

CURSO: ÉTICA, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO: DESAFÍOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

MÓDULO 2. El rol de la persona servidora pública
en la promoción de la ética, la integridad y la
transparencia. Herramientas disponibles para
combatir la corrupción



CURSO "ÉTICA, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO: DESAFÍOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN"

MÓDULO 2: El rol de la persona servidora pública en la promoción de la ética, la integridad y la transparencia. Herramientas disponibles para combatir la corrupción.

Objetivos de aprendizaje:

- Comprender la importancia de la ética, integridad y transparencia en el contexto de las instituciones públicas para prevenir la corrupción
- Identificar la utilidad de las herramientas que promueven la ética, la integridad y la transparencia en la gestión del sector público.
- Analizar los códigos de ética como conjuntos específicos de valores públicos y principios de acción.
- Identificar buenas prácticas a nivel regional e internacional en relación con las herramientas para promover la transparencia, la ética y la integridad en la función pública.

LECCIONES MÓDULO 2

2.1.- ÉTICA, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO.

2.1.1 El rol del personal funcionario público

2.1.2 Ética, integridad y transparencia en el sector público

2.2.-HERRAMIENTAS PARA LA PROMOCIÓN DE LOS COMPORTAMIENTOS ÉTICOS, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO.

2.3.-CÓDIGOS DE ÉTICA Y OTROS INSTRUMENTOS DE INTEGRIDAD.

2.4.-BUENAS PRÁCTICAS A NIVEL REGIONAL E INTERNACIONAL: EXPERIENCIAS ILUSTRATIVAS DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE ÉTICA, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA.

2.5.- CONSIDERACIONES SOBRE LOS DESAFÍOS EN RELACIÓN CON LA ÉTICA, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO.

2.1. ÉTICA, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO.

2.1.1.- EL ROL DEL PERSONAL FUNCIONARIO PÚBLICO

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 vislumbra sociedades pacíficas, justas e inclusivas fundadas en el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho y la buena gobernanza en todos los niveles, para ello es necesaria la promoción de **instituciones transparentes, eficaces y responsables que rindan cuentas**. Para conseguir instituciones sólidas, se requiere impulsar medidas que contribuyan a fortalecer su eficacia, responsabilidad y transparencia. Para conseguir dicho objetivo, es preciso perfeccionar la normativa para identificar y sancionar la corrupción, pero la experiencia demuestra que la corrupción no se previene únicamente con mayor regulación y control. Es fundamental también promover buenas prácticas que **aseguren integridad en la prestación del servicio público a través de estándares éticos y de probidad que busquen dar preferencia a intereses públicos sobre privados**.

El **servicio público** de cualquier país consta de organizaciones públicas y el personal que trabaja en ellas. Las organizaciones públicas son establecidas específicamente por el Estado para cumplir propósitos públicos y rendir cuentas directamente ante el estado. Dichas organizaciones incluyen ministerios, hospitales públicos, escuelas públicas, el ejército, la policía, etc. **El objetivo de las organizaciones públicas es servir al interés público**, es decir, el interés de toda la comunidad. Esto contrasta con las organizaciones privadas, como las compañías, que a menudo solo sirven a los intereses privados de los propietarios o accionistas.

Otra diferencia clave entre las **organizaciones públicas y privadas** es que las primeras son financiadas principalmente por contribuciones obligatorias de los ciudadanos: el ejemplo son los impuestos y tasas, por citar algunas. Esto significa que los ciudadanos no tienen otra opción que contribuir al financiamiento de los servicios, a diferencia de la libre elección en la toma de decisiones del consumidor en el sector privado.

La legitimidad del servicio público, por consiguiente, depende de la confianza de los ciudadanos. Para ganarse esta confianza, el **servicio público necesita ser justo, equitativo, transparente, responder a las necesidades de los ciudadanos, y cumplir con las leyes, regulaciones y estándares de calidad pertinentes**. Además, los resultados deben ser alcanzados a través de un **proceso imparcial, legal y transparente**. Estos son los valores clave del servicio público, que sustentan la el

funcionamiento efectivo del sistema gubernamental. Cuando los ciudadanos consideran que la prestación de servicios públicos es un proceso legítimo, es probable que cumplan con las reglas y normas pertinentes. Esto, a su vez, conducirá a un sistema gubernamental más eficiente que puede enfocarse en brindar servicios y promover los intereses públicos en lugar de forzar su cumplimiento.

Hay que señalar que, independientemente de las diferencias entre las organizaciones de los sectores público y privado, todas las organizaciones deben cumplir con las leyes y reglamentos específicos de su área de trabajo, como los relacionados con los estándares de salud y seguridad, las normas de protección de datos y las regulaciones ambientales. Además, los profesionistas de organizaciones públicas o privadas, deben mantener estándares éticos profesionales para llevar a cabo su función.

Los **empleados de las organizaciones públicas a menudo son llamados servidores o funcionarios públicos**. Este último término está ampliamente definido por la UNCAC como:

- Toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado o no, independientemente de la antigüedad de esa persona;
- Cualquier otra persona que realice una función pública, incluso para una agencia o empresa pública, o que proporcione un servicio público, tal como se define en la legislación nacional del Estado Parte y tal como se aplica en el área de derecho pertinente de ese Estado Parte;
- Cualquier otra persona definida como un "funcionario público" en la legislación nacional de un Estado Parte.

Se espera que el personal servidor público tome decisiones con altos niveles de profesionalismo y compromiso por el bien público, y de manera transparente y responsable. Las tres obligaciones más esenciales de los servidores públicos, que sustentan su toma de decisiones, son: **cumplir la ley, utilizar los recursos públicos de manera efectiva y actuar de forma ética**. Se hace énfasis en **la importancia de la obligación de actuar éticamente** en el artículo 8 de UNCAC, que requiere que los

estados promuevan **"la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos"** con el fin de prevenir la corrupción.

Además, se espera que los servidores públicos reflexionen sobre los valores y principios del código de ética o de conducta que guía el trabajo de su institución (Lewis y Gilman, 2012, págs. 28-30). El incumplimiento en cualquiera de estos frentes conllevaría el riesgo de dañar la confianza del público y, por lo tanto, dañar la calidad y efectividad del sistema.

Lewis y Gilman han descrito al servidor público como un **"administrador temporal"** a quien se le ha confiado el poder y la autoridad para tomar decisiones en nombre de la comunidad. Se refieren a cinco valores éticos fundamentales en el servicio público: **responsabilidad, imparcialidad, justicia y equidad, evitar daños y hacer el bien.**

Desglosan estos valores fundamentales en principios de acción como se ilustra en la siguiente tabla ¹:

CINCO VALORES ÉTICOS FUNDAMENTALES EN EL SERVICIO PÚBLICO:

Valor 1.- Responsabilidad

Principios de acción:

- Rechazar la incompetencia
- Buscar eficiencia
- Asumir la responsabilidad de lo que se hace y cómo se hace
- Facilitar la transparencia
- Escuchar y ser sensible

Valor 2.- Imparcialidad

Principios de acción:

- Evitar conflictos de interés
- Buscar la inclusión
- Ser objetivo
- Perseguir el interés público

¹ (L

Valor 3.- Justicia y equidad

Principios de acción:

- Cumplir con la ley
- Buscar justicia procesal y sustancial
- Buscar una distribución justa de los beneficios públicos

Valor 4.- Evitar dañar

Principios de acción:

- Brindar solución o alivio
- Usar la imaginación moral

Valor 5.- Hacer el bien

Principios de acción:

- Emplear la empatía
- Dar ayuda afirmativa

2.1.2.- ÉTICA, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

Las **organizaciones públicas sirven al bienestar de la comunidad**. Por tanto, su personal tiene la obligación de utilizar los recursos que se les han confiado de manera efectiva y eficiente, y de acuerdo con las normas legales, actuando de un modo ético, con integridad y transparencia. Promoviendo desde las organizaciones públicas dichos elementos se conseguirá prevenir la corrupción.

Se va a profundizar en este apartado en los conceptos de ética, integridad y transparencia en el servicio público, como elementos fundamentales para trabajar en la

prevención y combate de la corrupción.

Ética

Se parte de la diferencia entre la moral y la ética, mientras la **moral** se refiere a pautas, valores y normas de grupos, comunidades, sociedades y culturas determinadas. La **ética** estudia los fundamentos y explicaciones que las diferentes culturas y comunidades se han dado a sí mismas, para ordenar su propio funcionamiento, estableciendo puntos en común y puntos de diferencia entre todos los sistemas de normas.

[Según Fernando Savater](#), la **ética** es aquel conjunto de acciones que nos lleva a la **necesidad** de reflexionar sobre lo que estamos haciendo, cómo lo estamos haciendo o cómo lo están haciendo los demás; recogiendo experiencias previas que nos indican cual es la mejor alternativa, explicando y entendiendo el fundamento de las valoraciones que hacemos con un argumento sólido y propio. *Distinto a un conjunto de valores adquiridos, la ética debería obligar a reflexionar a la ciudadanía sobre dichos valores.*

Se recomienda ver el video del autor Fernando Savater hablando sobre la ética:
<https://www.youtube.com/watch?v=Z8dI58G2fHI>

Se entiende la **ética pública** como el conjunto de valores y principios que deben guiar y orientar el actuar del personal funcionario público en el ejercicio de sus funciones, y en cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades, en beneficio de la comunidad.

La idea de **servicio a la colectividad, a la sociedad, en definitiva, a los demás, es el eje central de la ética pública**, como lo es la conservación del bien común. Esta idea de servicio al público es el fundamento constitucional de la Administración y debe conectarse con una Administración Pública que presta servicios de calidad y que promueve el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Una Administración que se mueva en esta doble perspectiva, debe ser una Administración compuesta por personas convencidas de que la calidad de los servicios que se ofertan tiene mucho que ver con el trabajo bien terminado y de que es necesario encontrar los intereses legítimos de la ciudadanía en los múltiples expedientes que hay que resolver.

Contribuir con una Administración moderna que demanda el Estado social y democrático significa, en última instancia, asumir el protagonismo de sentirse responsables, en función de la posición que se ocupe en el engranaje administrativo, de actuar hacia el interés general.

Cuando en el ámbito público se rescatan y **fomentan los valores éticos, estos fortalecen, motivan y dan integridad y dignidad a los servidores públicos**, generando una conducta libre y orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Por el contrario, cuando los valores se debilitan o se ausentan, los antivaleores y las prácticas corruptas aparecen de inmediato.

La ética pública es la guía para el actuar del personal funcionario público hacia el bien común.

Integridad

La integridad se refiere a las conductas y acciones coherentes con una serie de normas y principios morales o éticos, adoptados por personas al igual que instituciones, que operan como una barrera contra la corrupción.²

El concepto de integridad pública ha sido definido como *"la alineación consistente y la adhesión a los valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público"* (OECD, 2017, pág 7).

La **integridad del sector público -o integridad pública-** se refiere al uso de poderes y recursos confiados al sector público de forma efectiva, honesta y para fines públicos.

La integridad pública es esencial para promover el bien público y garantizar la legitimidad de las organizaciones públicas. También se considera una antítesis de la corrupción, como lo reconocen los **artículos 7 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)**. Sin embargo, fortalecer la integridad en el servicio público es un desafío complejo que implica algo más que simplemente requerir que los miembros del personal sostengan los estándares éticos personales y profesionales. Sin una cultura ética y un sistema de gestión de integridad apropiado a nivel organizacional, los funcionarios públicos pueden enfrentar obstáculos que les impidan actuar con integridad a nivel individual a pesar de sus esfuerzos.

² Guía del Lenguaje Claro de la Lucha contra la Corrupción" Transparencia Internacional (2009)

Aunque la integridad es, en última instancia, responsabilidad de todas las personas dentro de una organización, unos **“actores de integridad”** dedicados en las entidades públicas podrían desempeñar un papel clave en superar la brecha de implementación que existe entre las leyes y regulaciones de integridad pública y su cumplimiento de facto.

La experiencia internacional muestra el valor de tener a parte del **personal servidor público o a una unidad, dedicada y especializada que sea responsable y responda sobre la implementación, coordinación y promoción interna de las normas y políticas de integridad.**³

El espíritu del trabajo cotidiano de las personas servidoras públicas, desde el enfoque de la integridad es recordado por el **artículo 1, inciso c**, de la UNCAC, donde se recoge la finalidad de la Convención:

Artículo 1 Finalidad de la UNCAC

“La finalidad de la presente Convención es:

“a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;

“b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;

“c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.”

Transparencia

La transparencia es la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones.

³ OECD (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas **tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas**⁴.

El significado literal de la palabra transparencia remite a un cuerpo que permite ver los objetos o deja pasar la luz a través de él. Este mismo significado es el que se utiliza para el concepto de políticas de transparencia haciendo referencia a su sentido metafórico: la transparencia permite ver lo que hay del otro lado. En el ámbito político, la transparencia es lo contrario a la corrupción que, por su propia índole, sólo puede darse de manera oculta.

Honduras es uno de los Estados Parte que ratificó la UNCAC, por lo que tiene la responsabilidad de acatar lo expuesto en la Convención, por ello cuando se habla de transparencia en el servicio público, se hace referencia al artículo 10 de la UNCAC el cual habla de las siguientes cualidades del ejercicio del servicio público:

Artículo 10. Información pública

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
- b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y

⁴ "Guía del Lenguaje Claro de la Lucha contra la Corrupción" Transparencia Internacional (2009)

c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

La transparencia es una **herramienta eficaz para el escrutinio de los actos públicos**, a la vez que una manera de relación entre Estado y ciudadanos que fortalece la gobernabilidad democrática. La transparencia implica una entrega voluntaria y activa de información del Estado hacia los miembros de la comunidad, está incorporada en los programas e iniciativas de gobierno sobre gobierno abierto, atención ciudadana y participación ciudadana. La transparencia activa facilita la relación con los usuarios de las entidades públicas y permite una mejor entrega de servicios, por lo que resulta ser un agente que favorece la eficiencia en la gestión pública y por ende beneficia a los miembros de la comunidad.⁵

Por ello es el deber de la Administración Pública exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, es decir, al manejo de los recursos que la sociedad le confía al gobierno, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos.

Su importancia radica en ser un mecanismo adoptado por los gobiernos democráticos y conlleva un mensaje de legalidad, eficiencia, eficacia, imparcialidad y objetividad en los procesos que realiza el Estado. **La transparencia responde al derecho de todo ciudadano en tener acceso a la información de los actos de sus instituciones**, de forma tal que pueda contribuir a su evaluación, crítica y mejora constante. Contar con mecanismos que contribuyan a rendir cuentas de sus funciones, conlleva un nivel de responsabilidad individual de sus actos y por consiguiente de los resultados en la gestión gubernamental ante la sociedad. **La auditoría social es un ejemplo de mecanismo que contribuye al control de la gestión pública.** Donde los ciudadanos se organizan y movilizan para evaluar o auditar el desempeño del gobierno y las decisiones de política pública. La auditoría social se sustenta bajo la premisa de que los **ciudadanos tienen el derecho a saber qué hace el gobierno**; cómo lo hace; cómo incide en ellos; y que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas y ser transparente ante los ciudadanos.

⁵ PNUD (2011), Programas Anticorrupción en América Latina y El Caribe. Estudio sobre tendencias anticorrupción y proyectos del PNUD.

2.2. HERRAMIENTAS PARA LA PROMOCIÓN DE LOS COMPORTAMIENTOS ÉTICOS, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO.

HERRAMIENTAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

A comienzos de la década de los 90, comienza a considerarse a la corrupción como obstáculo para el desarrollo. En 1990 la Secretaría de las Naciones Unidas preparó un Manual denominado Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo: Realidades y Perspectivas de la Cooperación Internacional - **Medidas Prácticas contra la Corrupción**. En su segunda parte, establece los mecanismos administrativos y reglamentarios para la prevención de prácticas corruptas y abuso del poder, y recomienda una serie de procedimientos para combatir la corrupción.⁶

Actualmente, se pueden citar como agentes y estrategias para la lucha contra la corrupción los siguientes elementos:

1. **El fortalecimiento y la construcción institucional:** agencias anti-corrupción; ombudsman; fortalecimiento del Poder Judicial y «accountability»; códigos de conducta; comités de integridad nacional o comisiones anti-corrupción; encuentros de integridad nacional para desarrollar planes de acción; fortalecimiento de gobiernos locales.
2. **La prevención:** declaraciones de activos y pasivos de funcionarios públicos; creación de una autoridad de monitoreo internacional para la transparencia de los contratos del sector público en las transacciones comerciales internacionales; islas de integridad y pactos de integridad; grupos de coordinación de información: cooperación anticorrupción del sector privado, reducción de la complejidad en los procedimientos y de la discrecionalidad.
3. **El desarrollo de acciones para la toma de conciencia:** acceso a la información; movilización de la sociedad civil a través de la educación pública y de campañas de comunicación; planes de acción anticorrupción; capacitación de la prensa y periodismo de investigación.

⁶ Manual preparado por la O.N.U. para el Octavo Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente – 29 de Mayo de 1990 (Naciones Unidas, A / CONF. 144 / 8, 29 de mayo de 1990).

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)

Artículo III : Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.
2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.
3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.
4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.
5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.
6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.

7. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.
8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.
9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.
11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
12. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) reconoce diferentes problemas de corrupción y presenta **herramientas** para resolverlos, proponiendo en su artículo 3 «**Medidas Preventivas**. Estas medidas se presentarán agrupadas de la siguiente manera:

- ✓ Un primer grupo de medidas orientadas a la promoción de los **comportamientos éticos** del personal funcionario público.
- ✓ Un segundo grupo de medidas orientadas a la promoción de la **integridad** dentro de las instituciones públicas y a hacer efectivas las conductas y acciones coherentes con una serie de normas y principios morales o éticos.

- ✓ Un tercer grupo de medidas orientadas a la promoción de la efectividad de la **transparencia en las instituciones públicas.**

Medidas orientadas a la promoción de los **COMPORTEMIENTOS ÉTICOS** del personal funcionario público.

- ✓ Normas de conducta y códigos de ética.
- ✓ Régimen de prevención de conflictos de intereses.
- ✓ Capacitación a los funcionarios públicos.
- ✓ Sistemas para la selección imparcial de funcionarios públicos.
- ✓ Sistemas para la adquisición transparente de bienes y servicios.

Medidas orientadas a la **PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD DENTRO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS**

- ✓ Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.
- ✓ Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades
- ✓ Canales de denuncia sobre irregularidades y actos de corrupción.
- ✓ Órganos de control superior para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas

Medidas orientadas a la promoción de la efectividad de la **TRANSPARENCIA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.**

- ✓ Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado
- ✓ Reglas sobre el uso adecuado de los recursos asignados a la función pública.
- ✓ Sistemas transparentes para la recaudación y el control de los ingresos del Estado.
- ✓ Sistemas de declaraciones juradas patrimoniales.
- ✓ Reglamentación del derecho de acceso a la información.
- ✓ Audiencias Públicas.
- ✓ Elaboración participativa de normas.

2.3.-CÓDIGOS DE ÉTICA Y OTROS INSTRUMENTOS DE INTEGRIDAD.

Es importante traer a colación la redacción del artículo 8 de la UNCAC, el cual habla de la **necesidad de contar con códigos o normas de conducta para funcionarios públicos, cuyas características sean** (apartados 1 y 2):

1. Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.
2. En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.

Un instrumento clave para fortalecer la integridad en cualquier organización pública es el código de ética o código de conducta. Se trata de una forma de materializar la ética pública a través de **códigos de ética**, los cuales sirven para que en las instituciones se establezcan los principios mínimos para actuar en las labores cotidianas del personal que presta sus servicios, en este caso del personal funcionario público. Estos códigos son formulados para capturar el carácter más relevante de los distintos sectores dentro del servicio público, y guiar así el comportamiento de los actores. Tanto organizaciones internacionales como gobiernos nacionales formulan códigos de ética para el servicio público. La UNCAC, por ejemplo, insta a los Estados a aplicar **“códigos o estándares de conducta para el correcto, honorable y adecuado desempeño de las funciones públicas”**.

La experiencia acumulada muestra que los códigos **deben redactarse de forma colaborativa, para que los funcionarios y funcionarias lo sientan como propio y no como reglas impuestas por las autoridades**. El carácter participativo es esencial para conocer desde su perspectiva las áreas de riesgo y formas de prevención, así como para la renovación de los valores de la entidad.

los **códigos de conducta** para el servicio público son en algunos casos concisos y en otros casos más elaborados, y contienen una larga lista de valores y principios. Se espera que los servidores públicos entiendan el código y lo tengan interiorizado para que esté presente en su toma de decisiones y se convierta en una brújula ética interna.

Ejemplos de cómo se han incorporado valores como la rendición de cuentas, la transparencia y la capacidad de respuesta en los códigos del sector público, pueden encontrarse en la recopilación de códigos de ética en el **sitio web de la OECD** (<http://www.oecd.org/gov/ethics/ethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm>) y en la **Biblioteca Jurídica Anticorrupción de UNODC** (los códigos se clasifican como leyes que implementa el artículo 8 párrafo 3 de UNCAC). Como modelo, Naciones Unidas elaboró el Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos que figura en el anexo de la resolución 51/59 de la Asamblea General, del 12 de diciembre

de 1996. La UNCAC se refiere a este código modelo como fuente de orientación para los Estados que buscan desarrollar códigos de ética para su sector público.

- ✓ Se recomienda revisar el manual a seguir para la elaboración de un Código de Ética, visitar el siguiente link: https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/06/manual_elaboracion_codigo_etica_poretapa_24062016.pdf

Otros instrumentos

Otros instrumentos clave para fomentar una cultura ética en la organización son el **requisito de tomar un juramento, capacitación de inducción, espacios de discusiones sobre dilemas, espacios para llevar a cabo conversaciones sobre nuevas reglas, talleres de política interna y programas de educación establecidos de manera continuada.**

El artículo 7(1)(d) de la UNCAC, por ejemplo, **alienta a los Estados a promover programas de educación y capacitación para funcionarios públicos "para permitirles cumplir con los requisitos para el correcto, honorable y adecuado desempeño de las funciones públicas"**. Para fortalecer y mantener un **ambiente ético**, es importante que el personal público tenga un espacio seguro y un procedimiento establecido para discutir cuestiones éticas, que les ayude a compartir sus interpretaciones, escuchen y entiendan los argumentos de los demás para aplicar ciertos valores y reglas, analicen las consecuencias potenciales de las decisiones, se sientan incluidos y escuchados, experimenten un consenso emergente (o al menos comprendan las posiciones y preocupaciones de los demás) y tengan la sensación de que al final del proceso surgen decisiones más responsables.

Lo que podría parecer un problema a este respecto es la autoridad para llevar a cabo los programas de capacitación, discusiones sobre dilemas y pláticas.

Los programas de capacitación pueden ser responsabilidad de las estructuras internas de las organizaciones públicas o puede haber una entidad externa separada, responsable de capacitar a todos los servidores públicos.

Algunos ejemplos: En Lituania, por ejemplo, la mayoría de los ministerios gubernamentales (Chlivickas, 2010, pág.4) tienen **sus propios centros de capacitación** y así, los servidores públicos pueden aumentar continuamente sus conocimientos y recordar los valores fundamentales del servicio público. Otros Estados, por el contrario, como Dinamarca (Escuela Danesa de Administración Pública), República Checa (Instituto

de Administración Estatal), Francia (Instituto de Gestión Pública y Desarrollo Económico y Centro de Estudios Europeos de Estrasburgo), Alemania (Academia Federal de Administración Pública), Irlanda (Instituto de Administración Pública en Irlanda), Italia (Escuela Superior de Administración Pública), tienen **instituciones públicas separadas encargadas de proporcionar capacitación a los servidores públicos**. A pesar de todo, el punto crucial es que durante las capacitaciones continuas, los servidores públicos no solo pueden profundizar en sus conocimientos sino también **debatir sobre los desafíos y los obstáculos cotidianos** que también conducen a una conducta desviada y poco ética.

Sistemas de integridad institucional

La aprobación de códigos de conducta por las instituciones públicas, si no van unidos a la construcción de sistemas de integridad institucional serán medidas que en la mayor parte de los casos se alejarán de conseguir los resultados esperados.

Si bien es importante para la persona que ejerce un empleo público actuar éticamente o de forma íntegra, pues en ello está en juego su propia reputación personal, mucho más lo es para la institución pública en la que desarrolla su actividad profesional; pues una vez se ha roto la imagen institucional por una actuación (personal) corrupta, restablecer la confianza en las instituciones es algo muy complejo y laborioso en el tiempo. El daño a la reputación personal (falta de probidad o corrupción) tendrá, en su caso, su sanción penal o administrativa, pero el perjuicio institucional será probablemente irreparable. Por ello, es fundamental el papel que la integridad institucional tiene en el fortalecimiento o debilitamiento de las instituciones públicas.

Un sistema de integridad institucional debe configurarse de forma holística y disponer, al menos, de una serie de elementos que le dan coherencia y sentido. A saber:

- Un **código de ética o códigos de conducta**, como normas de autorregulación o de carácter deontológico que definan valores y principios, así como normas de conducta y de actuación.
- Un conjunto de **mecanismos de prevención y difusión de la cultura de integridad** en la organización.
- Articular **canales internos de dilemas éticos, quejas o, en su caso, denuncias**, y vías de protección del denunciante.
- Implantar **órganos de garantía con autonomía e independencia orgánica y funcional** (Comisiones de Integridad o Comisionados de Ética) que tramiten y resuelvan los dilemas, quejas o las denuncias e interpreten y apliquen los

principios o normas de conducta. Sirvan de brújula u orientación en cada organización.

- Disponer de un **sistema continuo de evaluación y de adaptación permanente** de tales **códigos como instrumentos vivos** (OCDE).

Como expuso la OCDE en 2017 (en un documento enunciado Integridad Pública⁷), **la política de integridad pública tiende a preservar a las instituciones frente a la corrupción**, y se debe basar en **tres ejes**:

a) Un **sistema de integridad coherente y completo**;

b) Un **desarrollo de la cultura de integridad**; y

c) Un mecanismo eficaz de **rendición de cuentas**.

2.4.-BUENAS PRÁCTICAS A NIVEL REGIONAL E INTERNACIONAL: EXPERIENCIAS ILUSTRATIVAS DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE ÉTICA, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA.

2.4.1 ÉTICA

Proyecto/Experiencia: Denuncia de Irregularidades en el Gobierno de Flandes

País: Bélgica

Período: 2016-actualidad

Apoyo/responsable: Gobierno de Flandes

OBJETIVO: Facilitar los trámites internos de la denuncia de irregularidades dentro del Sector Público.

DESCRIPCIÓN GENERAL: El Gobierno de Flandes ha puesto en práctica un código de conducta en el que se consignan los principios, normas y acuerdos generales que los funcionarios deben observar. Se señala que los arreglos y principios de conducta se basan en valores establecidos en el estatuto del personal flamenco y en competencias relacionadas con determinados valores, y se explica que el código se remite a la legislación vigente y a otros códigos de integridad aplicables a las autoridades

⁷ OECD (2017). [OECD Recommendation on Public Integrity](#)

flamencas. En la sección titulada “**Denuncia de irregularidades**” se describe lo que pueden y deben hacer los funcionarios al enfrentar un dilema ético o una irregularidad más grave, y la forma de comunicarlo. En cada departamento hay también funcionarios de ética a quienes el personal puede plantear preguntas con carácter confidencial o pedir más información sobre la manera de proceder en circunstancias concretas. Este enfoque combina el valor preventivo de alentar al personal a hablar sin reservas en una etapa temprana y la posibilidad de detectar graves irregularidades, como conductas indebidas o actos delictivos.

RESULTADOS esperados: En una organización ética, cada persona asume su responsabilidad. Considera los distintos valores y normas aplicables a una situación concreta. En caso de duda, consulta a su superior y juntos buscan una solución adecuada. Si hay irregularidades, tiene el deber de comunicarlas. Si observa alguna falta de ética, adopta las medidas apropiadas, de acuerdo con la gravedad del caso. De ser necesario, aborda el asunto con sus colegas y denuncia las infracciones a los órganos autorizados.

LINKS RELACIONADOS: <https://overheid.vlaanderen.be/integriteit>

En el sitio web se presenta una visión general de los diversos contactos y departamentos a los que se puede acudir con preguntas de ética y denuncias de infracciones. En el mismo sitio web también se ofrece más información sobre el plan de protección que los denunciantes pueden solicitar al servicio del Ombudsman de Flandes si temen que su revelación puede acarrearles consecuencias negativas.

2.4.2 INTEGRIDAD

Proyecto/Experiencia: Diseño e implementación de un sistema de integridad en el Ministerio Público de Chile.

País: Chile

Período: 2018-2020

Apoyo/responsable: PNUD

OBJETIVO: Durante 2018, el Fiscal Nacional, en el contexto de los lineamientos del Plan Estratégico 2016-2022 del Ministerio Público, decidió **implementar un sistema de integridad al interior de la institución, para lo cual se ha apoyado técnicamente en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**. El proyecto busca dotar a la institución pública de una herramienta que permita **fomentar la ética e integridad**, sensibilizando a fiscales y funcionarios para enfrentar y solucionar los

cuestionamientos de orden ético que surjan a propósito del cumplimiento de sus tareas propias.

El proyecto considera la implementación de un Código de Conducta, el que se definirá de manera participativa, así como de mecanismos de control y de seguimiento destinados a prevenir y responder a las dudas que se presenten en ejercicio de las tareas. Además, se contempla la creación de una página web donde fiscales y funcionarios podrán obtener información acerca de las **políticas de integridad de la institución, incluyendo también un canal de denuncia que contará con fuertes medidas de seguridad y confidencialidad.**

DESCRIPCIÓN GENERAL: La adopción de un Sistema de Integridad para el Ministerio Público de Chile, es una buena práctica que se relaciona con los párrafos 1 y 9 del artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción.⁸

Se presenta como una buena práctica atendiendo que **el Sistema de Integridad busca fortalecer al interior del Ministerio Público una cultura de prevención y promoción de estándares y conductas éticas**, que permita realizar de mejor forma el trabajo de persecución penal, al enmarcarse las actuaciones de fiscales y funcionarios, en los más altos estándares de probidad existentes.

RESULTADO: la implementación del Sistema de integridad consideró durante el comienzo del año 2019 una etapa de diagnóstico, acerca de la situación de cumplimiento de normas éticas al interior del Ministerio Público para lo cual se realizó una encuesta a todos los miembros de la institución junto con la realización de talleres y grupos focales con la finalidad de definir los principios que deben gobernar la adecuada conducta funcionaria.

Posteriormente se socializa ese diagnóstico con los integrantes del Ministerio Público, para continuar con la publicación de un Código de ética y la implementación del sitio web con el canal de denuncia, culminando con la implementación completa del sistema de integridad.

⁸ Párrafos 1 y 9 del artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción: 1.- *Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.*

9. *Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.*

LINKS RELACIONADOS:

<https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/presscenter/articles/Noticias/fiscalia-y-pnud-lanzan-proyecto-para-abordar-probidad-y-prevenci.html>

2.4.3 TRANSPARENCIA

Proyecto/Experiencia: Feria de la Transparencia en la Contratación Pública.

País: Colombia

Período: 2012-2020

Apoyo/responsable: **Gobernación de Antioquia – Municipio de Medellín**

DESCRIPCIÓN GENERAL: La Feria de la Transparencia es un espacio cuyo propósito es dar a conocer a toda la comunidad cómo se invierten los recursos públicos, exponiéndose de manera abierta los planes de compras y procesos de contratación vigentes en las dependencias y entes descentralizados del Departamento de Antioquia en los municipios que lo componen. El Departamento de Antioquia es un Ente regional, del cual hacen parte 125 municipios reunidos en nueve subregiones, y este se ha constituido un ejercicio permanente de control social a la contratación pública iniciado por el Gobierno del Municipio de Medellín y continuado por el Gobierno Departamental.

La Iniciativa surgió como una herramienta pedagógica, con el objetivo de pensar el Departamento de Antioquia desde la óptica de la legalidad y de la construcción de una ética de lo público de manera conjunta entre el gobierno regional, los gobiernos locales, el sector empresarial y las respectivas comunidades y se fundamenta en tres pilares: El Fortalecimiento Institucional y la Rendición de Cuentas, el Fortalecimiento Empresarial en su responsabilidad en la construcción de País, y el Control Social promoviendo la corresponsabilidad en el manejo de lo público..

Esta Iniciativa ha demostrado su fortaleza para posibilitar diálogos abiertos con toda la ciudadanía y promocionar la corresponsabilidad entre el Estado, empresa privada y ciudadanía en los temas de transparencia en la contratación Pública, y en especial para fortalecer el tejido empresarial y facilitar la mayor y mejor participación de los diferentes actores contractuales.

La feria se ha sabido adaptar a las circunstancias y la última edición se ha realizado de manera virtual debido a las restricciones ocasionadas por el COVID.

RESULTADO: La Feria de la Transparencia se inició en el Municipio de Medellín en el año 2005, posteriormente fue adoptada por la Gobernación de Antioquia y ha sido replicada en todas las subregiones y municipios del Departamento. Hoy en día, tiene una participación de 122 de los 129 municipios de Antioquia. Fue establecida como Política Pública, lo que garantiza desde el punto de vista legal su permanencia en el tiempo, tanto en la Gobernación, como en los municipios que conforman el Departamento.

La **última Feria de la Transparencia del año 2020, se realizó a través de una plataforma virtual** en el marco del foro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión-MIPG, este evento fue organizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Alcaldía de Medellín. El propósito fue **exponer ante la ciudadanía el modelo de contratación pública y la transparencia** de los procesos de la Alcaldía de Medellín.

LINKS RELACIONADOS: <https://www.antioquia.gov.co>

2.5.- CONSIDERACIONES SOBRE LOS DESAFÍOS EN RELACIÓN CON LA ÉTICA, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO.

La primera consideración a tener en cuenta es la necesidad de contribuir desde el sector público con el **ODS 16 de la Agenda 2030**, contando con administraciones e instituciones públicas transparentes y abiertas. Incorporando medidas relacionadas con la ética, integridad y transparencia, para lograr un desarrollo institucional responsable y la prevención de la corrupción de forma eficaz en la prestación de los servicios públicos. Se podrá lograr la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible si las instituciones son fuertes y transparentes, basadas en el estado de derecho y respaldadas por la ciudadanía.

En relación con la promoción de la prevención de la corrupción en la Administración Pública es fundamental partir de la consideración de que la **corrupción es un fenómeno complejo y sistémico**. Esto implica la necesidad de:

- Identificar los puntos críticos dentro de la administración pública, entre ellos: criterios objetivos para la adopción de decisiones en el desempeño de la función.

- Conocer en profundidad las herramientas, prácticas y políticas de ética, integridad y transparencia que permiten prevenir desvíos a las normas y guían el desempeño de la función pública de manera ética.
- Asumir la responsabilidad personal en el respeto por el sistema y el apego a las normas establecidas.

Es importante recordar que la **ética, integridad y transparencia** en la gestión pública depende del **funcionamiento del sistema en su conjunto** y de las decisiones, elecciones y **comportamientos de cada una de las personas** que integran el sistema.

Otra consideración a tener en cuenta es la importancia del **respeto a la normativa y los procedimientos establecidos** dentro de la Administración Pública y el cumplimiento de la misma, desarrollando conductas éticas y transparentes que eviten arbitrariedades e infracciones.

El **personal funcionario público debe contar con las facilidades** necesarias por parte de la institución para participar de los procesos y poder tener conocimiento de la normativa y procedimientos vigentes. Es primordial capacitar de manera permanente al talento humano, venciendo resistencias y costumbres instaladas y establecer estrategias de gestión del conocimiento institucional, para una mayor eficiencia institucional.

Una consideración que interesa destacar, se centra en la importancia de reconocer **el impacto político y social de la corrupción**. El desempeño ético, íntegro y transparente en la función pública, beneficia al sistema en su conjunto y a la comunidad en general.

Considerar al sector público como un **espacio de oportunidades** en la consecución de beneficios legítimos para todos los sectores, fortaleciendo la ética, integridad y transparencia en el entorno laboral, redundará en beneficio de toda la comunidad. Es necesario respetar y aplicar los marcos normativos y operativos que incentivan las buenas prácticas y la eficiencia, previniendo conductas irregulares. De esta manera, estaremos contribuyendo al fortalecimiento de la prevención de la corrupción en la gestión pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chlivickas, Eugenijus (2010). [Civil Service Training System: Human Resource Development Strategy](#).

Lewis, C. W., & Gilman, S. C. (2012). *The ethics challenges in public service: A problem solving guide (Third ed.)*. San Francisco: Josey Bass.

Transparency International. (2009). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Transparency International. www.transparency.org

OECD (2017). [OECD Recommendation on Public Integrity](#).

OECD (2020), *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.

OEA. (1996) *Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)*. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf

PNUD (2011), *Programas Anticorrupción en América Latina y El Caribe. Estudio sobre tendencias anticorrupción y proyectos del PNUD*. https://www.researchgate.net/publication/216370449_Programas_anticorrupcion_en_America_Latina_y_el_Caribe_Estudio_sobre_tendencias_anticorrupcion_y_programas_d_el_PNUD

Savater F., 2011, "Ética para Amador", Barcelona, Editorial Ariel. <https://www.youtube.com/watch?v=Z8dI58G2fHJ>;

UN, 1990, *Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo: Realidades y Perspectivas de la Cooperación Internacional - Medidas Prácticas contra la Corrupción. Manual preparado por la Secretaría de la ONU para el Octavo Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*. (Naciones Unidas, A / CONF. 144 / 8, 29 de mayo de 1990). <https://digitallibrary.un.org/record/99840>

UNODC, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)*, Nueva York: Naciones Unidas, 2004, consultable en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

