

ESTUDIO COMPARADO DE LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD

1. Introducción
2. Principales instrumentos de evaluación de integridad y buen gobierno utilizados en los ámbitos geográficos internacionales de referencia analizados
 - a. Europa
 - b. América
 - c. Oceanía
3. Conclusiones
4. Bibliografía y glosario

1. Introducción

En el presente trabajo se va a proceder al análisis de una serie de países de distintos continentes para hallar todos aquellos instrumentos que garanticen el código de buen gobierno, con sus funciones correspondientes y sus no menos importantes métodos de evaluación.

Los países en cuestión son Finlandia, Suecia y Dinamarca en lo que respecta a Europa, el Estado de California, Canadá y Chile en cuanto al continente americano y Australia y Nueva Zelanda para Oceanía.

El análisis de se ha abordado desde un doble punto de vista. Por una parte se han localizado los instrumentos con los que los distintos países se han dotado para garantizar la integridad pública (y el buen gobierno en general) y se describen sus objetivos y funciones principales relacionadas con el estudio que nos ocupa. Por otra parte, se ha hecho lo propio con los métodos de evaluación con los que cuentan.

Efectivamente, contar con mecanismos de monitorización, garantía y evaluación es un requisito indispensable para el éxito de un sistema de integridad institucional, entendido más allá de un simple código ético y de conducta.

Son conocidas las importantes funciones que los códigos de ética y de conducta en las organizaciones del sector público: el reconocimiento de la misión de la actividad, la generación de conocimiento, aprendizaje e innovación sobre la misma, la protección frente a presiones externas, la prevención de malas prácticas, la confianza y la ejemplaridad.

Sin embargo, en muchas ocasiones se han percibido estos instrumentos como la defensa de unos privilegios de grupo, que refuerzan el poder de determinadas actividades o agrupaciones profesionales. Y es que la innegable función de protección de la actividad a la que nos hemos referido no debería eludir el sometimiento de la misma a las normas jurídicas legítimamente establecidas. Por ejemplo, el administrativista Alejandro Nieto ha criticado la falta de precisión de los códigos de ética y de conducta, que supondrían una quiebra del principio de legalidad en tanto en cuanto pueden dar lugar a expedientes disciplinarios o evaluaciones desfavorables.

En esta línea crítica, también se ha aducido que el concepto de “buenas prácticas” remite a una estrategia de despolitización y a un enfoque pragmático, cientificista, basado en la experiencia y que reniega de la política. Un enfoque que supone un modo de capturar la realidad de una actividad obviando consideraciones políticas y de poder, subrayando la pertinencia de prescindir

de los prejuicios, separando lo técnico de lo político y defendiendo la aplicación de las “buenas ideas”, vengan de donde vengan ideológicamente, en lo que se ha llamado “políticas de despolitización”. Para esta crítica del concepto de “buenas prácticas” hay preguntas previas ineludibles que han de responderse: ¿Qué es una “buena práctica”? ¿Para quién? ¿Quién evalúa y decide su bondad? ¿Cómo?

En tercer lugar, una sombra de desconfianza y escepticismo cae sobre los códigos de ética, dado que en muchas ocasiones han tenido un carácter meramente retórico y vacío, cuando no descaradamente publicitario, pero sin ningún impacto sobre la calidad y excelencia de la actividad. Peor aún, este tipo de códigos meramente programáticos, que conciben la ética como mera cosmética, han generado mayor frustración y desconfianza y han ejercido como coartada, en muchos casos, de malas prácticas (un sector con un amplio elenco de códigos de buenas prácticas es el de la banca, por ejemplo).

Por todo ello, el desarrollo de una infraestructura de monitorización y evaluación ha supuesto el éxito en aquellos países donde se han adoptado.

2. Principales instrumentos de evaluación de integridad y buen gobierno utilizados en los ámbitos geográficos internacionales de referencia analizados.

En las siguientes tablas se refleja la información relevante localizada en la investigación y ordenada por continente. A continuación de las mismas, se hace un comentario/reflexión sobre la información analizada.

a. Europa

PAIS	INSTRUMENTOS QUE GARANTICEN LA INTEGRIDAD PÚBLICA	FUNCIONES	MÉTODOS DE EVALUACIÓN	FUNCIONES
Finlandia (1 - 3)	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Asesoría Ética del MF 	<p>o Emitir recomendaciones generales en relación a la ética en la AP para los funcionarios en activo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comité para el Futuro 	<p>o Se encuentra dentro del Parlamento Finlandés. Expone los efectos que produce a largo plazo las decisiones de hoy día.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución • Ley de Procedimientos Administrativos • Ley de los Servidores Públicos • Ley de Apertura Gubernamental • Ley de Adquisiciones Públicas • Ley de Funcionarios del Estado • Código Penal • Órdenes emitidas por el MF 	<p>o Elementos fundamentales de la operacionalización de instrumentos éticos</p>		
	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Finlandés de AP 	<p>o Realización de diversos cursos y jornadas de capacitación ética</p>		

PAIS	INSTRUMENTOS QUE GARANTICEN LA INTEGRIDAD PÚBLICA	FUNCIONES	MÉTODOS DE EVALUACIÓN	FUNCIONES
Suecia (4, 5)	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción a valores compartidos para los servidores públicos (Código Ético de Buenas Prácticas del Funcionariado Sueco) 	<ul style="list-style-type: none"> o <u>Objetivo</u>: Servir y cuidar a la ciudadanía. o Independencia como un valor añadido en el trabajo del funcionario público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Red de Evaluaciones Externas para la toma de decisiones políticas (Miembros Externos a la Política) 	<ul style="list-style-type: none"> o AP sueca → altamente descentralizada y cuenta con muchas agencias públicas o Informes periódicos y evaluaciones del trabajo de las agencias

PAIS	INSTRUMENTOS QUE GARANTICEN LA INTEGRIDAD PÚBLICA	FUNCIONES	MÉTODOS DE EVALUACIÓN	FUNCIONES
Dinamarca (3, 6)	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Personal de la Administración Central y Local • Ley de Transparencia de la Administración (2013) • Código de Conducta de Funcionarios Públicos: valores, principios y aspectos prácticos 		<ul style="list-style-type: none"> • Conflicto de Intereses y Patrimonio: No es obligatorio, algunos partidos lo exigen • Transparencia: Acuerdo para que los ministros declaren gastos, regalos y otros datos similares • Denuncias: Código de Conducta, Derecho de los funcionarios a revelar información no confidencial a la prensa y otros. Memorando sobre denuncia de irregularidades. No hay protección contra el despido en el SP por denuncias de soborno. • Registro de Grupos de Interés. 	

Europa presenta un panorama muy desigual en función de que parte nos encontremos, pero los países nórdicos son los que claramente llevan ventaja sobre el resto de territorios. El primer país que se procede a analizar es Finlandia, cuyo sistema político posee numerosos organismos que controlan el correcto funcionamiento de las instituciones públicas, llegando a ser un referente no únicamente a nivel europeo, sino también a nivel mundial.

Como instrumentos que garantizan el código de buen gobierno tenemos el Comité de Asesoría ética del Ministerio de Finanzas cuya función principal es hacer comprender que, con ética, el individuo se sumerge en el universo que además de permitirle conocerse a sí mismo, genera un nivel de conciencia que le acerca al deber de actuar haciendo el bien a sus semejantes. Los responsables de esta misión deben poseer un perfil de persona íntegra y de irreprochable conducta. Los responsables elegidos integran el Comité de asesoría ética. La puesta en operación de valores en los servidores públicos sin duda repercute positivamente en la sociedad. Se contribuye así al logro de una sociedad más equitativa, más solidaria y más justa. Dicho comité trabaja de forma permanente. Su papel principal es emitir recomendaciones generales en relación a la ética en la administración pública para los funcionarios en activo y, especialmente, deliberar sobre casos en los que el servidor público ha dejado el cargo, por ejemplo, sobre incompatibilidades laborales tras haber trabajado en gobierno.

Además, Finlandia, posee una legislación muy estricta en lo que respecta a la ética pública con instrumentos como la Constitución, la Ley de Procedimientos Administrativos, la Ley de Servidores Públicos, la Ley de Apertura Gubernamental, la Ley de Adquisiciones Públicas, la Ley de Funcionarios del Estado, el propio Código Penal y las Órdenes emitidas por el Ministerio de Finanzas.

Merece un señalamiento aparte el Instituto Finlandés de la Administración Pública, que realiza diversos cursos sobre las áreas de capacitación de las agencias gubernamentales, las cuales prestan especial atención a la formación y capacitación en materia ética: durante el proceso de inducción —cuando se capacita al servidor público para su función—, durante el ejercicio profesional, antes de la promoción, y en general como herramienta de mejora institucional.

El Comité para el Futuro es una institución permanente del Parlamento en Finlandia. Su tarea es pensar en el futuro. Sus miembros trabajan reflexionando en torno a cómo construir el mejor futuro posible para el pueblo de Finlandia, adelantándose a problemas que pudieran hacerse presentes y frenaran el desarrollo del país. El Comité analiza y expone los efectos a largo plazo de

decisiones tomadas en el presente. Para ello se trabaja desde una perspectiva integral, poniendo de relieve las conexiones entre derechos humanos, seguridad, integridad, ecología, equidad social, seguridad, paz, etcétera. El Comité propone diferentes opciones, destaca los peligros y diseña posibles escenarios. Las soluciones planteadas a posibles problemáticas son enviadas al Gobierno en turno. La base de su trabajo es la concepción de que las decisiones tomadas por los políticos de hoy tendrán una gran influencia en la esfera política, económica y social del mañana. Las generaciones que están por nacer no pueden defender sus derechos, por lo tanto, es necesario actuar con responsabilidad para garantizar su supervivencia. El Comité para el Futuro de Finlandia forma parte a su vez del Consejo Mundial para el Futuro (WFC por sus siglas en inglés). Dicho consejo se compone de 50 respetadas personalidades de los cinco continentes. Este grupo de personas representa a los gobiernos, los parlamentos, las artes, la sociedad civil, el mundo académico y el mundo empresarial. Juntos conforman una voz por los derechos de las generaciones futuras. Una de las tareas del WFC es concientizar a los políticos sobre la responsabilidad ética en la toma de decisiones en base a cómo estas afectarán a las generaciones futuras. Se desempeña en estrecha colaboración con entidades de la sociedad civil, parlamentos, gobiernos, empresas y organizaciones internacionales que investigan políticas y leyes justas de cara al futuro. También asesoran, ofrecen cursos y apoyan en la aplicación de nuevas políticas. El Consejo Mundial del Futuro no sólo identifica soluciones holísticas en una amplia gama de cuestiones, también indaga sobre la manera de aplicarlas.

Otro de los países que se analizan para presentar sus diferentes instrumentos y medios de evaluación en la ética del sector público es Suecia, que, como Finlandia, es un estado puntero en este campo de estudio.

Posee un código ético de buenas prácticas del funcionariado sueco, cuyo objetivo principal es servir y cuidar a la ciudadanía como servidores públicos que son, con una base ética muy bien consolidada y su independencia se valora como un valor añadido en el trabajo del funcionariado del sector público. Para la evaluación de los métodos de ética pública, se utilizan a miembros externos a la política: Se entiende que son servidores públicos totalmente independientes del poder político y se conforma una red de evaluaciones externas para la toma de decisiones políticas. Un aspecto muy positivo de la administración pública sueca es su alto nivel de descentralización y el poder contar con numerosas agencias públicas que emiten informes periódicos para evaluar la situación de dichas agencias y de la administración pública en general.

Para finalizar el apartado europeo, se va a analizar a Dinamarca, otro de los referentes en este tema. Junto a Suecia y Finlandia, se podrían considerar los líderes en el ámbito europeo y quizá a nivel mundial de un correcto control y calidad de las conductas del sector público. El sistema público danés se encuentra legalmente muy controlado con la Ley de Personal de la Administración Central y Local, La Ley de Transparencia de la Administración del año 2013 y el Código de Conducta de Funcionarios Públicos, siendo esto una especie de contrato entre el ciudadano y el servidor público.

En lo que compete a los métodos de evaluación, quizá Dinamarca sea el país europeo que más garantías presenta en lo que respecta a una mayor legalidad. Hay un gran consenso político en cuanto a la transparencia, ya que se acordó que los ministros declaren gastos, regalos o aspectos similares. En lo que respecta al servidor público, ocurre una cosa muy curiosa, y es que hay un código de conducta, derecho de los funcionarios a revelar información no confidencial a la prensa y otros. Memorando sobre denuncia de irregularidades. No hay protección contra el despido en el sector público por denuncias de soborno. Esta ausencia de protección del funcionariado público es lo que más puede sorprender a los que somos herederos del sistema francés de protección del funcionariado.

Extraña la ausencia del Reino Unido en esta clasificación, pero si bien es cierto que empezaron fuerte con leyes en este campo ciertamente avanzadas (informe Nolan), no han conseguido desarrollarlo con el paso de los años.

b. América

PAIS	INSTRUMENTOS QUE GARANTICEN LA INTEGRIDAD PÚBLICA	FUNCIONES	MÉTODOS DE EVALUACIÓN
California (EEUU) Santa Clara (7)	<ul style="list-style-type: none"> • Code of ethic and values 	<p>o Busca aumento de confianza de la ciudadanía en el gobierno proporcionando altos estándares del funcionariado público hacia los ciudadanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunales competentes del mismo

PAIS	INSTRUMENTOS QUE GARANTICEN LA INTEGRIDAD PÚBLICA	FUNCIONES	MÉTODOS DE EVALUACIÓN
Canadá (8)	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Administración Financiera Federal 	<ul style="list-style-type: none"> o Proporciona la base para la mayoría de los procesos de control o Proporciona los requerimientos de conducta para negociar o Controla los gastos de Gobierno Canadiense 	<ul style="list-style-type: none"> • Control del Parlamento • Escrutinio público y, cuando corresponda, el control legal • Auditores independientes, incluyendo auditor general, a nivel federal y provincial • Política de control activa de la Dirección del Tesoro • Aplica lo anterior • Ley de Administración Financiera • Ley de Responsabilidad y Transparencia Presupuestaria
	<ul style="list-style-type: none"> • Código de conflictos e intereses y del post-empleo • Comisionado de Ética y del Funcionario de Ética en el Senado • Ley de Modernización de los SPs • Ley de Empleo de SP 	<ul style="list-style-type: none"> o Buscan “protección a los informantes” y nuevos lineamientos generales o Buscan códigos de ética y de responsabilidad de gestión o Aún no se han implementado todas 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Normas de Conducta para Empleados Públicos, Directiva N° 5.4 (British Columbia) 		

PAIS	INSTRUMENTOS QUE GARANTICEN LA INTEGRIDAD PÚBLICA	FUNCIONES	MÉTODOS DE EVALUACIÓN
Chile (9, 10)	<ul style="list-style-type: none"> • Estatutos Administrativos de los Funcionarios Públicos • Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales • Ley General de Bases de la AP • Ley sobre Probidad Administrativa aplicada a los Órganos de Estado • Código de Ética del Colegio de Administradores Públicos 		<ul style="list-style-type: none"> • Tribunales de Justicia

Algo similar A Europa ocurre con los EEUU, donde por su configuración como país, cada estado posee una gran capacidad de gestión, quizá como acuerdo de un pasado confederal, de ahí el peso de ambas cámaras de representación. Siguiendo con el tema objeto de estudio, en América se va a analizar el estado de California, Canadá y Chile.

California posee un gran potencial en este campo de investigación en las ciudades, siendo Santa Clara la escrutada para este estudio. Esta ciudad de la bahía de San Francisco, posee un código de conductas éticas muy extenso e institucionalizado por el servicio público. Se fijan principalmente en la confianza entre el ciudadano y el funcionariado público y de esta manera obtener los niveles más altos de aceptación por parte de la sociedad. Este comité está conformado por miembros del gobierno local, voluntarios, miembros de comités, etc. Los tribunales de justicia son los encargados de controlar el buen funcionamiento de los principios éticos de la administración pública de Santa Clara.

En cuanto a Canadá, presentan una serie de instrumentos para normalizar la ética en el sector público, como es el caso de la Ley de Administración Financiera Federal que proporciona la base para la mayoría de los procesos de control y sus reglamentaciones proporcionan los requerimientos de conducta para negocios y gastos del gobierno canadiense. Hace algunos años se han aprobado numerosas leyes que han servido para añadir o cambiar leyes pasadas a nivel federal. Incluye las restricciones a contribuciones privadas a partidos políticos, el re-establecimiento de la función del Auditor, el registro de los lobistas, el establecimiento de la función del Comisionado de ética y del funcionariado de ética en el Senado, una ley de modernización de los servicios públicos, Ley de Empleo del Servicio Público, protección a los denunciantes o informantes, y nuevos ligamentos generales y códigos de ética y responsabilidad de la gestión. A día de hoy no se ha implementado al 100% ninguna de las medidas.

Canadá presenta unos métodos de evaluación muy exhaustivos que están implícitos o asociados a varias normas de las descritas anteriormente como son el control del parlamento, un escrutinio público y, cuando corresponda, el control legal y auditorías independientes, incluyendo una auditoría general tanto a nivel federal como provincial y una política de control activa de la Dirección del Tesoro.

Para finalizar con el continente americano, Chile es un referente aunque no tiene propiamente dicho un código de ética para los funcionarios públicos. Existen algunas referencias en los Estatutos Administrativos de los Funcionarios Públicos, en el Estatuto Administrativo de los

Funcionarios Municipales y hace poco en la Ley sobre Propiedad Administrativa aplicada a los órganos de Estado. El método de evaluación del cumplimiento de estos elementos éticos, no se hace a través de ningún organismo como se ha visto en otros ejemplos, si no a través de los Tribunales de Justicia ordinarios que son los encargados de interpretar la normativa vigente.

c. Oceanía

PAIS	INSTRUMENTOS QUE GARANTICEN LA INTEGRIDAD PÚBLICA	FUNCIONES	MÉTODOS DE EVALUACIÓN	FUNCIONES
Australia (6, 11)	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Asesor de Gestión • Comisión de Protección de Mérito en el SP • Guía de los Elementos Clave sobre la Responsabilidad Ministerial (1996) 	o Referencia para los Principios, Convenciones y Reglas de Conducta de las Personas situadas en puestos ministeriales	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Auditoría Nacional (NCOA, 2013) 	o Examinar la escala, alcance y operación del Gobierno Australiano
Nueva Zelanda (6)	<ul style="list-style-type: none"> • Código de Conducta del SP 		<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Servicios del Estado 	<p>o Órgano legalmente encargado del establecimiento de las normas mínimas de integridad y buena conducta en el SP.</p> <p>o Órgano encargado de la promoción de los valores, normas y conductas.</p>

Finalmente, en Oceanía nos encontramos con Australia y Nueva Zelanda, teniendo ambos países organismos responsables del fomento de ética. En Australia se crea la Comisión de Protección de Mérito en el Sector Público, cuya principal función es la de valedor de que los principios éticos en la administración pública y en 1996 se aprobó y entró en vigor una Guía de los Elementos Clave sobre la Responsabilidad Ministerial, la cual sirve de referencia para los principios, convenciones y reglas de conducta de las personas situadas en puestos ministeriales. Además, ese mismo año se puso también en marcha las Normas y Valores éticos en el servicio público australiano para aumentar la conciencia y el conocimiento sobre cuestiones éticas y proporcionar a los altos directivos un marco conceptual de conductas honestas. El método de evaluación de las conductas éticas en Australia está conformado por la Comisión de Auditoría Nacional, que según un informe de Deloitte, al menos la mitad de sus componentes son independientes, es decir, ajenos a la vida política, y su función principal es la de evaluar el correcto funcionamiento de las normativas anteriormente descritas.

Nueva Zelanda posee elementos muy similares a los de Australia como es un Código de Conducta del Sector Público que busca, como en la de Australia, velar por el cumplimiento de los principios éticos que cualquier administración pública y como método de evaluación, la Comisión de Servicios del Estado que busca garantizar el cumplimiento de los estándares éticos.

3. Conclusión

A modo de conclusión final y tras una lectura en profundidad de los instrumentos de distintos países, se puede ver que los países europeos llevan una clara ventaja respecto a los otros continentes en lo que respecta a normativa y a métodos de evaluación. Es cierto que existen otros países, como el caso de España, que sí tienen una Ley de Transparencia, pero con una normativa débil y con escaso presupuesto para su puesta en funcionamiento real.

4. Bibliografía y glosario

Bibliografía				
Autor	Año de Publicación	Título	Revista/Editor	
Diego Bautista, Oscar	2015	Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia.	Universidad Autónoma del Estado de México	Otros.
Rodriguez Alba, Jaime	2017	Finlandia: un modelo ético contra la corrupción.	Espacios Públicos (Universidad Autónoma del Estado de México)	Vol. 20, núm. 49, pp 171-174
Diego Bautista, Oscar	2011	Desarrollo y modelos de la ética pública en el ámbito internacional.	Encuentros Multidisciplinares (Universidad Autónoma del Estado de México)	Vol. 39, pp 1-13
Svensson, Goran and Wood, Greg	2004	Code of ethics best practice in the Swedish public sector: a PUBSEC-scale	International Journal of Public Sector Management	Vol. 17, núm. 2, pp 178-195
Informe Gubernamental Gobierno de Suecia	2019	Code of conduct. Swedish Match.		
Diego Bautista, Oscar	2002	La ética en el marco de las administraciones públicas. Medidas para fomentar la ética en los servidores públicos.	Revista Iberoamericana de la Administración Pública (RIAP)	ISSN 1139-3750, Nº 10, pp 71-94
Pág. Web.	2019	http://www.santaclaraca.gov/government/ethics-values	Accedido: 24/08/2019	
Convención Internacional Contra la Corrupción	2005	Respuestas de la sociedad civil canadiense al cuestionario sobre las disposiciones seleccionadas por el comité de expertos	Transparency International Canada	
Pág. Web.	2018	https://www.probidadenchile.cl/wp/codigos-etica-funcionarios-publicos-chile/	Accedido: 13/08/2019	
Carrizo Santiago, Daniella y Durán, Francisco	2017	Chile en la Implementación Transversal de Códigos de Ética Pública: "La Ejecución de la Herramienta y el Comienzo del Sistema de Integridad"		
O'Flynn Janine	2018	La experiencia australiana en la reforma del sector público	Centro de Estudios Públicos	Vol. 1, pp 90-152

Glosario:	
AP	Administración Pública
MF	Ministerio de Finanzas
SP	Servicio Público