

DOCUMENTOS

Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública

La “Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública” fue aprobada por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, organizada por el CLAD en Antigua, Guatemala, los días 26 y 27 de julio de 2018.

Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública

Preámbulo

La preocupación por la corrupción y sus dañinos efectos para el desarrollo y la convivencia se ha expandido por todo el mundo. Numerosos documentos internacionales y rigurosos estudios académicos la consideran como la más dañina enfermedad política de nuestra era. Para muchos países pobres y con gobiernos frágiles se ha convertido en fuente constante de tensiones y una barrera permanente para lograr el desarrollo de su economía y el bienestar de su población. Incluso en países desarrollados está generando olas de indignación, desestabilizando gobiernos y entorpeciendo el crecimiento económico. Existe una sensación de fracaso generalizado en el combate de este gravísimo problema social. El encadenamiento de escándalos ha provocado que los niveles de desafección política se eleven y la deslegitimación de la acción pública se dispare. No obstante, un riguroso análisis comparativo global permite encontrar algunos ejemplos de países que han sabido implementar estrategias eficaces para detener y reducir fuertemente la enfermedad y sus efectos.

Esta Carta se fundamenta en estos ejemplos y pretende fomentar el aprendizaje e intercambio permanente de buenas prácticas entre sus países firmantes, no sólo para prevenir y luchar contra la corrupción, sino para ir consolidar un sistema de integridad sólido que fortalezca lo que creemos que debe ser la práctica común en nuestras Administraciones: el comportamiento honesto de nuestros servidores públicos. Un comportamiento honesto que no debe ser manchado por la actuación de minorías corruptas y que por ello debe ser defendido y resaltado frente a quienes atentan contra su integridad.

El CLAD no permanece ajeno a este contexto y, por ello, ha querido hacer de la redacción e implementación de esta Carta uno de sus ejes estratégicos para los próximos años. De esta forma, nuestra organización prosigue una larga tradición de velar por la integridad en la actividad pública, con hitos como el Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Esta Carta conecta también con las prioridades de numerosos organismos internacionales que están dedicando grandes cantidades de recursos económicos, cognitivos y actitudinales para intentar prevenir y combatir la corrupción. Precisamente con base en todos estos conocimientos previos se ha generado un documento base

que ha servido, a su vez, para configurar los fundamentos conceptuales y metodológicos de la presente Carta.

Es nuestro deseo que la Carta sirva de instrumento para la creación de sinergias entre gobiernos y organismos internacionales que busquen conjuntamente resolver el problema. En cualquier caso, es importante destacar que la Carta sería un instrumento incompleto si no se preocupara también por ir más allá de evitar las conductas ilegales y no propusiera un camino para desarrollar con plena integridad la acción pública. Por ello, es esencial remarcar que la Carta ofrece un camino hacia el comportamiento íntegro en las organizaciones públicas, un camino que supere el mero rechazo de las actuaciones corruptas y busque la mejor forma de servir y cuidar los intereses generales.

En resumen, no estamos firmando una convención anti-corrupción nueva, sino un documento de orientaciones a favor de un comportamiento guiado por la ética pública y todos sus principios y valores relevantes. El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país. Su desarrollo admite concreciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.

Queda ahora en manos de los gobernantes la adecuada implementación de estas orientaciones, para lo cual se generan en el documento base, teniendo en cuenta las mejores prácticas internacionales, un conjunto de recomendaciones de implementación que ayudarán a llevar adelante este conjunto de exigentes acuerdos.

Capítulo Primero. Ámbito de aplicación y objetivos de la Carta

I. Ámbito de aplicación

La Carta se dirige esencialmente al Poder Ejecutivo y, respetando cada sistema político-constitucional, es aplicable a todos los niveles de gobierno incluyendo su sector público¹. Incluye a todos los servidores públicos, tanto a los que ocupan los niveles jerárquicos superiores de la Administración como al resto del personal al servicio de las Administraciones públicas. En todo caso, algunas de las recomendaciones son plenamente aplicables a otros poderes del Estado y órganos constitucionales. Cada gobierno, en el ámbito de su marco constitucional y prioridades, podrá establecer los mecanismos que considere precisos para la promoción de la integridad en todos los pilares político-institucionales y sociales del país.

II. Objetivos

La presente Carta tiene como objetivos directos e inmediatos los siguientes:

a) PROMOVER la integridad de los responsables y servidores públicos² en todos sus niveles, entendiendo por tal una actuación continuamente coherente con los valores y principios relevantes de la ética del servicio público.

b) Desde una perspectiva política, asegurando el respeto al contexto social, cultural, e histórico de cada una de las naciones firmantes, esta Carta pretende CONTRIBUIR a la legitimación de la acción pública, es decir, aportar razones para la obediencia a los gobiernos y REFORZAR la confianza en las instituciones públicas.

Y como objetivo indirecto y finalista:

c) CONTRIBUIR al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en especial:

1. Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

2. En concreto:

i. Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

ii. Reducir sustancialmente la corrupción³ y el soborno en todas sus formas, buscando abolirlos totalmente.

iii. Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles

iv. Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles.

v. Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Indirectamente, contribuye al cumplimiento de los ODS vinculados con la eliminación de la pobreza (ODS 1), la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ODS 5), la promoción del crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (ODS8) y la reducción de la desigualdad (ODS 10).

Capítulo Segundo. Orientaciones

Teniendo en cuenta las bases conceptuales y metodológicas antes citadas, los abajo firmantes establecemos las sugerencias que a continuación se detallan.

Primera

GENERAR periódicamente diagnósticos completos del sistema de integridad nacional⁴ en los que se analicen todos los pilares esenciales del sistema socio-político y económico, abarcando su marco legal y sus prácticas informales, y considerando variables como su independencia, los medios para realizar su labor por cada uno de los pilares y los mecanismos internos disponibles para garantizar la integridad, transparencia y rendición de cuentas. El diagnóstico debe quedar constituido como línea base para la evaluación posterior de los impactos de los instrumentos que se implementen para el mejoramiento de la Gestión Ética.

Segunda

GENERAR, EJECUTAR y SOSTENER financieramente, al menos en sus organizaciones dependientes más relevantes, diseños organizativos que incluyan los componentes fundamentales del modelo de integridad organizacional definido nacionalmente y que, además, interactúen con los otros subsistemas de gestión más importantes. Tras el diagnóstico a nivel nacional, y como parte de la estrategia nacional de desarrollo de la integridad surgida a partir de tal análisis, cada organización pública debería generar un marco de integridad propio y este marco debería contar con los instrumentos esenciales que en el documento base se establecen. Los gobiernos sub-nacionales, en función de su autonomía, podrán adaptar estas estrategias y marcos a sus circunstancias.

Tercera

REDACTAR, como parte esencial de los marcos de integridad organizacional, Códigos Éticos⁵ en sus organizaciones, siguiendo en la medida de sus posibilidades y prioridades las pautas procedimentales marcadas en el documento base y con los contenidos definidos como esenciales en el mismo. Ello implica definir las conductas moralmente pertinentes en un nivel general y también en un nivel específico adecuado a los dilemas propios de cada organización. Se considera prioritario avanzar en el respeto a los derechos humanos y específicamente a los valores de igualdad de género, diversidad y discriminación positiva. Por ello, los códigos harán especial hincapié en la lucha contra el acoso y hostigamiento sexual, la homofobia, el acoso laboral y los tratos degradantes.

Cuarta

REALIZAR periódicamente encuestas de diagnóstico de clima ético en las organizaciones seleccionadas de acuerdo a las pautas aquí definidas o de otras que se consideren más adecuadas.

Quinta

DESARROLLAR de forma permanente actividades de formación en ética en las organizaciones públicas: una formación basada en diagnósticos previos de necesidades, con vocación de integralidad, fusionando las visiones más prescriptivas con las de sensibilización y siempre evaluando su impacto.

Sexta

GENERAR sistemas de asesoramiento ante dilemas éticos mediante Comités de ética, u otros que se consideren pertinentes, a los que se aportará capacidad y medios para realizar tal labor.

Séptima

INCLUIR un eficaz plan de comunicación y de cambio cultural que permita socializar y apropiar el marco de integridad por parte de los miembros de la organización. Este plan de comunicación y cambio cultural debería ser inserto entre los contenidos esenciales del marco, incorporando las medidas adecuadas a ello (por ejemplo, con carácter orientativo, se pueden generar talleres de socialización y actividades de sensibilización, buzones de sugerencias y quejas, entrega de códigos impresos a cada empleado y agente crítico, programas de formación específicos, etc.). También se sugiere aplicar los avances en las ciencias cognitivas y el *nudging* para la mejora de los comportamientos éticos en las organizaciones.

Octava

REALIZAR evaluaciones de riesgos de corrupción en el ámbito de sus organizaciones, focalizándolos esencialmente en las áreas de riesgo y siguiendo las fases que las organizaciones internacionales especializadas proponen.

Novena

INCORPORAR al marco de integridad un sistema de denuncias y de protección a los denunciantes de corrupción, fraude, despilfarro o

conductas contrarias a los códigos éticos y, en su caso, a los testigos. Para las denuncias se habrá de regular el procedimiento de tal manera que se asegure una adecuada ordenación del mismo con pleno respeto a los principios de buena administración. En cuanto al sistema de protección, éste incluirá el resguardo de la identidad y la protección de represalias a largo plazo. Esta Carta no impone ningún órgano específico para la gestión del sistema de denuncias, pero requiere que exista alguno y que reúna condiciones de independencia para desarrollar su labor. El sistema de denuncias debe diseñarse: 1. Con atención rápida sin que haya intermediarios innecesarios; 2. Con canales directos y especializados; 3. Con medidas para protección de identidad; 4. Con amplitud de canales (*on line*, *call centers*, líneas calientes, entrevistas discretas...); 5. Con procedimientos sencillos; 6. Con sanciones a los responsables de represalias; 7. Con castigo a las denuncias de mala fe; 8. Con medios personales y materiales suficientes; y 9. Con procedimientos bien establecidos donde esté claro: cuándo empieza la protección, cuándo se entiende que existe ya denuncia, duración de la protección y clarificación de sus fases, recursos de impugnación, reversión de la carga de la prueba en el ámbito laboral para casos de represalia. De todo ello se dará cuenta a la ciudadanía mediante un adecuado plan de difusión y comunicación.

Décima

FOMENTAR, de acuerdo con la normativa existente en cada país, mecanismos de transparencia activa, pasiva y focalizada; la promoción y potenciación de los datos abiertos en la Administración Pública; la incorporación de nuevas tecnologías y redes sociales digitales como medio para generar espacios de escucha activa; vías para la participación ciudadana en la gestión y para colaboración en la innovación y búsqueda de soluciones. Los gobiernos firmantes, en suma, se comprometen a hacer llegar los postulados de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto a las organizaciones y coordinar dichos instrumentos y prácticas con sus programas de integridad.

Undécima

FORMULAR e IMPLEMENTAR una regulación completa y sistemática sobre prevención y gestión de los conflictos de intereses, con su correspondiente sistema de incumplimientos y sanciones, incluyendo en ella un sistema de detección, control e investigación a través de

un órgano independiente. También se comprometen a trasladar todo este sistema al marco de integridad de sus organizaciones mediante el Código Ético y a incorporar sistemas de incompatibilidades e inhabilitaciones completos.

Duodécima

INTEGRAR de forma cooperativa el sistema de integridad de su organización con el sistema de control interno de la propia entidad, estableciendo sinergias entre ambos sistemas. También se buscará la cooperación con las unidades externas de control.

Decimotercera

DISPONER, a través de las normas legales consecuentes, de un sistema normativo donde se definan los incumplimientos de la integridad, sus niveles de gravedad y las sanciones, y donde se asegure que existen consecuencias negativas en caso de incumplimiento. Cuando los hechos lleguen a conocimiento del Comité de Ética u órgano competente en cada caso, las consecuencias pueden ser la mera remisión al Ministerio fiscal o al órgano disciplinario correspondiente cuando existan indicios de actividades calificables bajo los tipos penales o disciplinarios previstos en las normas. Cuando el incumplimiento sea meramente de las normas éticas, será el Comité u órgano competente quien determine los hechos y, en su caso, la sanción. La sanción por incumplimiento exclusivo de las reglas éticas podría ser el reproche por escrito, previo procedimiento oportuno, u otras que cada país decida en función de sus prioridades.

Decimocuarta

GENERAR un sistema de evaluación del funcionamiento del marco de integridad, mediante la sistematización oportuna y eficiente de datos, para comprobar su impacto en la mejora del clima ético y en la reducción de los casos de conductas no éticas en la organización. Por ello, los países firmantes se comprometen a evaluar el impacto de sus marcos de integridad en conexión con el sistema de indicadores del CLAD.

Decimoquinta

CUMPLIR con criterios fundamentales de profesionalidad y eficacia en relación con la selección, competencias y protección de los

miembros de los comités de ética. En concreto, los comités de ética tendrán como objeto fomentar el correcto proceder de los servidores públicos de la institución a la que pertenezcan, promover la implantación y buen funcionamiento de los instrumentos esenciales del marco de integridad, asesorar en la toma de decisiones y medidas institucionales relacionadas con la integridad, recibir denuncias y, en su caso, proponer solicitudes de sanción o reprobar éticamente a los servidores públicos que actúen de forma contraria al Código.

Decimosexta

CONSTRUIR sistemas de gestión por resultados para el desarrollo (GpRD) con ámbito nacional y, consecuentemente, en cada organización, de tal manera que se refuerce la dirección estratégica, los presupuestos vinculados a objetivos, la rendición de cuentas y se evalúe el impacto de las políticas existentes.

Decimoséptima

DESARROLLAR, para evitar riesgos de corrupción, un análisis riguroso y la implementación adaptada al contexto de cada país de las mejores prácticas internacionales en contratación pública, entre ellas, con mero carácter orientativo, la estandarización de las normas de contratación pública, el Registro Único de Proveedores, la contratación electrónica, las subastas inversas, la disponibilidad de la información pre-contractual y contractual de todos los procesos de contratación del Estado en el portal web de la institución rectora del sistema, las veedurías ciudadanas y pactos de integridad, la apertura de denuncias y la disponibilidad de información estadística por medio de herramientas apropiadas.

Decimoctava

La gestión de la integridad debe integrarse con la gestión del resto de subsistemas de las organizaciones, convirtiéndose en un principio orientador para el conjunto de Cartas del CLAD. Para la correcta gestión del subsistema de recursos humanos, se requiere el cumplimiento de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, y para la gestión de la calidad, el cumplimiento de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. El cumplimiento en cada organización de las Cartas Iberoamericanas de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

también representarán un aporte significativo para el reforzamiento de la integridad. Los gobiernos firmantes renuevan con la firma de esta Carta sus anteriores compromisos vinculados al cumplimiento de las Cartas previamente aprobadas.

Decimoctava

A efectos de facilitar la adecuada implementación de todas estas medidas, la Carta hace un llamamiento a los firmantes para que fortalezcan las capacidades de los órganos rectores en materia de ética, integridad y conflictos de intereses, asegurando que estén dotados de la independencia legal y autonomía financiera necesaria, conforme la legislación doméstica de cada país, para ejercitar adecuadamente sus funciones.

Consideraciones finales

1. Los países firmantes determinarán autónomamente la forma de incorporación a su práctica y derecho interno del contenido de la presente Carta, siempre en el marco de sus límites presupuestarios.
2. Los países firmantes se comprometen a efectuar un seguimiento permanente sobre el cumplimiento de la Carta para asegurar su eficacia, asumiendo el poder ejecutivo la tarea de promoverlo. A tal fin, desde la Secretaría General del CLAD se promoverá la generación de informes de avance periódicos, a elaborar por los representantes titulares de esta organización, que podrán aportar datos para el sistema de *Índice de Gobernanza Iberoamericano del CLAD*.

Notas

(1) Incluye empresas públicas, fundaciones públicas, entes públicos empresariales y organismos autónomos según la denominación que en cada país se utilice.

(2) A partir de ahora se utiliza el término servidores públicos incluyendo los niveles superiores e inferiores de la escala jerárquica de las organizaciones públicas.

(3) Entendida como toda actividad de los servidores públicos en la que abusan del poder o potestades que se les otorgan para buscar el beneficio privado o de terceros.

(4) Ver documento base para revisar el concepto y la metodología.

(5) Se utiliza el concepto neutro de códigos éticos, aunque puede haber distintos tipos de códigos éticos.