relación con las funciones y operaciones de la autoridad de que se trate.

8. Promover el buen gobierno corporativo y de integridad en las empresas públicas*Propiedad y gobernanza*

81. De conformidad con los Principios de Alto Nivel del G20 y las próximas Directrices de anticorrupción e integridad de la OCDE para las empresas públicas, se motiva a los gobiernos a adoptar medidas legales y prácticas para fortalecer los marcos de propiedad, gobernanza y rendición de cuentas para garantizar la integridad y prevenir la corrupción de las empresas estatales.
 82. Establecer regímenes de propiedad que conduzcan a la integridad por ejemplo, separando claramente la propiedad de otras funciones gubernamentales.
 83. Garantizar que las expectativas del Estado como propietario de las empresas estén claramente definidas
 84. Salvaguardar la autonomía de las empresas públicas y de sus órganos de toma de decisiones asegurando que las éstas sean supervisadas por juntas directivas eficaces y competentes, así como la gerencia ejecutiva, que sean nombradas tomando en base el debido proceso de su integridad y calificaciones profesionales, y facultadas para supervisar la gestión y las operaciones de las empresas.
 85. Actuar como propietarios activos e informados de las empresas estatales, lo que incluye garantizar que las agencias pertinentes (que incluyen, entre otras, la entidad propietaria) supervisen los esfuerzos anticorrupción de las empresas estatales como parte del monitoreo y de la supervisión de riesgos. Esto también podría incluir la celebración de mesas redondas, grupos de trabajo, seminarios, programas de capacitación y talleres.
- *Mecanismos de rendición de cuentas y revisión para las empresas estatales*
86. Asegurar que los estados financieros de las empresas estatales estén sujetos a auditorías regulares de acuerdo con normas de auditoría de alta calidad.
 87. Considerar complementar la función de auditoría del estado con auditores profesionales (por ejemplo, firmas auditoras del sector privado).

9. Promover una responsabilidad compartida con el sector privado para crear una cultura de integridad

Programas de promoción de la integridad y códigos de conducta del sector privado [CL, puntos 11 y 12]

88. Trabajar con el sector privado, incluidas asociaciones empresariales y PYMEs, para identificar incentivos concretos y viables que ayuden a facilitar la integridad en las empresas, sin crear distorsiones del mercado.
Asegurar marcos legales y regulatorios efectivos para el gobierno corporativo - y códigos de buenas prácticas recomendadas - incluyendo la supervisión del comité de auditoría y/o del comité de auditoría sobre controles internos y programas de cumplimiento corporativo, y para el tratamiento de conflictos de intereses.
 89. Incluir la existencia de un programa de integridad empresarial en la evaluación de las ofertas presentadas en contratos públicos, teniendo en cuenta el tamaño de las empresas.
 90. Incentivar sistemas efectivos de cumplimiento y auto-divulgación voluntaria, para transformar la conducta empresarial responsable en una ventaja competitiva.
 91. Facilitar orientación al sector privado sobre cómo traducir políticas de integridad públicas, como las referidas a la financiación política, el cabildeo y las normas de empleo tras haber ocupado un cargo público, en la política y las prácticas de la empresa.
 92. Promover la acción colectiva entre las partes interesadas del sector privado para abordar conjuntamente los problemas de corrupción y reportar la solicitud de sobornos o inquietudes similares de una manera no amenazante y confidencial.
-

10. Un marco institucional integral y coherente impulsa las políticas de integridad y anticorrupción

Disposiciones institucionales en materia de integridad [CL, puntos 3, 39 y 40]

93. Desarrollar de un modo participativo una estrategia de integridad y anticorrupción nacional que comprometa a los gobiernos a lograr resultados concretos y ambiciosos pero viables. Esta estrategia estaría interrelacionada con planes de desarrollo nacionales y sectoriales.
94. Establecer un mecanismo de coordinación regular 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.
95. Crear una unidad técnica dotada de autonomía administrativa y financiera y de las capacidades y recursos necesarios para asistir al mecanismo de coordinación.
96. Garantizar la existencia de un sistema de gestión de la integridad en cada entidad que comprenda una unidad o una persona dedicada a la prevención de la corrupción y a la promoción de una cultura de integridad organizacional que pueda apoyar el análisis de riesgos de corrupción y elaborar planes de acción de integridad. Lo ideal sería que tales unidades no participaran en la detección, investigación o sanción de malas prácticas.
97. Poner en marcha un sistema central de monitoreo de la integridad que elabore informes periódicos sobre los avances en la implementación de las políticas nacionales de integridad y que ayude a gestionar y comunicar los avances en pos de la consecución de sus objetivos. El sistema de monitoreo podría complementar datos de encuestas al personal y a ciudadanos con datos administrativos y otras fuentes de información cuantitativas o cualitativas.
98. Aclarar los protocolos de transición entre gobiernos para promover la continuidad de las políticas de integridad y anticorrupción.

Mejorar la base empírica para las políticas de integridad [CL, punto 49]

99. Llevar a cabo evaluaciones de deficiencias orientadas a la adopción de medidas, también a escala local, para permitir la identificación de obstáculos a la implementación, con el fin de elaborar, supervisar y revisar planes de gestión del cambio.
100. Realizar encuestas al público y al personal gestionadas sobre la integridad y cuestiones relacionadas con la gestión de recursos humanos en toda la administración pública, cuyos resultados puedan servir para medir el progreso a nivel organizacional y para comparar el desempeño entre entidades públicas. Las encuestas podrán ser realizadas por oficinas nacionales de estadística, institutos nacionales de administración pública o entidades públicas similares.
101. Complementar las encuestas de hogares realizadas por las oficinas nacionales de estadística o realizar periódicamente una encuesta a ciudadanos que incluya preguntas sobre integridad (por ejemplo, sobre experiencia, concienciación y percepción de la corrupción, pero también sobre valores, actitudes, dilemas y justificaciones).
102. Evaluar las políticas de integridad, y considerar aplicar evaluaciones de impacto rigurosas para comprobar la implementación de medidas innovadoras, para facilitar el aprendizaje y la mejora continua.

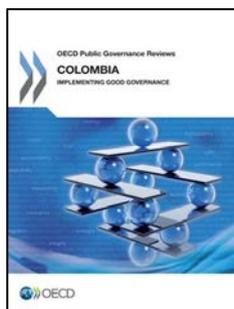
Anexo II

Herramientas de la OCDE para reforzar la integridad, la gobernanza pública y la lucha contra la corrupción

Gobernanza pública

A. Revisiones políticas de la OCDE

Las **Revisiones de Gobernanza Pública de la OCDE** evalúan las fortalezas y las debilidades del sector público de un país a la hora de abordar los retos socioeconómicos. Los estudios inciden en el análisis y la conexión de los temas que contribuyen a la consecución de un Estado más resiliente, como la capacidad de los centros de gobierno para orientar y poner en práctica una estrategia nacional a largo plazo, la sostenibilidad del marco presupuestario, una gestión de los recursos humanos basada en el rendimiento, la evaluación de políticas y una gobernanza a múltiples escalas. **Colombia** (2014), **Costa Rica** (2017), **Perú** (2016) y **Paraguay** (2018) han sido objeto de Revisiones de la Gobernanza Pública.



Integridad del sector público

A. Revisiones políticas de la OCDE

Las **Revisiones de Integridad de la OCDE** evalúan de manera sistemática el funcionamiento de las políticas de gestión de la integridad dentro de un gobierno. El análisis de riesgos constituye el núcleo de estas revisiones para identificar y abordar las vulnerabilidades frente a la corrupción, así como para evaluar el déficit de implementación de las medidas de integridad. **Argentina** (en curso), **Brasil** (2012), **Perú** (2017), **Colombia** (2017) y **México** (2017) han sido objeto de Revisiones de Integridad. También se han realizado revisiones en relación con gobiernos subnacionales, incluido, recientemente, el de Coahuila, México (2017). La OCDE también ha colaborado con las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de **Brasil** (2013), **Chile** (2014) y **México** (2017) para identificar nuevas formas en las que las EFS pueden inducir el cambio y una mejor gobernanza mediante auditorías, evaluaciones y coordinación con el Centro de Gobierno. Además de las cuestiones de gestión de riesgos y control interno, la labor de la OCDE con las entidades fiscalizadoras abarca una serie de cuestiones de gobernanza, como la elaboración de presupuestos basada en el rendimiento y la formulación de políticas basadas en datos contrastados.



B. Instrumentos jurídicos de la OCDE

[Recomendación de la OCDE sobre integridad pública](#)⁹: La eficacia de los enfoques tradicionales basados en la creación de más normas, un cumplimiento más estricto y una aplicación más rigurosa ha sido limitada. La integridad pública constituye una respuesta estratégica y sostenible frente a la corrupción. La integridad es uno de los pilares fundamentales de las estructuras políticas, económicas y sociales, por lo que es esencial para el bienestar económico y social y para la prosperidad de las personas y las sociedades en su conjunto.

La Recomendación ofrece a los responsables de la formulación de políticas una visión respecto a una estrategia de integridad pública. Pasa de un enfoque de las políticas de integridad ad hoc a un enfoque dependiente del contexto, conductual y basado en el riesgo, haciendo hincapié en cultivar una cultura de integridad en el conjunto de la sociedad.

La Recomendación se basa en tres pilares:

- i. Crear un sistema coherente e integral de integridad pública
- ii. Cultivar una cultura de integridad pública
- iii. Activar una rendición de cuentas eficaz

Chile y México se adhirieron a la Recomendación en 2017. **Colombia** se habrá adherido a la Recomendación una vez finalizado el proceso para convertirse en Miembro de la Organización.



[Recomendación de la OCDE sobre las Directrices de la OCDE para la gestión de conflictos de intereses en el servicio público](#): El objetivo principal de la Recomendación es ayudar a quienes se adhieran, a escala del gobierno central, a considerar la política y la práctica existentes en materia de conflictos de intereses en relación con los representantes públicos, incluidos los funcionarios públicos, los empleados y los titulares de cargos públicos, que trabajan en la

⁹ El cumplimiento de esta Recomendación está sujeto a una revisión por parte del Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios en materia de Integridad Pública.

administración pública nacional. La Recomendación también puede proporcionar orientación general para otras ramas del gobierno, gobiernos de nivel subnacional y empresas públicas.

La Recomendación refleja el hecho de que se espera que los funcionarios públicos observen, en particular, los siguientes principios básicos a la hora de tratar asuntos de conflicto de intereses para promover la integridad en el desempeño de funciones y responsabilidades oficiales:

- Estar al servicio del interés público
- Apoyar la transparencia y el control
- Promover la responsabilidad individual y el ejemplo personal
- Crear una cultura organizativa intolerante respecto de los conflictos de intereses

Chile (2003), **México** (2003) y **Perú** (2016) se han adherido a la Recomendación. **Colombia** se habrá adherido a la Recomendación una vez finalizado el proceso para convertirse en Miembro de la Organización.



[Recomendación de la OCDE sobre los principios de transparencia e integridad en los grupos de presión](#): Los Principios proporcionan a los responsables de la toma de decisiones instrucciones y orientación para fomentar la transparencia y la integridad en los grupos de presión. Los responsables de la toma de decisiones pueden utilizar todas las opciones normativas y políticas disponibles para seleccionar medidas, directrices o normas que satisfagan las expectativas públicas de transparencia e integridad. Los Principios se dirigen principalmente a los responsables de la toma de decisiones en las ramas ejecutiva y legislativa. Son pertinentes tanto a escala nacional como subnacional.

Los Principios se centran en cuatro ámbitos principales:

- Creación de un marco eficaz y justo para la apertura y el acceso
- Mejora de la transparencia
- Fomento de una cultura de integridad
- Mecanismos de ejecución, cumplimiento y revisión eficaces

Chile (2010), **México** (2010) y **Perú** (2017) se han adherido a la Recomendación. **Colombia** se habrá adherido a la Recomendación una vez finalizado el proceso para convertirse en Miembro de la Organización.



C. Redes de Política Regional

La [Red OCDE-BID de Integridad Pública para América Latina y el Caribe](#) reúne a los agentes que intervienen en los sistemas de integridad pública en la región de ALC para intercambiar ideas, experiencias y lecciones extraídas, así como para encontrar soluciones a los retos comunes en la ejecución de las políticas de integridad pública. En particular, los objetivos de la Red son los siguientes:

- Contribuir a conformar el debate sobre políticas y permitir el intercambio de buenas prácticas y lecciones extraídas de la implementación de las mismas a escala nacional, regional e internacional.
- Fomentar la coordinación y la comunicación entre los distintos agentes de integridad, tanto a escala nacional como regional.
- Apoyar a los países a desarrollar sistemas de integridad pública coherentes y exhaustivos.

La primera reunión celebrada en Santiago de Chile en mayo de 2017 incluyó a participantes de alto nivel de 10 países de ALC (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay) y a 20 autoridades nacionales que trabajan en políticas de integridad en la región. La próxima reunión de la Red tendrá lugar en Lima, Perú, los días 16 y 17 de octubre de 2018, en paralelo a la Reunión Ministerial.

Contratación pública

A. Revisiones políticas de la OCDE

Las revisiones de contratación pública de la OCDE apoyan a los gobiernos en la reforma de sus sistemas de contratación pública con el fin de garantizar un crecimiento sostenible e integrador a largo plazo, así como la confianza en la Administración, proporcionando, entre otros aspectos, normas internacionales sobre contratación pública; reuniendo a varias comunidades de práctica sobre contratación pública, con el fin de conformar las orientaciones para futuras reformas; y la recogida de datos útiles y fiables en los países de la OCDE y en otros países sobre el funcionamiento de las operaciones de contratación pública, así como el impacto de la contratación pública en objetivos de políticas públicas más amplios.



Para evitar la **colusión y las licitaciones fraudulentas en la contratación pública**, la OCDE ha apoyado a países como México mediante revisiones de políticas y apoyo a la implementación de medidas destinadas a detectar y prevenir estas prácticas contrarias a la competencia en diversas instituciones del sector público. Estas revisiones se llevan a cabo tomando como referencia la Recomendación de la OCDE sobre la lucha contra las licitaciones fraudulentas en la contratación pública (véase más adelante).



B. Instrumentos jurídicos de la OCDE

[Recomendación de la OCDE sobre contratación pública](#): La Recomendación es el principio rector general de la OCDE en materia de contratación pública que promueve el uso estratégico y global de la contratación pública. Constituye una referencia para modernizar los sistemas de contratación, y puede aplicarse en todas las escalas de la Administración y en las empresas de propiedad pública. Aborda en su totalidad el ciclo de la contratación pública y la integra con otros elementos de gobernanza estratégica, como la elaboración de presupuestos, la gestión financiera y otras formas de prestación de servicios.

Esta Recomendación de 2015 se basa en los principios fundacionales de la Recomendación de la OCDE de 2008 sobre el fomento de la integridad en la contratación pública, y los amplía para reflejar el papel fundamental que la gobernanza de la contratación pública debe desempeñar en la consecución de la eficiencia y el avance de los objetivos de la política pública. Al ayudar a los gobiernos a cumplir mejor sus objetivos políticos, la contratación pública bien gestionada contribuye directamente a una mayor confianza de la ciudadanía, a un mayor bienestar y a unas sociedades más prósperas e integradoras. **Chile y México** se adhirieron a la Recomendación en 2015. **Colombia** se habrá adherido a la Recomendación una vez finalizado el proceso para convertirse en Miembro de la Organización.



La [Recomendación de la OCDE sobre lucha contra las licitaciones fraudulentas en la contratación pública](#), adoptada en 2012, insta a los gobiernos a evaluar sus leyes y prácticas en materia de contratación pública en todos los niveles de la Administración, con el fin de promover una contratación pública más eficaz y reducir el riesgo de manipulación de ofertas en licitaciones públicas. **Chile y México** se adhirieron a la Recomendación en 2015. La Recomendación es un paso adelante en la lucha contra la colusión en la contratación pública que la OCDE lleva liderando desde hace mucho tiempo, especialmente a través de las Directrices de 2009 para luchar contra las licitaciones fraudulentas en la contratación pública y el trabajo relacionado con su difusión en todo el mundo. **Colombia** se habrá adherido a la Recomendación una vez finalizado el proceso para convertirse en Miembro de la Organización.



Financiación de la democracia



A. Análisis comparativo

Financiación de la democracia: El debate sobre el papel que desempeña el dinero en la política ha arrojado luz sobre los desafíos de la normativa en materia de financiación política. ¿Cuáles son los riesgos asociados con la financiación de partidos políticos y campañas electorales? ¿Por qué los modelos normativos existentes siguen siendo insuficientes para hacer frente a estos riesgos? ¿Cuáles son los vínculos entre el dinero en política y marcos más amplios para la integridad en el sector público? Este informe aborda estas tres cuestiones y ofrece un Marco de Financiación de la Democracia, diseñado para conformar el debate global y ofrecer opciones de políticas, así como un mapa de riesgos. También incluye estudios de casos nacionales de **Brasil**, Canadá, Chile, Corea, Estonia, Francia, la India, **México** y el Reino Unido, ofreciendo un análisis en profundidad de sus mecanismos de financiación política y sus retos en diferentes entornos institucionales.

Gobierno abierto

A. Revisiones políticas de la OCDE

Las **Revisiones del Gobierno Abierto de la OCDE** apoyan a los países en sus esfuerzos por construir gobiernos más abiertos, participativos y responsables que puedan contribuir a restaurar la confianza de los ciudadanos y promover un crecimiento inclusivo. Ofrecen a los gobiernos un análisis en profundidad de sus políticas de gobierno abierto junto con recomendaciones que pueden activarse para ayudar a integrar los principios y las prácticas de gobierno abierto en sus ciclos de formulación de políticas y evaluar su impacto. En 2014 se llevó a cabo una Revisión de Gobierno Abierto **regional**, el Informe de la OCDE sobre Gobierno Abierto en América Latina. Incluía capítulos especiales sobre **Colombia**, **Costa Rica** y **Perú**. Además, **Costa Rica** emprendió una Revisión en 2017, y la Revisión de Datos Abiertos de México, así como las Revisiones de Gobernanza Pública de Perú y Paraguay, incluyen debates sobre las agendas de gobierno abierto de estos países. Actualmente está en curso una Revisión de Gobierno Abierto de **Argentina**.



Las **Revisiones de Gobierno Digital de la OCDE** analizan el cambio del gobierno electrónico al gobierno digital. Las Revisiones examinan el marco de gobernanza para el gobierno digital, el uso de plataformas digitales y datos abiertos

para fomentar la participación y la colaboración de los ciudadanos, las condiciones para un sector público basado en datos y la coherencia de las políticas. Ofrecen recomendaciones políticas concretas sobre cómo pueden aprovecharse las tecnologías digitales y los datos para la formulación de políticas orientadas al ciudadano y la prestación de servicios públicos. **Colombia** llevó a cabo una Revisión de Gobierno Digital en 2018.



B. Instrumentos jurídicos de la OCDE

[Recomendación de la OCDE sobre gobierno abierto](#): En diciembre de 2017, el Consejo de la OCDE adoptó la Recomendación sobre gobierno abierto, el primer instrumento jurídico reconocido a escala internacional en el ámbito de gobierno abierto. La Recomendación define un conjunto de criterios que ayudarán a los países que se adhieran a diseñar e implementar agendas de gobierno abiertas con éxito. La Recomendación promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en el diseño y la prestación de políticas y servicios públicos, de un modo abierto e integrador. Por ejemplo, anima a los países adherentes a:

- Adoptar medidas, en todas las ramas y a todos los niveles de la Administración, para desarrollar e implementar estrategias e iniciativas de gobierno abierto en colaboración con las partes interesadas y fomentar el compromiso de los políticos, parlamentarios, altos directivos públicos y funcionarios, con el fin de garantizar una implementación con éxito y prevenir o superar obstáculos relacionados con la resistencia al cambio;
- Garantizar la existencia y la aplicación del marco jurídico y normativo de gobierno abierto necesario, facilitando, entre otras medidas, documentos de apoyo como directrices y manuales, estableciendo al mismo tiempo mecanismos de supervisión adecuados para garantizar el cumplimiento;
- Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento, evaluación y aprendizaje para estrategias e iniciativas de gobierno abierto mediante:
 - i) la identificación de agentes institucionales encargados de recopilar y difundir información y datos actualizados y fiables en un formato abierto;
 - ii) el desarrollo de indicadores comparables para medir procesos, rendimientos, resultados e impacto en colaboración con las partes interesadas.

Como países miembros de la OCDE, **Chile** y **México** se adhirieron a la Recomendación en 2018. **Colombia** se habrá adherido a la Recomendación una vez finalizado el proceso para convertirse en Miembro de la Organización. Argentina ha indicado que tiene la intención de adherirse.



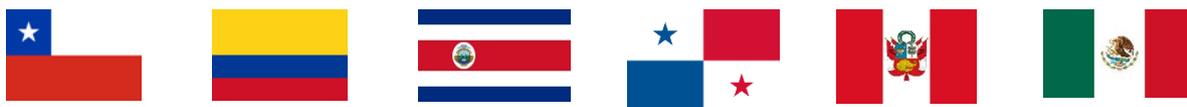
[Recomendación de la OCDE sobre estrategias de gobierno digital](#): Esta Recomendación pretende apoyar el desarrollo y la implementación de estrategias de gobierno digital que acerquen los gobiernos a los ciudadanos y a las empresas. Reconoce que la tecnología actual no solo es un motor estratégico para mejorar la eficiencia del sector

público, sino que también puede apoyar la eficacia de las políticas y crear gobiernos más abiertos, transparentes, innovadores, participativos y dignos de confianza.

Recomienda que los adherentes desarrollen e implementen estrategias de gobierno digital que, entre otras cosas, garanticen una mayor transparencia, apertura e integración de los procesos y operaciones gubernamentales mediante:

- la adopción de procesos abiertos e inclusivos, accesibilidad, transparencia y rendición de cuentas entre los principales objetivos de las estrategias nacionales de gobierno digital;
- la actualización de la normativa de rendición de cuentas y transparencia, reconociendo diferentes contextos y expectativas generadas por tecnologías digitales y enfoques tecnológicos;
- la adopción de medidas para abordar la «brecha digital» existente (es decir, el hecho de que las sociedades pueden dividirse en personas que tienen acceso y personas que no tienen acceso a las tecnologías digitales, ni capacidad para utilizarlas), y evitar nuevas formas de «exclusión digital» (es decir, no poder aprovechar los servicios y oportunidades digitales).

Chile (2014), **Colombia** (2014), **Costa Rica** (2014), **Panamá** (2017), **Perú** (2017) y **México** (2014) se han adherido a la Recomendación.



C. Redes de política regional de la OCDE

La [Red de Gobierno Abierto e Innovador de América Latina y el Caribe](#) puesta en marcha en el marco de la Cumbre Mundial de la AGA celebrada en México en 2015, ofrece una plataforma en la que los países de ALC participan en el diálogo sobre políticas, la transferencia de conocimientos y el intercambio de buenas prácticas en los ámbitos de gobierno abierto, innovación del sector público y administración digital. La Red pretende conseguir lo siguiente:

- Conectar a los reformadores de la región pertenecientes al gobierno (central y local), la sociedad civil, las asociaciones empresariales y otras instituciones multilaterales pertinentes para intercambiar ideas, experiencias y conocimientos sobre cómo construir instituciones públicas mejores y más fuertes;
- Identificar buenas prácticas de gobiernos abiertos e innovadores y crear un espacio propicio para su difusión, mediante recogida y el análisis de datos, evaluaciones de políticas y procesos de revisión inter pares;
- Proporcionar ejemplos y recomendaciones a sus miembros sobre cómo secuenciar reformas de gobierno abierto en el contexto regional y específico de cada país y apoyar su implementación para promover el desarrollo socioeconómico y la integración regional.

Lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales

A. Revisiones políticas de la OCDE

Las partes de la Convención Anticohecho de la OCDE participan en un riguroso proceso de revisión inter pares que consta de cuatro fases. Además, la OCDE lleva a cabo estudios horizontales sobre cuestiones transversales (por ejemplo, detección, cooperación internacional, resoluciones/acuerdos previos al juicio, próximamente, y responsabilidad empresarial). Bajo los auspicios del Grupo de Trabajo sobre Cohecho, las partes de la

Convención mantienen reuniones bianuales a escala de funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la ley implicados en la investigación y el enjuiciamiento del cohecho de funcionarios públicos extranjeros.



B. Instrumentos jurídicos de la OCDE

[Convención de la OCDE sobre la lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales](#) La Convención Anticohecho de la OCDE establece normas jurídicamente vinculantes para penalizar el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales y establece una serie de medidas relacionadas para asegurar su eficacia. Es el primer y único instrumento anticorrupción internacional centrado en el «lado de la oferta» de la transacción de cohecho.

La propia Convención establece un mecanismo de supervisión abierto e inter pares para garantizar la plena aplicación de las obligaciones internacionales que los países han asumido en el marco de la Convención. El Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE (WGB, por sus siglas en inglés) se encarga de esta supervisión. Los informes de seguimiento de cada país contienen recomendaciones elaboradas a partir de exámenes rigurosos de cada país.

La adhesión a esta Convención está sujeta a la aprobación del WGB. Los criterios de aprobación se basan en la capacidad y la disposición de un país para contribuir sustancialmente al WGB a través de su participación activa, y de que la pertenencia del país sea de interés mutuo para el país y el WGB. Antes de ser invitado a adherirse a la Convención, un país también debe cumplir una serie de criterios relacionados con su marco legal e institucional, incluida la criminalización del cohecho de funcionarios públicos extranjeros, la responsabilidad corporativa por el delito de cohecho en el extranjero y la no desgravación fiscal explícita de los cohechos.

Argentina (1997), **Brasil** (1997), **Chile** (1997), **Colombia** (2011), **Costa Rica** (2016), **Perú** (2018) y **México** (1997) son Partes de la Convención.



[Recomendación de la OCDE para fortalecer la lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales](#): El Consejo de la OCDE adoptó la Recomendación para fortalecer la lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros (Recomendación anticohecho) el 26 de noviembre de 2009. La Recomendación Anticohecho complementa a la Convención y mejora la capacidad de las Partes de la Convención para prevenir, detectar e investigar acusaciones de soborno en el extranjero.

La Recomendación refuerza el marco de la OCDE para luchar contra el cohecho en el extranjero instando a las Partes del Convenio a, entre otras medidas:

- Adoptar las mejores prácticas para que las empresas respondan por cohechos en el extranjero, de manera que no puedan ser utilizadas como vehículos para sobornar a funcionarios públicos extranjeros y no puedan

evitar la detección, la investigación y el enjuiciamiento de dicho cohecho mediante el uso de agentes e intermediarios, incluidas filiales extranjeras, para sobornarlas;

- Mejorar la cooperación entre países para compartir información y pruebas en investigaciones y enjuiciamientos por cohechos en el extranjero y la incautación, la confiscación y la recuperación de los productos del cohecho transnacional, mediante, por ejemplo, acuerdos mejorados o nuevos entre los Estados Partes a estos efectos;
- Proporcionar canales eficaces para que los funcionarios públicos denuncien sospechas de cohecho en el extranjero internamente dentro del servicio público y externamente ante las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley, y para proteger a los denunciantes frente a represalias; y
- Colaborar con el sector privado para adoptar controles internos más estrictos, programas de ética y cumplimiento y medidas para prevenir y detectar el cohecho.

Las partes de la Convención Anticohecho se han adherido a esta Recomendación.



C. Redes de Política Regional

La [Iniciativa anticorrupción OCDE-América Latina y el Caribe](#) se creó en 2007, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Estados Americanos, para promover la Convención Anticohecho de la OCDE en la región y reforzar su implementación. La Iniciativa ofrece una plataforma para que los países de la región comparen experiencias, compartan buenas prácticas y discutan sobre los desafíos en la lucha contra la corrupción.

Los objetivos de la Iniciativa se logran mediante reuniones periódicas, organizadas por países de la región, que reúnen a representantes de una amplia gama de ministerios, organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado en América Latina y el Caribe y en otros países. Las reuniones combinan amplios actos de sensibilización con seminarios y talleres técnicos en los que participan expertos de la Secretaría de la OCDE y miembros del WGB. La Iniciativa también pretende desarrollar el diálogo y colaboración con la comunidad empresarial sobre la prevención de la corrupción en las transacciones internacionales y la adopción de mecanismos internos de prevención en las empresas.

La **Red de implementación de la legislación anticorrupción de América Latina y el Caribe (LAC LEN)** es una iniciativa de varios países de América Latina y el Caribe y de la Iniciativa Anticorrupción de América Latina y el Caribe de la OCDE. El objetivo de la iniciativa LAC LEN consiste en reunir a representantes responsables de la aplicación de la ley de América Latina y el Caribe, con el fin de dotarles de las herramientas y los conocimientos necesarios para investigar, enjuiciar y cooperar eficazmente en casos de corrupción transnacionales. La Red es la primera y la única red que imparte formación práctica, basada en casos concretos y dirigida por homólogos a responsables de la aplicación de la ley de toda la región de ALC, con el fin de mejorar su capacidad para investigar y enjuiciar delitos de corrupción. La primera reunión de la Red se celebrará en Buenos Aires, Argentina, en el cuarto trimestre de 2018.

Gobierno corporativo e integridad de las empresas públicas

A. Revisiones políticas de la OCDE

Las **Revisiones de la OCDE sobre gobierno corporativo de las empresas públicas** evalúan el marco normativo y de gobierno corporativo de las empresas públicas en diferentes países. Además de ofrecer una visión sectorial cuantitativa de los sectores nacionales de empresas públicas, las revisiones examinan la política de titularidad

pública, los mecanismos institucionales para el ejercicio de la función de titularidad pública, el marco regulador de la competencia entre empresas públicas y privadas, el trato equitativo de los accionistas, las políticas de relaciones con las partes interesadas y la eficacia e independencia de los consejos de administración de las empresas públicas. Las revisiones de gobierno corporativo de las empresas públicas se llevan a cabo utilizando como referencia las Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas. **Colombia** y **Argentina** participaron en revisiones de gobierno corporativo de empresas públicas en 2015 y 2018.



B. Instrumentos jurídicos de la OCDE

La [Recomendación de la OCDE sobre Directrices sobre gobierno corporativo de las empresas públicas](#) se desarrollaron por primera vez en 2005 y se actualizaron en 2015 para tener en cuenta la evolución desde su adopción, y para reflejar las experiencias del creciente número de países que han adoptado medidas para aplicarlas. Las Directrices ofrecen asesoramiento concreto a los países sobre el modo de gestionar con mayor eficacia sus responsabilidades como propietarios de empresas, contribuyendo así a que las empresas públicas sean más competitivas, eficientes y transparentes. La última actualización de las Directrices se adoptó en julio de 2015.

Chile y **México** se han adherido a esta Recomendación. **Colombia** se habrá adherido a la Recomendación una vez finalizado el proceso para convertirse en Miembro de la Organización.



La OCDE trabaja actualmente en la elaboración de **nuevas Directrices sobre anticorrupción e integridad para empresas públicas**. Estas Directrices complementarán las Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas, asesorando al Estado en el cumplimiento de su función como propietario activo e informado en el ámbito específico de la lucha contra la corrupción y la integridad. Ambos conjuntos de directrices comparten los objetivos más amplios de que las empresas públicas operen con una eficiencia, una transparencia y una rendición de cuentas similares a las empresas privadas con mejores prácticas, y compitan en igualdad de condiciones. Las nuevas Directrices se están desarrollando bajo los auspicios del Grupo de Trabajo sobre Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización, estando prevista su finalización en 2019.

C. Redes de Política Regional

La [Red Latinoamericana de Gobierno Corporativo de Empresas Públicas](#) tiene como objetivo mejorar el gobierno de las empresas públicas en la región mediante un intercambio continuo de experiencias y conocimientos sobre las políticas, las prácticas y las reformas en materia de gobernanza de las empresas públicas, utilizando la Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas como marco conceptual principal para el debate.

La Red Iberoamericana de Gobierno Corporativo de Empresas Públicas sensibiliza a todas las partes interesadas respecto de la importancia y los retos relacionados con el buen gobierno corporativo de las empresas públicas; evalúa

los marcos y las prácticas actuales de la política de gobierno corporativo de las empresas públicas, y los compara con las mejores prácticas internacionales descritas en las Directrices. Influye en la formulación de políticas ofreciendo un foro en el que los responsables de la formulación de políticas, los profesionales y los expertos puedan compartir conocimientos y experiencias entre pares, y respalda reformas viables y eficaces mediante el debate y el análisis de las opciones políticas, el desarrollo de recomendaciones pertinentes y la adopción de acuerdos respecto a las prioridades de las reformas. La reunión más reciente, celebrada en Colombia en diciembre de 2017, incluyó una primera consulta en relación con la propuesta de Directrices de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción y la integridad para las empresas públicas. La próxima reunión de la Red, que se celebrará en 2019, retomará este tema, así como a otras cuestiones relacionadas con el fortalecimiento del gobierno corporativo de las empresas públicas.

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe

DE LOS COMPROMISOS A LA ACCIÓN

Incrementar la productividad, mejorar la inclusión social y fortalecer las instituciones son prioridades de los países de América Latina y el Caribe, por lo que constituyen los tres pilares del Programa Regional para América Latina y el Caribe de la OCDE. La buena gobernanza y una cultura de la integridad sólida son indispensables para lograr estos tres objetivos. Los recientes casos de corrupción y el creciente descontento ciudadano propician un ambiente oportuno para promover la cultura de la integridad e implementar estrategias nacionales de integridad y anti-corrupción.

Este estudio se propone construir sobre 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, llevada a cabo en Lima en 2018. Así mismo, se sugieren acciones estratégicas para pasar de los compromisos a la acción y así dar resultados a la altura de las expectativas de los ciudadanos.

Consulte esta publicación en línea: <https://doi.org/10.1787/9789264307339-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

