



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
14 de enero de 2015  
Español  
Original: inglés

---

### Comité de Expertos en Administración Pública

#### 14º período de sesiones

Nueva York, 20 a 24 de abril de 2015

Tema 3 c) del programa provisional\*

**Fomento de la confianza en el gobierno para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible: ¿qué se necesitará para lograrlo?**

### **Promoción de instituciones responsables, del liderazgo ético y la integridad para aumentar la confianza en los esfuerzos dirigidos a alcanzar el desarrollo sostenible**

#### Nota de la Secretaría

El presente documento se transmite de conformidad con el proyecto de programa de trabajo y el programa del 14º período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública (véase [E/C.16/2015/1](#)). En la preparación del documento, que estuvo coordinada por la Sra. Najat Zarrouk, miembro del Comité, se tuvo en cuenta el debate sobre esta cuestión llevado a cabo entre los miembros de un grupo de trabajo entre períodos de sesiones del Comité y, en particular, se incorporaron las contribuciones aportadas por escrito por otros miembros del Comité, a saber, por el Sr. José Castelazo, el Sr. Xiaochu Dai, el Sr. Igor Khalevinskiy, la Sra. Marta Oyhanarte y el Sr. Allan Rosenbaum. El contenido y las opiniones expresadas en el documento son responsabilidad de la autora y del grupo y en modo alguno expresan la opinión de las Naciones Unidas.

---

\* [E/C.16/2015/1](#).



## **Promoción de instituciones responsables, del liderazgo ético y la integridad para aumentar la confianza en los esfuerzos dirigidos a alcanzar el desarrollo sostenible**

### *Resumen*

En el presente documento se recuerdan los conceptos de liderazgo ético, integridad, transparencia y rendición de cuentas en la administración pública y se ponen de relieve sus vínculos con el desarrollo sostenible. En el documento también se examinan lo que se deberá hacer, desde las perspectivas internacionales, nacionales, regionales y locales, para establecer un entorno propicio para el desarrollo sostenible sobre la base de esos principios.

En el documento se llega a la conclusión de que se requiere un sistema nacional de integridad que se centre en las instituciones y los agentes, que esté imbuido de normas y valores éticos, que constituya un marco para la supervisión y la rendición de cuentas y que dé prioridad a la supervisión pública. Los factores institucionales, culturales, de procedimiento y de responsabilidad social, en su conjunto, pueden desempeñar un papel importante en la institucionalización de un gobierno honrado, receptivo, responsable y transparente, y en la consolidación de las sociedades.

En una época de rápidos cambios, de incertidumbre y crisis financiera a nivel mundial, es indispensable que los gobiernos apliquen estrategias eficaces de lucha contra la corrupción. Los gobiernos también deben empoderar a las personas y comunidades, promover una mayor rendición de cuentas y transparencia de las instituciones, y fortalecer la capacidad para mejorar la prestación de servicios orientados a los ciudadanos. Será especialmente importante concebir estrategias específicas que incorporen objetivos de mediano y largo plazo, además de objetivos a corto plazo, y que estén centradas en fomentar la capacidad del mayor número posible de actores para participar en la respuesta a esos desafíos. En esos esfuerzos, será fundamental contar con una firme voluntad política y con el apoyo y la participación de todas las partes interesadas.

## I. Introducción<sup>1</sup>

1. En un mundo en rápida evolución y cada vez más complejo, inestable e incierto, la globalización, la liberalización y la competencia supranacional, entre muchos otros factores, tienen una profunda influencia en los gobiernos y las sociedades a todos los niveles. Los efectos positivos y negativos pueden observarse en la transformación socioeconómica y la integración rápidas, la propagación de la democratización, la revolución digital, el surgimiento de crisis multidimensionales, los cambios en las dinámicas de la población, el crecimiento desordenado de las ciudades, el desempleo y las pandemias. El déficit democrático, las nuevas exigencias de los ciudadanos, el aumento de las protestas, huelgas y marchas, y las revoluciones y los conflictos, así como la falta de recursos y las diversas manifestaciones del despilfarro, la mala gestión y las prácticas poco éticas, plantean en última instancia desafíos considerables para el logro del desarrollo sostenible.

2. El gobierno tiene un papel decisivo que desempeñar, aunque deberá hacerlo en un contexto en el que estas transformaciones sin precedentes están afectando a todos los países de diversas maneras, aumentando a menudo su vulnerabilidad y menoscabando su capacidad para hacer frente a las situaciones que se van desarrollando. En conjunto, esos efectos y fuerzas han tenido una notable repercusión en la imagen de la administración pública, en particular en lo que respecta a la satisfacción o la insatisfacción de la población con la calidad de los servicios prestados. Por otra parte, algunos observan una crisis moral en algunas partes del sector público y consideran preocupantes la ausencia de rendición de cuentas y la existencia de una corrupción que socava la democracia y el estado de derecho<sup>2</sup>. Esto refleja una verdadera crisis de confianza en el gobierno.

3. Partiendo de la premisa de que para lograr el desarrollo sostenible es indispensable promover instituciones responsables, el liderazgo ético y la integridad en el sector público, en el presente documento se examinan los conceptos pertinentes y se analizan las razones por las cuales es fundamental contar con un gobierno responsable y ético y lo que se necesita para promover la buena gobernanza y fomentar así la confianza de los ciudadanos en las iniciativas encaminadas a lograr el desarrollo sostenible. En el documento también se trata de demostrar que el desarrollo sostenible puede ser más fácil de lograr en un entorno propicio en el que exista una voluntad política, social y administrativa adecuada.

## II. Conceptos y dimensiones

4. Los conceptos de servicio público como institución, el servicio público como producto y, desde luego, los funcionarios públicos como proveedores de servicios públicos, son fundamentales para fomentar la confianza entre el gobierno y la población. La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo

---

<sup>1</sup> La preparación del presente documento fue coordinada por la Sra. Najat Zarrouk teniendo en cuenta el debate celebrado por un grupo de trabajo entre períodos de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública, y está basado en gran medida en las contribuciones aportadas por escrito por el Sr. José Castelazo, el Sr. Xiaochu Dai, el Sr. Igor Khalevinskiy, la Sra. Marta Oyhanarte y el Sr. Allan Rosenbaum.

<sup>2</sup> Véase el informe anual de Transparency International sobre la corrupción en [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

(OCDE) ha señalado que el servicio público entraña la confianza del público y que los ciudadanos esperan que los funcionarios públicos sirvan al interés público con equidad y que gestionen debidamente los recursos públicos a diario<sup>3</sup>. Como Amos Durosier, destacado académico haitiano, señaló recientemente en relación con un examen nacional de los mecanismos de lucha contra la corrupción, el servicio público es el custodio de la confianza del público y, por lo tanto, debería estar integrado por hombres y mujeres que inspiren la confianza del público. Un servicio público fiable y equitativo crea un entorno favorable para la inversión, el buen funcionamiento de los mercados, el crecimiento económico y la creación de empleo<sup>4</sup>.

5. De forma individual y colectiva, los Estados Miembros de las Naciones Unidas han determinado que la ética, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas son componentes esenciales de los principios básicos de la administración pública<sup>5</sup>. Esos valores son interdependientes y complementarios. Como señala Elia Armstrong, la integridad, al exigir que el interés público sea primordial, constituye la base de la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia sin rendición de cuentas deja de tener sentido y convierte la administración pública racional en una farsa. La rendición de cuentas depende de la transparencia y de la disponibilidad de la información requerida. Y la transparencia y la rendición de cuentas sin integridad pueden terminar por no servir al interés público<sup>6</sup>.

6. Muchos Estados Miembros definen la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en sus constituciones y leyes pertinentes<sup>7</sup>. Esta idea se recoge en el documento habilitante de las Naciones Unidas, en el que se pide que se tenga en cuenta primordialmente el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad en el empleo del personal y en la determinación de las condiciones de servicio<sup>8</sup>. Desde que la Asamblea General la aprobara en su resolución 58/4, de 31 de octubre de 2003, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, núm. 42146), como el primer instrumento mundial jurídicamente vinculante relacionado con la corrupción, ha marcado el inicio de un período de mayor cooperación internacional en esta esfera.

<sup>3</sup> OCDE, “Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE” (París, 2000).

<sup>4</sup> Amos Durosier, “Conflit d’intérêt, comportement éthique pour la bonne gouvernance”, presentación para una visita *in situ* del subgrupo de examen preliminar para la República de Haití del Comité de Expertos del Mecanismo para el Seguimiento de la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, Organización de los Estados Americanos, Institut des Hautes Etudes Commerciales et Economiques, Port-au-Prince, abril de 2014. Puede consultarse en [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_hti\\_sc\\_amos.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_hti_sc_amos.pdf).

<sup>5</sup> Elia Armstrong, “Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, agosto de 2005. Puede consultarse en [www.unpan.org/Standards/Codes](http://www.unpan.org/Standards/Codes).

<sup>6</sup> *Ibid.*, págs. 1 y 2. Véase también Antonio Bar Cendon, “Accountability and public administration: concepts, dimensions, developments” (Maastricht, Países Bajos, Instituto Europeo de Administración Pública (sin fecha).

<sup>7</sup> Por ejemplo, véase el artículo 154 bajo el título XII (Buena gobernanza) de la Constitución de Marruecos (2011).

<sup>8</sup> Véase el Artículo 101 (3) de la Carta de las Naciones Unidas.

### **Ética y liderazgo ético**

7. Desde hace tiempo se reconoce que la ética es parte integral de la administración pública y es una condición previa implícita de la confianza pública en la administración del gobierno. La ética comprende el sistema de valores que constituye la base de una sociedad y orienta la organización, el liderazgo, la conducta y la gestión de los asuntos públicos o privados, y responde al interés público en lo que respecta a esas funciones. Es una disciplina práctica y normativa que tiene por objeto definir la forma en que las personas, en este caso los funcionarios públicos, deben comportarse de acuerdo con las normas de la moral y la integridad.

8. A menudo se ha considerado que la ética y el liderazgo son conceptos que se refuerzan mutuamente. En el sector público, en el que los dirigentes deben rendir cuentas a los ciudadanos y a otras partes interesadas, se espera que estos se atengan en todos los aspectos a normas más altas que las compatibles con la moral y las buenas costumbres<sup>9</sup>.

### **Integridad**

9. La integridad es el factor fundamental en el que se funda la capacidad de los gobiernos para crear un marco eficaz y fiable para la vida social y económica de sus ciudadanos<sup>10</sup>. Esta contribuye a mejorar la calidad de las decisiones adoptadas por las autoridades públicas y a mantener la confianza depositada en ellas. Comprende la honradez, la confiabilidad, la rectitud, el compromiso con los deberes de la justicia, la equidad, la ética y la moral y las buenas costumbres en el desempeño de las funciones oficiales. Constituye la antítesis de la corrupción y del abuso de poder<sup>11</sup>.

10. De hecho, garantizar la integridad significa asegurar que los comportamientos de los funcionarios públicos estén en consonancia con los propósitos públicos de la organización en la que trabajan; que las operaciones cotidianas del servicio público sean fiables; que los ciudadanos reciban un tratamiento imparcial sobre la base de la legalidad, la justicia y la equidad; que los recursos públicos se utilicen de forma eficaz, eficiente y adecuada; que los procedimientos de adopción de decisiones sean transparentes para el público; y que se hayan adoptado medidas que hagan posible el examen público y la rectificación<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Véase Lindsey Marie McDougle, “Understanding and maintaining ethical values in the public sector through an integrated approach to leadership”. Puede consultarse en [www.ipa.udel.edu/3tad/papers/](http://www.ipa.udel.edu/3tad/papers/).

<sup>10</sup> OCDE, “Confianza en el gobierno”.

<sup>11</sup> El Código de Valores y Ética del Sector Público de la Secretaría de la Junta del Tesoro del Canadá (que entró en vigor el 2 de abril de 2012) considera que la integridad es la piedra angular de la buena gobernanza y la democracia. Los funcionarios, al observar las más altas normas éticas, mantienen y fortalecen la confianza del público en la honradez, la equidad y la imparcialidad del sector público. Véase [www.tbs-sct.gc.ca](http://www.tbs-sct.gc.ca). En el sitio web de la Red de Administración Pública de las Naciones Unidas (UNPAN) se pueden encontrar otros ejemplos similares de códigos de ética o de conducta.

<sup>12</sup> OCDE, “Confianza en el gobierno”, resumen, pág. 11.

## Transparencia

11. La transparencia entraña el acceso sin trabas del público a información oportuna, accesible, fiable y precisa sobre las decisiones y el desempeño del sector público. Es característico de los gobiernos, empresas, organizaciones y particulares que están abiertos a la presentación clara de información, normas, planes, procedimientos y medidas<sup>13</sup>. El principio fundamental del acceso a la información es, sin duda, una condición imprescindible y parte integrante fundamental de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos y libertades fundamentales. Se reconoce ampliamente que el derecho de acceso a la información es una de las piedras angulares de la buena gobernanza, la gobernanza participativa y la participación ciudadana, y también como un instrumento importante para combatir la corrupción. La denegación de este derecho, en particular su incumplimiento, no observancia o no aplicación, crea un terreno fértil para la incompetencia, la falta de transparencia, la mala gestión, el despilfarro y la corrupción en la esfera pública.

## Rendición de cuentas

12. La rendición de cuentas consiste en garantizar que los funcionarios de las organizaciones de los sectores público, privado y del voluntariado respondan por sus actos y que pueda asegurarse la rectificación cuando no se cumplan las obligaciones y los compromisos<sup>14</sup>. Idealmente, los sistemas de rendición de cuentas deberían prever la presentación de información transparente, la determinación de las causas de las deficiencias, y procesos para corregir las conductas para ajustarlas en mayor medida a las normas<sup>15</sup>.

13. Existen muchas maneras de lograr que las personas y organizaciones rindan cuentas. Un marco de rendición de cuentas eficaz y adecuado tendrá los siguientes componentes: el establecimiento de normas para la conducta que ellas deben observar; los criterios con los cuales podría ser válido juzgarlas; la investigación para estudiar si se han cumplido o no las normas; y la responsabilidad como un proceso por el cual se exige a las personas y organizaciones defender sus acciones, responder al escepticismo expresado en los interrogatorios, y dar explicaciones sobre su propio proceder en general. Este marco abarca tanto las observaciones negativas o críticas como las positivas, así como un proceso de aplicación de sanciones y recompensas por el que se les castiga de alguna manera por no cumplir las normas establecidas o se les premia por alcanzarlas o superarlas.

14. Sin embargo, la rendición de cuentas no es solo un conjunto de mecanismos institucionales o una lista de procedimientos, sino también un ámbito de desaffo, interacción, controversia y transformación<sup>16</sup>. Por este motivo, es importante reconocer los diferentes tipos de estructuras de rendición de cuentas. En el marco de esas estructuras, el éxito y las repercusiones no suelen lograrse con la aplicación de

---

<sup>13</sup> Véanse [www.transparency.org](http://www.transparency.org) y <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>.

<sup>14</sup> Véase <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>, en el que Jonathan Fox ofrece una definición útil de “política de la rendición de cuentas” como el escenario del conflicto sobre si se debe y cómo se debe hacer públicamente responsables de sus decisiones a quienes ostentan el poder.

<sup>15</sup> Según Paul L. Posner, Director del Programa de Maestría en Administración Pública de la Universidad George Mason, Arlington, Virginia.

<sup>16</sup> Véase <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>.

solo uno de estos enfoques sino mediante la interdependencia y la interacción progresiva entre estos. Las estructuras de rendición de cuentas comprenden:

a) La rendición de cuentas democrática, que entraña la rendición de cuentas por los políticos elegidos a los ciudadanos mediante las elecciones y otros medios;

b) La rendición de cuentas vertical, que funciona tanto hacia arriba, con respecto a los superiores, como hacia abajo, con respecto a los subordinados. Como modelo tradicional de rendición de cuentas, es una función interna del gobierno;

c) La rendición de cuentas horizontal, que se aplica en el ámbito de los acuerdos de prestación de servicios y que se hace necesaria cuando “terceras partes” (organizaciones del sector privado o sin fines de lucro) colaboran o se asocian con el gobierno para prestar servicios a los ciudadanos sobre la base de una relación contractual, de colaboración o de red;

d) La rendición de cuentas diagonal, que funciona entre la dimensión vertical y la horizontal y supone la colaboración directa de los ciudadanos con las instituciones de rendición de cuentas horizontal a fin de asegurar una mejor supervisión de las acciones del Estado<sup>17</sup>.

15. Así definidos, esos conceptos, como mandamientos fundamentales<sup>18</sup>, revisten una importancia fundamental para la comunidad internacional y los Estados Miembros en su progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes del fin de 2015 y su transición a los objetivos de desarrollo sostenible después de 2015.

### III. Integridad, liderazgo ético, transparencia, instituciones responsables y desarrollo sostenible

16. Habiendo reconocido que la buena gobernanza, incluida la rendición de cuentas, es un medio para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y mejorar la vida de los pobres y los vulnerables, la comunidad internacional le está dando cada vez más prioridad como un fin en sí mismo en el contexto de la aplicación de la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015.

17. Se reconoce ampliamente que la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha dado a la lucha contra la pobreza un impulso sin precedentes y que se han logrado progresos considerables y sustanciales en el cumplimiento de muchas de las metas<sup>19</sup>. Sin embargo, a un año de que se cumpla el plazo, el mundo no ha logrado alcanzar esas metas, especialmente en África, donde la pobreza extrema persiste en las zonas en las que la falta de atención de la salud y educación siguen privando a las personas de empleo productivo; los recursos ambientales se han agotado o estropeado; y donde la corrupción, el conflicto y la mala gobernanza

<sup>17</sup> Véase *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 13.II.H.2), pág. 7; véase también <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>.

<sup>18</sup> Véase Kenneth Kernaghan y John W. Langford, *The Responsible Public Servant*, segunda edición (Toronto (Canadá), Institute of Publication Administration of Canada, 2014), pág. 1.

<sup>19</sup> *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2013* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.13.I.9), prólogo.

desperdician los recursos públicos y desalientan la inversión privada<sup>20</sup>. El ejemplo del sector de la salud en África es muy revelador y las observaciones a este respecto podrían generalizarse fácilmente y aplicarse a otras funciones públicas pertinentes a los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>21</sup>.

18. Las razones del desempeño deficiente en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio son las deficiencias de la gobernanza, el círculo vicioso de la pobreza, los falsos diagnósticos y las expectativas poco realistas, el desarrollo y la distribución desiguales de los recursos y el acceso desigual a estos, y las lagunas en las políticas. Las deficiencias de la gobernanza están asociadas, entre otras cosas, con los problemas de confianza en el gobierno que aporta cohesión social y la existencia de una ética nacional y de valores básicos comunes. La existencia de un sector público orientado a la prestación de servicios, que es fundamental para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, depende de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas<sup>22</sup>.

19. El principal daño causado por la corrupción y las violaciones de las normas éticas es que socavan la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y destruyen su credibilidad. Contar con funcionarios públicos ejemplares es, sin duda, una de las condiciones de la confianza en la democracia, la cohesión nacional y la participación ciudadana<sup>23</sup>.

20. Los valores de la buena gobernanza y el desarrollo sostenible como condición previa no solo respaldan las políticas públicas receptivas y los altos niveles de desempeño del sector público sino que también son decisivos para prevenir que arraigue una corrupción sistémica. Actualmente hay un reconocimiento a nivel internacional y consenso respecto del hecho de que una gobernanza débil y la corrupción son un obstáculo para el desarrollo económico y socavan la estabilidad y la confianza en las instituciones públicas.

21. Como parte de la preparación de la agenda para el desarrollo después de 2015 y de los objetivos del desarrollo sostenible, en documentos recientes de las Naciones Unidas, como el informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible (A/68/970) y el resumen de la primera reunión del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible<sup>24</sup>, se ha destacado la importancia del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, las libertades individuales y colectivas, la participación ciudadana, las asociaciones

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, pág. 7.

<sup>21</sup> Según Martina Vignotto, la corrupción, arraigada en la economía política de África, se convierte en un problema de desarrollo que impide al continente africano mejorar el estado de la salud. La “corrupción desenfrenada” en los niveles más altos del gobierno da lugar a la “corrupción solapada” en la primera línea de la prestación de servicios de salud pública, mediante faltas de conducta que van más allá de las grandes transacciones monetarias, como el ausentismo del personal de salud, el robo de medicamentos, la falsificación y el soborno de pacientes. Sin embargo, dado que la corrupción solapada afecta directamente a un gran número de beneficiarios, esta puede tener consecuencias más profundas en los hogares africanos. Véase Martina Vignotta, “Fragile states facing the problem of health and development: a focus on Africa” (Venecia (Italia), Università Ca’ Foscari Venezia; 2014). Puede consultarse en <http://hdl.handle.net/10579/4689>.

<sup>22</sup> Elia Armstrong, “Integrity, transparency and accountability in public administration”.

<sup>23</sup> Transparency International France, “Transparence de la vie publique et maintenant?”, informe de 2013, pág. 8.

<sup>24</sup> A/68/588.

a nivel mundial, la participación efectiva de todos los posibles interesados, la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas, las instituciones eficaces y eficientes y la movilización de los recursos necesarios, factores que facilitan el desarrollo sostenible<sup>25</sup>.

22. En su 11º período de sesiones, el Comité de Expertos en Administración Pública llegó a la conclusión de que existía una mayor exigencia de rendición de cuentas y que los ciudadanos tenían un importante papel que desempeñar para colmar las lagunas en el régimen de rendición de cuentas<sup>26</sup>, y en su 13º período de sesiones, el Comité de Expertos subrayó la importancia de una administración pública transparente, responsable, eficiente, eficaz, orientada al ciudadano, profesional y ética para aplicar con éxito las políticas nacionales de desarrollo y la gestión de los programas de desarrollo<sup>27</sup>.

23. El desarrollo sostenible depende en gran medida de la eficacia de las políticas y los servicios públicos y se sustenta en la eficiencia y la equidad en la generación, la asignación y la gestión de los recursos, así como de la eficacia de las instituciones de supervisión que promueven la transparencia y la rendición de cuentas y de la capacidad del control público para prevenir los casos de administración deficiente y corrupción y optimizar la actuación del gobierno<sup>28</sup>. Aunque parece fácil abordar estas cuestiones, consolidar la ética, la integridad, la rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad en la administración pública es un problema muy complejo.

#### **IV. Establecimiento de un entorno propicio para el desarrollo sostenible sobre la base de la integridad, el liderazgo ético, la transparencia y la rendición de cuentas**

24. La naturaleza humana es tal que en cualquier comunidad o sociedad será inevitable que exista un grupo de personas relativamente pequeño que bajo ninguna circunstancia incurrirá en comportamientos corruptos o incorrectos desde el punto de vista ético. Del mismo modo, es probable que haya un grupo reducido de personas que tienda a actuar inevitablemente de una forma que sea menos ética y transparente. En el caso de la mayor parte de la población, es probable que la tendencia a actuar de forma ética, responsable y transparente dependa en gran medida de la existencia de algunos requisitos previos fundamentales<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Véase el informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015, titulado “Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible”, 2013.

<sup>26</sup> E/2012/44.

<sup>27</sup> Véase E/2014/44, cap. I; véase también la resolución 2014/38 del Consejo Económico y Social.

<sup>28</sup> *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions*.

<sup>29</sup> Este pasaje está basado en gran medida en un documento preparado por Allan Rosenbaum titulado “On promoting accountable institutions, ethical leadership and integrity to enhance confidence in governance capacity to effectively deliver public service in a sustainable manner”.

## A. Requisitos previos fundamentales

25. Sería poco realista hablar de estos temas en la ausencia de un entorno propicio basado en los siguientes pilares principales:

a) Forjar una nueva alianza ética mundial a todos los niveles, lo que exige que los dirigentes nacionales y otros muchos actores, en particular las organizaciones internacionales, los gobiernos, las administraciones locales, las empresas, las instituciones académicas, la sociedad civil, los sindicatos y los medios de comunicación, demuestren un nuevo espíritu que los lleve a adoptar una nueva mentalidad y a cambiar sus actitudes, con una visión ambiciosa común y compartida<sup>30</sup>, en el espíritu de los principios y valores de las Naciones Unidas y los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015;

b) Representar al Estado y sus diversas instituciones nacionales y locales a través de la democracia, el estado de derecho, el marco jurídico y constitucional, la separación de poderes y la colaboración entre poderes, el orden, la seguridad, el respeto de los derechos humanos universalmente reconocidos, el respeto de los principios de buena gobernanza y gobernanza participativa, la coherencia, la coordinación y la sinergia entre organismos públicos y políticas públicas. Esto reviste particular importancia para los Estados en situaciones posteriores a conflictos o en transición democrática, como algunos países en el mundo árabe;

c) Un liderazgo ético con visión de futuro, transformador e inspirador en todos los niveles, especialmente en el sector público;

d) Llevar a cabo una reforma completa, coherente y sostenible del sector público, dando prioridad a los países en desarrollo, los países que salen de situaciones de conflicto o en transición democrática, y aprovechar los logros alcanzados;

e) Invertir en tecnologías de la información y las comunicaciones y gobierno electrónico estableciendo, entre otras cosas, estrategias apropiadas e instituciones, infraestructuras, recursos, bases de datos, programas de capacitación y fomento de la capacidad y mecanismos de regulación adecuados;

f) Empoderar al capital humano y a los ciudadanos, mediante la educación, la capacitación, el fomento de la capacidad, la aplicación de normas, la socialización, la organización y la creación de redes entre los diversos componentes de la sociedad civil;

g) Invertir y promover la participación, el compromiso y la implicación a todos los niveles: las instituciones del Estado, las instituciones no gubernamentales, los ciudadanos, la sociedad civil, en particular, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, las instituciones académicas, los sindicatos, las cooperativas, las organizaciones benéficas y de voluntariado, las minorías y el sector no estructurado.

26. Además de considerar estas bases propias de todo sistema democrático que aspira a la estabilidad, la paz, el progreso y el desarrollo sostenible, tal vez sería útil considerar también la adopción de un enfoque holístico para luchar contra la

---

<sup>30</sup> Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015, págs. 5 y 9.

corrupción mediante el establecimiento de un sistema nacional de integridad<sup>31</sup>. Un sistema nacional de integridad debería estar integrado por los principales agentes e instituciones, incluidos los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, las fuerzas del orden, los órganos de gestión electoral, las instituciones de auditoría, los organismos de lucha contra la corrupción, los partidos políticos, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Estas instituciones y organizaciones contribuirían de forma complementaria e interdependiente a aumentar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en una sociedad, y afectarían de la misma manera a las tres esferas del estado de derecho, el desarrollo sostenible y la calidad de vida.

27. Según Transparency International, un sistema nacional de integridad eficaz establece salvaguardias eficaces contra la corrupción como parte de la lucha más amplia contra el abuso de poder, la corrupción y la apropiación indebida en todas sus formas. Sin embargo, cuando esas instituciones se caracterizan por la ausencia de una reglamentación adecuada y por un comportamiento irresponsable, la corrupción puede medrar y tener repercusiones negativas en los objetivos sociales del crecimiento equitativo, el desarrollo sostenible y la cohesión social. El fortalecimiento del sistema nacional de integridad promueve una mejor gobernanza en todos los aspectos de la sociedad, y, en última instancia, contribuye en general a una sociedad más justa<sup>32</sup>. El sistema debería estar sustentado, reforzado y consolidado por una infraestructura ética que represente otro enfoque holístico y un elemento fundamental de una estrategia integral centrada en el ámbito de la ética y los valores en el sector público.

28. Cabe señalar que las recomendaciones de la OCDE están formuladas en el contexto de los países ricos. Por lo tanto, esas recomendaciones deberían tener en cuenta las realidades y las circunstancias específicas de diversos países en desarrollo, ya que la mayoría de ellos no adoptará fácilmente esa filosofía que reflejan esas recomendaciones ni las prácticas que entrañan. Es por ello que algunos factores que son decisivos para desalentar la corrupción y fomentar la rendición de cuentas y un comportamiento ético, transparente y receptivo, especialmente en los empleados públicos y funcionarios gubernamentales, son por naturaleza contextuales, como en el caso de los países en desarrollo, los países en situaciones posteriores a conflictos y países en transición democrática.

29. Por otra parte, como indican numerosas investigaciones, es probable que en las sociedades democráticas haya menos, y no más, corrupción, aunque ello, de por sí, no se deba al hecho de que son democráticas. Más bien, se debe a que es mucho más probable que estas hayan establecido y sigan estableciendo numerosas salvaguardias que ayuden a crear una cultura contra la corrupción<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Jeremy Pope y Transparency International, “The Transparency International source book”, primera edición, 2000. Puede consultarse en [http://archive.transparency.org/policy\\_research/nis#sthash.6psOm3eB.dpuf](http://archive.transparency.org/policy_research/nis#sthash.6psOm3eB.dpuf).

<sup>32</sup> Petter Langseth, Rick Stapenhurst y Jeremy Pope “The role of a national integrity system in fighting corruption” (Washington D.C., Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, 1997). Puede consultarse en [http://archive.transparency.org/policy\\_research/nis](http://archive.transparency.org/policy_research/nis).

<sup>33</sup> Véase Allan Rosenbaum, “Promoting accountable institutions, ethical leadership and integrity”, véase también Milena I. Neshkova y Allan Rosenbaum, “Advancing good government through fighting corruption”, cap. 6, que se publicará en *Handbook of Public Administration*, tercera edición, editado por James L. Perry y Robert K. Christensen (Hoboken, New Jersey, Wiley, marzo de 2015).

## **B. Principales factores que contribuyen a la promoción de instituciones responsables, el liderazgo ético y la integridad<sup>34</sup>**

30. Los principales factores que contribuyen a la promoción de instituciones responsables, el liderazgo ético y la integridad se dividen en cuatro categorías generales, a saber, los factores de procedimiento, que incluyen varias políticas que regulan el comportamiento, el desempeño y las relaciones personales; los arreglos institucionales que se han establecido como parte del proceso de creación de instituciones democráticas; la responsabilidad social y el control público; y los factores culturales, es decir, las cualidades, normas y valores de toda sociedad.

31. Los elementos de procedimiento deben examinarse en primer lugar, porque son los que pueden aplicarse de manera más fácil y rápida y, si la aplicación se lleva a cabo de manera rápida y decidida, los efectos pueden ser importantes e inmediatos. Sin embargo, estos tal vez sean los que tengan menos repercusiones a largo plazo debido a que los procedimientos establecidos por un gobierno, o por uno de sus organismos, pueden ser rápidamente modificados, soslayados o derogados. En consecuencia, existe un gran número de disposiciones de procedimiento que han sido adoptadas por gobiernos de todo el mundo, especialmente en entornos democráticos más desarrollados. Esos factores suelen dividirse en general en dos categorías muy amplias: el acceso a la información; y la reglamentación de la conducta personal de los funcionarios públicos y empleados gubernamentales.

### **Facilitar el acceso a la información**

32. Según Andrew Puddephatt, Director de Global Partners and Associates y firme defensor del derecho a la información, la información es el oxígeno de la democracia. Para Joseph Stiglitz, laureado con el Premio Nobel, la información es un bien público y, cuanto mejor informados estemos sobre lo que ocurre en nuestra sociedad, más eficaz será el desarrollo de los Estados democráticos. La democracia y la rendición de cuentas figuran entre los principales indicadores para medir la calidad de la administración del Estado. La creación del entorno básico que se requiere depende de una ciudadanía informada cuyo acceso a una amplia información le permita participar más plenamente en la vida pública, ayudar a establecer las prioridades para el gasto público, obtener igual acceso a la justicia y hacer rendir cuentas a sus funcionarios públicos.

33. El concepto de transparencia ha adoptado diversas formas a lo largo de los años<sup>35</sup>. La diferencia hoy en día deriva de la existencia de tecnologías de la información y las comunicaciones y de su utilización a nivel mundial y el efecto positivo de la revolución digital, que ha brindado a los ciudadanos un acceso oportuno y verdaderamente abierto a la información del gobierno. Sin embargo, los medios de comunicación tradicionales siguen siendo útiles y pertinentes para los países que enfrentan los problemas de la pobreza, la exclusión, la vulnerabilidad, el analfabetismo y la discapacidad.

---

<sup>34</sup> Milena Neshkova y Allan Rosenbaum, “Advancing good government through fighting corruption” (véase la nota 33).

<sup>35</sup> Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, la ley sobre libertad de información se promulgó a mediados del decenio de 1960.

34. Se deberían tener en cuenta algunas consideraciones prácticas en este ámbito, teniendo presentes la existencia de las diversas normas internacionales compiladas en “El derecho del público a saber: principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información”<sup>36</sup>, tales como la máxima divulgación, la primacía del deber de divulgar información, la obligación de publicar, la promoción de la transparencia, un régimen restringido de excepciones, la definición de las modalidades y los procesos en relación con la forma de acceder a información, las reuniones abiertas, y la protección de las personas que revelan información sobre actuaciones indebidas:

a) La necesidad de hacer hincapié debidamente en las tres etapas en el desarrollo de una cultura de la información: la aprobación, la aplicación y el cumplimiento, centrándose también en el fomento del empleo de la ley; de lo contrario, no es más que un ejercicio de “marcar la casilla” y no fomenta la confianza de los ciudadanos ni la rendición de cuentas por el gobierno;

b) El establecimiento de disposiciones de procedimiento: aplicación de leyes de actas abiertas, que requieren la celebración de reuniones abiertas y audiencias públicas en general y, en particular, sobre los presupuestos gubernamentales, el suministro de información documental pertinente y amplia para que la ciudadanía pueda evaluar con precisión las actividades de su gobierno y de las personas que la representan tanto a nivel nacional como local, y dentro y fuera del país;

c) La institucionalización de diversos tipos de procedimientos administrativos que garanticen la amplitud y la pertinencia de la información que elaborarán los organismos gubernamentales, por ejemplo, mediante la gestión de la información, la medición y planificación del desempeño, y sistemas de elaboración de presupuestos por programas, así como diversas innovaciones: por ejemplo, puede ser útil facilitar informes de los organismos y documentos informativos mejores y más detallados, especialmente en las instituciones en las que ya sea los medios de comunicación locales o las organizaciones no gubernamentales han desarrollado cierto nivel de capacidad de investigación;

d) La disponibilidad de información completa, adecuada, oportuna y actualizada sobre las actividades gubernamentales a todos los niveles y, especialmente, sobre las transacciones financieras del gobierno;

e) Teniendo en cuenta el contexto, la idiosincrasia y las limitaciones de cada país, la necesidad de obtener el máximo beneficio posible de la diversidad y la accesibilidad de las herramientas de las tecnologías de la información y las comunicaciones que hoy están disponibles hasta en los lugares más remotos de cada país, sin dejar de lado los medios de información y comunicación tradicionales;

f) El establecimiento de investigaciones adecuadas sobre la conducta ética de los funcionarios públicos y empleados públicos, mediante el establecimiento de arreglos de auditoría interna y externa, la realización de actividades de supervisión

---

<sup>36</sup> Los principios se establecen en el anexo II (titulado “título “El derecho del público a saber: principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información”) del séptimo informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (E/CN.4/2000/63). El Relator Especial respalda los principios en el párr. 43 del informe.

legislativa y el requisito de una responsabilidad ejecutiva directa por el desempeño del gobierno;

g) El acceso a la información debe ser equilibrado y se debe proteger la intimidad de la persona y definir claramente los intereses del Estado;

h) Observando, no obstante, que la efectividad del ejercicio de este derecho es directamente proporcional al grado de desarrollo de la cultura cívica de los ciudadanos y al nivel de desarrollo democrático del país<sup>37</sup>.

35. Las mejoras respecto de estas variables supone emprender un largo camino. Las complejidades relacionadas con esta tarea exigirán esfuerzos responsables de todos los sectores de la sociedad. Por sí sola, la ley no es suficiente para ampliar el pleno ejercicio de este derecho, si no se mantiene en todo momento una conciencia de la forma en que los secretos públicos afectan a nuestra vida cotidiana, si no se crea una demanda de información por parte de los ciudadanos, y si la ley, si es que ya existe, no se aplica o no se respeta de forma efectiva. El acceso a la información en condiciones legales, razonables y óptimas permite a los ciudadanos percibirse a sí mismos como partes interesadas en las medidas que adoptan el gobierno y el servicio público<sup>38</sup>. Por lo tanto, el desafío más difícil es cambiar las mentalidades y mejorar la cultura cívica para lograr el ejercicio efectivo de este derecho.

#### **Reglamentación de la conducta de los funcionarios**

36. El segundo enfoque principal consiste en reglamentar la conducta de los empleados gubernamentales y los funcionarios públicos, lo que requiere, en primer lugar, identificar (es decir, determinar mediante una investigación exhaustiva) a los funcionarios interesados. Al parecer, hasta la fecha, esa reglamentación está limitada únicamente a los funcionarios de los gobiernos y las administraciones centrales. El alcance debería ampliarse para incluir a las administraciones nacionales y locales, los funcionarios electos y cualquier otra entidad pública a la que se haya asignado una misión de servicio público o que se beneficie de los recursos públicos. También se debe velar porque se aplique un enfoque de “auditorías de auditores”, ya que los auditores no son inmunes a incurrir en prácticas contrarias a la ética. A menudo, este tipo de reglamentaciones se aplican mediante una carta o códigos de ética del servicio público, lo que ha dado lugar a un debate a fondo y a que los profesionales y académicos formulen reservas acerca de su utilidad, contenido, autoría y aplicación, así como sobre su autoridad en los casos en que son criticadas o simplemente ignoradas<sup>39</sup>. Ahora bien, es posible que existan varias buenas prácticas en todo el mundo que podrían servir de ejemplo<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> De conformidad con la publicación titulada “Los 18 desafíos que plantea la realidad Argentina” (Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002), el informe del PNUD sobre el desarrollo humano en la Argentina, solo el 1% de los ciudadanos entrevistados consideraban que el derecho a la información era pertinente a la democracia. Por lo tanto, el desafío más difícil es cambiar las mentalidades y mejorar la cultura ciudadana a fin de garantizar el logro de la efectividad de este derecho.

<sup>38</sup> Véase Joh Graham, Bruce Amos y Tim Plumptre, “Governance principles for protected areas in the 21st century” (Ottawa, Institute on Governance, 30 de junio de 2003), pág. 2.

<sup>39</sup> Véase James H. Svava, Who are the keepers of the code? “Articulating and upholding ethical standards in the field of public administration”, *Public Administration Review*, vol. 74, núm. 5 (septiembre/octubre), págs. 561 a 569, En ese artículo (pág. 564) Svava señala que podemos elegir la vía de los códigos, el reglamento administrativo y el estatuto, o podemos seguir a

37. Las cartas o los códigos de ética del servicio público deberían articularse en torno a un conjunto de valores y normas que abarque los principios generales, la visión, los valores y la misión de la organización; las definiciones, objetivos, principios y cuestiones de la vida pública, tales como el interés público, la abnegación, la integridad, la objetividad, la neutralidad, la rendición de cuentas, la transparencia, la honradez y el liderazgo; los conflictos de intereses y la inhabilitación; la declaración de bienes, la declaración de obsequios y otras restricciones relativas a favores; la confidencialidad y la discreción, la actividad política y la lucha contra el nepotismo; los deberes del servicio público y de la administración pública, el código de conducta de los funcionarios públicos y sus derechos; gestión y desarrollo de los recursos humanos; los mecanismos de aplicación y de supervisión, y los sistemas de sanciones y premios<sup>41</sup>.

38. Esos acuerdos deberían abarcar, ante todo, las esferas públicas sensibles de las adquisiciones de suministros, equipos e instalaciones para el gobierno; la forma en que se prestan servicios al público y la manera en que se administran los programas destinados a prestar esos servicios; y las actividades políticas. En muchos países la ley no permite a los empleados públicos participar en actividades políticas partidistas y, por lo tanto, se supone que estos son menos susceptibles a los intentos de manipular las actividades del gobierno a fin de beneficiar a un partido político, o a un grupo de personas a expensas de otro<sup>42</sup>. Al mismo tiempo, no se pueden descuidar las salvaguardias procesales destinadas a proteger a los denunciantes de irregularidades.

39. Esto también presupone la existencia de la debida capacidad de investigación. Por ejemplo, es normal, sobre todo a nivel de gobierno local, que los funcionarios públicos contraten los servicios de empresas de contabilidad y auditoría del sector privado para evaluar la eficacia y la integridad de los procedimientos financieros y administrativos. Las empresas contratadas para realizar las evaluaciones deberían estar sujetas a procesamiento si se determinara que sus informes son engañosos o revelan negligencia. Asimismo, se deberían establecer diversos procedimientos de supervisión interna, es decir, dentro del propio gobierno.

### **Examen de los factores institucionales**

40. En principio, una institución gubernamental que es responsable y transparente debe ser fiable. No puede funcionar en el vacío sino que está sustentada en un

---

Robert Moses, quien declaró firmemente que lo que necesitamos es mejores hombres y no más leyes para garantizar su competencia y honradez. En ese mismo sentido, según un estudio del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (1999-2000) sobre la Carta de la Administración Pública en África, aprobada en 2001, si bien se contaba con normas administrativas y legislativas para los funcionarios públicos a nivel nacional, a menudo estas no estaban actualizadas y no se comunicaban ni se institucionalizaban debidamente, véase División de Economía y Administración del Sector Público, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, “Ética del servicio público en África”, vol. 1 (ST/ESA/PAD/SER.E/23).

<sup>40</sup> Véanse, por ejemplo, las cartas del servicio público y los códigos de conducta mencionados por la Red de las Naciones Unidas sobre Administración Pública en <http://www.unpan.org/Standards/Codes>.

<sup>41</sup> Véase OCDE, “Principles for managing ethics in the public service”, aprobado por el Consejo de la OCDE en 1998. Puede consultarse en [www.oecd.org/governance/ethics/1899138.pdf](http://www.oecd.org/governance/ethics/1899138.pdf).

<sup>42</sup> El estatuto general del servicio público de Marruecos, aprobado en 1958, contiene la misma disposición.

sistema más amplio basado en el estado de derecho. La legitimidad y la ética de un sistema de administración pública están basadas principalmente en el derecho que, a su vez, están basadas en la constitución, un pacto social básico que garantiza los derechos de los ciudadanos y establece los principios rectores y los valores del sistema en relación, por ejemplo, con una debida separación de poderes, un conjunto adecuado de controles, los medios para transferir el poder, y las garantías de transparencia y rendición de cuentas.

41. La constitución de cada país también debería disponer legalmente la reglamentación del desarrollo sostenible a fin de elaborar un marco jurídico que a la vez promueva y oriente el desarrollo sostenible, y establezca específicamente los derechos y las obligaciones del sector público, las organizaciones de la sociedad civil, las personas y los ciudadanos en general. En este contexto, una estrategia transversal tiene las mejores posibilidades de garantizar el desarrollo sostenible y promover un sistema de organización proactivo que pueda establecer conexiones funcionales y estructurales a largo plazo y códigos de responsabilidad profesional.

42. Este sistema de organización debería ser reproducido por todas las ramas del gobierno, así como en los niveles nacional, subnacional y local de la gobernanza, teniendo en cuenta sus diferencias y responsabilidades fundamentales. Del mismo modo, los países deberían mantener el mismo espíritu de apertura y compromiso en el diálogo con sus homólogos en el ámbito internacional. La confianza en esa visión institucional se basa en el complejo sistema político democrático que la generó y que le confiere credibilidad.

43. **La separación de poderes.** Una de las más importantes disposiciones estructurales que ayuda a garantizar un gobierno receptivo y responsable consiste en la distribución de funciones del gobierno contemporáneo entre las diferentes ramas y niveles a fin de hacer posible la separación de poderes y facultades. Como Lord Acton, analista político británico del siglo XIX, observó: “El poder corrompe, el poder absoluto corrompe absolutamente”.

44. **La colaboración y la cooperación entre los poderes.** La cooperación interinstitucional e intergubernamental requieren un método para ordenar, armonizar y legalizar un gran número de procesos e iniciativas a fin de racionalizar las tareas administrativas con miras a fomentar la confianza en diferentes momentos, de muchas maneras y en diversas circunstancias, así como programas específicos con presupuestos y dirigentes concretos. En este caso, *cooperación* es la palabra clave, porque solo la cooperación basada en el entendimiento, el respeto y la tolerancia puede contribuir a aumentar la coherencia en el sector público y resolver los conflictos, con todas las partes protegidas dentro del marco de la ley. Mediante una cooperación eficaz entre los organismos gubernamentales, especialmente si la sociedad civil participa en el proceso, se pueden resolver los problemas reales que afectan a las comunidades.

45. **La integridad va de la mano con la responsabilidad.** La responsabilidad y la integridad en el sector público van de la mano. La responsabilidad es decisiva, especialmente en puestos de autoridad, y es inherente al profesionalismo en el sector público. Esto se aplica en especial al proceso de adopción de decisiones, que entraña la responsabilidad del sistema de administración pública, incluidas sus instituciones, las personas que las dirigen y su personal. Garantizar que el bien público general prevalezca sobre los intereses individuales debe ser la principal responsabilidad de todo Estado. Si bien la integridad por sí sola se refiere a un

comportamiento honesto, es más importante vincular la integridad a un desempeño institucional ético y honorable.

46. **Promover el profesionalismo en el sector público.** El profesionalismo abarca tanto el profesionalismo del personal en tanto que funcionarios públicos y el profesionalismo institucional, que se atribuye a un ambiente de trabajo propicio para el restablecimiento y el mantenimiento de la confianza, tanto entre los funcionarios públicos como en sus relaciones con la sociedad en general. La aplicación del concepto de “oficinas abiertas”, por ejemplo, puede aumentar la transparencia y atenuar la percepción de jerarquía.

47. La capacidad para gestionar los conflictos, cualquiera que sea su naturaleza, es la prueba de fuego de cualquier sistema, aunque no es posible abordar esos conflictos si no se cuenta con una política eficaz de protección civil, lo que a su vez requiere instituciones nacionales que complementen la asistencia internacional. Es difícil hablar de la sostenibilidad sin mencionar la democracia y el estado de derecho, ya que los tres están vinculados y requieren instituciones sólidas que cuenten con personal cuyo compromiso con el cumplimiento de sus tareas cotidianas sea inquebrantable.

48. **La descentralización de las instituciones gubernamentales.** Muchos gobiernos democráticos establecidos, en particular aquellos que son bien conocidos por su capacidad de respuesta e integridad en su desempeño, dependen en gran medida de la descentralización de las instituciones gubernamentales en los planos regional o local. Algunos ejemplos a este respecto son los países escandinavos, los Estados Unidos de América y algunos países de África, como Marruecos y el Senegal, donde una gran proporción de los gastos públicos se realiza a nivel subnacional, lo que ofrece a los ciudadanos la posibilidad de conocer con más detalle las actividades y el funcionamiento de su gobierno. Esto a su vez no solo ofrece a las personas la oportunidad de mantener una relación más estrecha con las personas que trabajan en el gobierno en el nivel que está más próximo a ellas, sino que también les permite entender mejor la información sobre el gobierno y sus programas y acceder más fácilmente a ella<sup>43</sup>.

49. **La creación de instituciones de supervisión, auditoría e investigación** a fin de asegurar una supervisión institucional extraordinaria de las actividades gubernamentales. Por ejemplo, la institución del ombudsman, que fue introducida por los países escandinavos. El ombudsman es un funcionario público con un alto grado de independencia, cuyas facultades de investigación extraordinarias le permiten determinar si los organismos gubernamentales están actuando de manera apropiada tanto en lo que respecta a su capacidad de respuesta a los ciudadanos como a la integridad. Existen varias instituciones similares en todo el mundo, inclusive la Oficina del Inspector General de los Estados Unidos, la Sala Pública Federal de la Federación de Rusia a nivel nacional y las salas en algunas regiones que tienen diversos derechos que les permiten estudiar diferentes aspectos de la labor de los órganos estatales y la legislatura (federal y regional), establecidos por la ley federal de 20 de febrero de 1995; la oficina del ombudsman, “Al Wassit”, establecida por la Constitución de 2011 de Marruecos; y la Comisión de Túnez para la Buena Gobernanza y la Lucha Contra la Corrupción, establecida en la Constitución de 2014.

---

<sup>43</sup> Véase el sitio web de la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales ([www.uclg.org](http://www.uclg.org)).

50. A este respecto, es también importante la autoridad conferida al poder legislativo, así como al poder judicial mediante el gran jurado, para llevar a cabo sus actividades de investigación sin la intervención del poder ejecutivo, lo que incluye también diversas disposiciones institucionales que suponen la participación directa de los ciudadanos en el funcionamiento y la práctica del gobierno, como las juntas de ciudadanos establecidas para asesorar, supervisar y, en algunos casos, adoptar efectivamente decisiones políticas de importancia crítica para los organismos gubernamentales. También a nivel local, muchos gobiernos cuentan con disposiciones que permiten a los ciudadanos iniciar un proceso para la separación del cargo de funcionarios públicos mediante la obtención de un número determinado de firmas para una petición. Se puede destacar a este respecto el ejemplo de la Constitución de Marruecos, que reconoce ese derecho de los ciudadanos tanto a nivel nacional como local.

### **La rendición social de cuentas y la supervisión pública: una cuestión central**

51. Hay una diferencia entre los sistemas oficiales de rendición de cuentas, que están basados en la auditoría y el control de la gestión, y la responsabilidad social. Si un gobierno está interesado en tomar medidas para asegurar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, entonces los mecanismos de fomento de la confianza deben figurar en un lugar primordial de su programa. Por lo tanto, el Estado debe establecer un marco en el que la participación de los ciudadanos pueda desarrollarse dentro de una relación de rendición de cuentas. Puede entenderse que la participación ciudadana, que constituye un elemento central de la rendición social de cuentas, consiste en la participación de los ciudadanos en las actividades y los programas creados por un gobierno para promover e incluir la participación de estos en diversas dimensiones de las políticas públicas. Una de esas dimensiones es la rendición social de cuentas. Una participación ciudadana comprometida a apoyar la rendición social de cuentas puede permitir que los ciudadanos más pobres y más vulnerables expresen sus necesidades y ayudar así a mejorar la adopción pública de decisiones y la prestación de servicios públicos. El objetivo general de la rendición social de cuentas es dar a esas personas voz y amplificarla institucionalmente.

52. Es igualmente importante abordar la rendición de cuentas como un proceso. Por lo tanto, un enfoque orientado hacia el proceso debería incluir siempre un elemento de empoderamiento. Otros criterios importantes para que la rendición social de cuentas sea satisfactoria son la participación de una amplia variedad de ciudadanos, la sociedad civil y las organizaciones y la inclusión de diferentes entidades gubernamentales. La existencia de una sociedad civil bien organizada, ética y dinámica, que exige honradez y capacidad de respuesta de los funcionarios gubernamentales, es un factor fundamental para promover la integridad y la rendición de cuentas del gobierno. A este respecto, la participación de la sociedad organizada es esencial, al menos para determinar la pertinencia de las demandas y su legitimidad; ayudar a las entidades sociales a organizarse para hacer frente a un conjunto de responsabilidades públicas en materia de sostenibilidad; y evaluar los resultados de la labor de la administración pública en lo que respecta a la cantidad y la calidad.

53. Además, si no se cuenta con una supervisión pública adecuada y si no se crean las condiciones para la formación de la red social necesaria para la supervisión pública, la sociedad no puede normalizar la actividad del mecanismo estatal ni lograr que se adopten las decisiones necesarias. Se debe asignar gran importancia a

las cuestiones relativas a la administración eficaz de las finanzas públicas y a la utilización eficaz del presupuesto como el instrumento de desarrollo socioeconómico de un país. La supervisión pública es un ámbito especial dentro de la esfera de la responsabilidad social de una sociedad civil desarrollada. En el contexto de esa supervisión, los ciudadanos son cada vez más conscientes de la necesidad de aunar esfuerzos para proteger los intereses públicos en lo que respecta al gasto de los recursos fiscales y la administración de los recursos nacionales, rechazar la labor ineficaz de las estructuras estatales y privadas en la esfera socioeconómica, fomentar un aumento de la transparencia, la apertura de los órganos de poder y las condiciones para someterlos a control, y crear un clima desfavorable a la corrupción.

54. La supervisión pública de las actividades del Estado puede comprender, en términos generales, un conjunto de principios, fórmulas, métodos y medios para el ejercicio de la influencia de la sociedad civil sobre el Estado. También puede comprender las actividades de las instituciones pertinentes de la sociedad civil, como en los casos en que la opinión pública y los medios de comunicación someten a escrutinio a los burócratas.

55. Las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil constituyen un solo organismo. Esas instituciones no puede actuar en forma aislada. Cualquier constitución es una especie de tratado entre el Estado y la sociedad civil en el que el Estado no actúa como supervisor de la nación sino como su representante. El elemento fundamental de la sociedad civil es el ser humano concreto. En lo que respecta a los partidos políticos, como asociaciones voluntarias, estas encarnan la institución de la democracia representativa, garantizan la participación de los ciudadanos en la vida política de la sociedad y la interacción política entre la sociedad civil y el Estado. Debería considerarse la posibilidad de crear instituciones especiales de la sociedad civil, en particular instituciones de investigación e información que se encarguen de llevar a cabo actividades de control. Esta medida aumentará el nivel de la educación y los conocimientos especializados de los representantes de la sociedad civil.

56. Si estos pilares son fuertes y sólidos, estos darán lugar, de manera progresiva, a la creación de una cultura de rendición de cuentas y comportamiento ético. Si estos no están bien definidos y bien desarrollados y si no se aplican de manera sistemática, las probabilidades de corrupción y falta de rendición de cuentas serán mucho mayores.

#### **Creación de una cultura que fomente las instituciones responsables, éticas, receptivas y transparentes**

57. Las tradiciones, los valores y las normas culturales de una sociedad proporcionan un medio muy importante, o quizás el más importante, de mantener los procedimientos y estructuras que garanticen un gobierno receptivo, responsable, honrado y transparente. Es fundamental crear una tradición de prensa libre, abierta y eficaz y unos medios informativos de investigación sólidos como la fuerza más importante para fomentar y preservar la integridad y el comportamiento responsable y receptivo del gobierno. Es igualmente importante la protección constitucional o legislativa de las personas de los medios de comunicación que señalan a la atención del público el comportamiento poco receptivo, indebido o ilegal de quienes forman parte del gobierno.

58. De ahí, la necesidad de la formación estructurada en el servicio público, que debe impartirse en la orientación inicial y de manera continua. Los funcionarios públicos deben ser objeto de un proceso de socialización en lo que se refiere a las normas éticas, normas de conducta y los valores del servicio público, mediante la educación y modelos de conducta disponibles.

59. En el desempeño de las funciones normales de la administración pública, los gobiernos acumulan conocimientos y experiencias que, cuando están bien organizados, pueden ser de ayuda en el proceso de adopción de decisiones y la solución de problemas junto con la sociedad en general, mediante la transferencia de conocimientos, que puede incluir desde la capacitación en temas específicos hasta la concienciación de los funcionarios públicos y los ciudadanos acerca de la importancia de la confianza mutua. En lo que respecta al desarrollo sostenible, es sabido que el profesionalismo de la administración pública a todos los niveles es una prioridad. Ese profesionalismo cumple la función especial de garantizar la inculcación de nuevos valores y principios que alientan a los funcionarios públicos no solo a prestar servicios en aras del bien público en general, sino también a garantizar la sostenibilidad mediante el dominio de aptitudes técnicas y profesionales y el mejoramiento de su desempeño.

60. También es importante empoderar a las instituciones, tanto a nivel nacional como local, para que sean capaces de promover una buena gobernanza y normas éticas. Esta tarea debe llevarse a cabo en el contexto de la responsabilidad política y financiera a largo plazo, una financiación adecuada y la participación de una sociedad civil activa. Si se cuenta con estos factores, se pueden fortalecer el desempeño individual e institucional y aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Por último, la consolidación de la sociedad puede promover el respeto a los órganos del Estado y es un elemento fundamental del capital social, que es necesario para resolver muchos problemas.

### **Crear sistemas de supervisión y rendición de cuentas en todos los niveles**

61. La experiencia y las prácticas del pasado demuestran que no basta con formular principios y aprobar leyes para cambiar o rectificar situaciones o impulsar la acción en la dirección deseada. Se requieren mecanismos de supervisión y rendición de cuentas en todos los niveles. En el diálogo interactivo del Presidente de la Asamblea General sobre los elementos de un marco de seguimiento y rendición de cuentas para la agenda para el desarrollo después de 2015 se plantearon los siguientes seis mensajes y temas principales que pueden servir de directrices a este respecto<sup>44</sup>:

a) Se requiere un nuevo marco de rendición de cuentas para apoyar la aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Un sistema de rendición de cuentas debe estar basado en la implicación y el liderazgo nacionales y debe contar con la participación de todas las partes interesadas. Es fundamental fomentar la capacidad institucional y el conjunto de conocimientos y aptitudes que se requieren para el seguimiento de datos a nivel nacional;

---

<sup>44</sup> Véase

[http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/5202014Accountability\\_Framework\\_Dialogue\\_PGA\\_Summary.pdf](http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/5202014Accountability_Framework_Dialogue_PGA_Summary.pdf), págs. 1 y 2.

b) Este marco debe ir más allá del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y cerrar las brechas existentes. No debe ser solo un instrumento para el seguimiento de los progresos, sino que también debe estar estrechamente vinculado a las políticas y la aplicación y ser parte integrante de la formulación de la agenda para el desarrollo después de 2015;

c) Es necesario alentar la rendición de cuentas, incluidos los exámenes por homólogos, en el plano regional. Los países de la misma región enfrentan problemas similares y podrían lograr mayores progresos abordándolos de manera colectiva;

d) Los marcos de rendición de cuentas a nivel nacional y regional deben estar basados en un marco global de rendición de cuentas que sea simple y específico y que defina claramente las funciones de los diversos agentes;

e) Se destacaron los beneficios de un sistema de rendición de cuentas descentralizado para garantizar que todos los interesados asuman el reto como propio y para incentivarlos a compartir, evaluar y adaptar sus políticas;

f) Un enfoque de múltiples niveles podría entrañar la colaboración con los parlamentos a nivel nacional, con los mecanismos de examen entre homólogos a nivel regional, y con el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible y el Consejo Económico y Social a nivel mundial.

## V. Conclusión

62. En los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la agenda mundial para el desarrollo después de 2015 se reconoce y destaca como primordial el papel fundamental de la gobernanza y la lucha contra la corrupción. Sin embargo, a pesar de los progresos logrados en la modernización del sector público en los países desarrollados y los países en desarrollo, persisten la corrupción y las conductas contrarias a la ética. Estas frenan el desarrollo económico y el progreso hacia el desarrollo sostenible. Debido a su complejidad, vitalidad, ubicuidad, longevidad, resiliencia y carácter generalizado, la corrupción y las conductas contrarias a la ética siguen representando un gran problema y ningún país quedará totalmente libre de ellas.

63. En efecto, vivimos en un entorno en el que la democracia representativa y la democracia participativa se han visto sacudidas por el estallido de una “cultura 2.0” que abre vías hacia un modelo de democracia participativa abierto y basado en el diálogo. El fundamento de esta cultura 2.0 es un gobierno abierto basado en el establecimiento de mecanismos de transparencia y colaboración y en una participación de los ciudadanos que va más allá del simple ejercicio del derecho de voto. Para que los instrumentos 2.0 sean eficaces en la gestión pública, no solo es necesario contar con ciudadanos 2.0, sino también con políticos y funcionarios públicos 2.0.

64. En primer lugar, para llevar a cabo estas acciones no solo se requieren poder y autoridad, sino también un nuevo liderazgo ético para el siglo XXI<sup>45</sup> que esté basado en valores multidimensionales: una nueva visión, integridad personal, compromiso, imparcialidad, respeto por las personas, transparencia, responsabilidad social, dedicación al servicio, humildad, persistencia, creatividad, innovación,

<sup>45</sup> Véase OCDE, “Public sector leadership for the 21st century: executive summary” (2000).

flexibilidad, capacidad de asumir riesgos y promover la resiliencia y comprensión de la realidad. En resumen, se necesitan dirigentes que sepan pensar en forma imaginativa, añadir valor e integrar.

65. En segundo lugar, para inculcar un comportamiento administrativo responsable y hacer frente a la corrupción y a las conductas reñidas con la ética, las sociedades que están más preocupadas por estos problemas deben disponer de muchos enfoques diferentes para abordar esos problemas y asegurar de manera holística la participación de todas las partes interesadas.

66. En tercer lugar, cabe señalar que, una vez que se ponen en práctica, los procedimientos y las medidas de lucha contra la corrupción no son autosostenibles. Se requiere una firme voluntad política, administrativa y social, que incluya el apoyo y la participación de las partes interesadas pertinentes, así como del público en general, para que sea posible establecer estructuras institucionales y disposiciones de procedimiento que puedan contribuir eficazmente a la formación y el mantenimiento de una cultura de ética y rendición de cuentas.

67. Por último, en un entorno caracterizado por rápidos cambios e incertidumbre a nivel mundial y afectado negativamente por la actual crisis financiera generalizada, se hace imperativo que los gobiernos elaboren y apliquen estrategias de lucha contra la corrupción efectivas y sostenibles, empoderen a las personas y las comunidades, promuevan un mayor grado de rendición de cuentas y transparencia del gobierno y fortalezcan la capacidad institucional para mejorar la prestación de servicios orientados a los ciudadanos. Debemos reconocer que tomará tiempo lograr el éxito en este ámbito, ya que se trata de un proceso a largo plazo. En lugar de asumir que la tarea de prevenir la corrupción es inútil, debemos elaborar estrategias específicas que incorporen objetivos a largo y mediano plazo, así como objetivos a corto plazo, haciendo especial hincapié en la creación y el desarrollo de la capacidad a fin de que el mayor número posible de actores participen en el cumplimiento de esas tareas y la solución de esos problemas.

---