

GUÍA PRÁCTICA PARA TRATAR CON PROBLEMAS Y DILEMAS ÉTICOS: FORTALECIENDO LA INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA PERUANA

Dr. Manuel Villoria Mendieta
Dr. César N. Cruz-Rubio
Programa EUROsociAL+



GUÍA PRÁCTICA PARA TRATAR CON PROBLEMAS Y DILEMAS ÉTICOS: FORTALECIENDO LA INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA PERUANA

Dr. Manuel Viilloria Mendieta, Dr. César N. Cruz-Rubio



Guía práctica para tratar con problemas y dilemas éticos: Fortaleciendo la integridad en la gestión pública peruana

Autores:

Manuel Villoria Mendieta | Programa EUROSociAL +
César N. Cruz – Rubio | Programa EUROSociAL +

Presidencia Ejecutiva

Janeyri Boyer Carrera

Gerencia General

Ana Castillo Aransaenz

Equipo técnico:

- Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil
- Escuela Nacional de Administración Pública
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto

**Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-10887
ISBN 978-612-48740-0-0 (PDF).**

Primera edición electrónica, noviembre de 2021

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

© **Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR**

Pasaje Francisco de Zela 150, piso 10 Jesús María, Lima 15072, Perú

Teléfono: (+51 1) 206 - 3370

E-mail: info@servir.gob.pe

Página web: www.gob.pe/servir

Se autoriza la reproducción total o parcial siempre y cuando se mencione la fuente.
Distribución gratuita. Prohibida su venta.

Esta Guía se elaboró teniendo como fuente la selección de situaciones seleccionadas de los trabajos finales del Curso de Ética en la Función Pública realizado por la Escuela Nacional de Administración Pública en los años 2017 a 2018. Los datos y nombres pueden haber sido modificados para proteger la confidencialidad. Este informe ha sido elaborado por Karina Ascencios Balbín, Magaly García Fernández y Alejandro Ponce San Román, para la Escuela Nacional de Administración Pública.

El equipo de apoyo al proyecto estuvo conformado por Cynthia Su Lay, Brenda Bellido Gomero y Francisca Talledo Reyes.

Fecha: 16 diciembre 2020

Lugar: Madrid

3.6. Los problemas y dilemas típicos que pueden generarse en el servicio público peruano

Uno de los rasgos esenciales de nuestras sociedades actuales es la complejidad. El mayor conocimiento y el crecimiento exponencial del conocimiento hacen que, en un mundo digitalmente conectado, la información sea continua, los cambios sean permanentes y acelerados, y las referencias se pierdan. Tomar decisiones en este contexto es más difícil que nunca. Cada día se plantea con novedades que hacen que las viejas previsiones se vuelvan obsoletas y las nuevas previsiones exijan cada vez mayores datos y tengan más posibilidades de efectos imprevistos. Los valores entran en conflicto, las normas necesitan imposibles adaptaciones inmediatas, los procedimientos requieren interpretaciones flexibles cuando surgen para dar, precisamente, estabilidad y seguridad. Por todo ello, los problemas y dilemas morales se convierten en parte ineludible del día a día de los servidores públicos.

Con esta guía tenemos como objetivo ayudar a los empleados/as públicos peruanos a actuar éticamente, más aún, a que sean servidoras/es públicos íntegros. Ello nos lleva a tener que recordar que la guía no está diseñada solamente para evitar la corrupción. La ética, como ya hemos indicado, es mucho más que evitar la corrupción. Podemos decir de un servidor/a público que es **íntegro/a cuando actúa diariamente de forma coherente con los principios, valores y normas que se han definido como pilares de su ética profesional**. Las actuaciones contrarias a la ética van más allá de las propiamente corruptas y fraudulentas.

Tipología de violaciones de integridad

- Corrupción: soborno
- Corrupción: favoritismo (nepotismo, amiguismo)
- Fraude y robo de recursos públicos
- Conflictos de interés (privado y público) a través de 'regalos'
- Conflictos de interés (privado y público) a través de actividades complementarias
- Uso inapropiado de la autoridad
- Mal uso y manipulación de la información
- Tratamiento inapropiado de colegas o ciudadanos y clientes
- Desperdicio y abuso de los recursos de la organización
- Clientelismo
- Mala conducta en tiempo privado

Fuente: Huberts y Hoekstra, 2016.

3.6.1 Los conflictos de interés

En la lista anterior aparecen de forma destacada los conflictos de interés. Creemos que es muy importante dejar claro qué es un conflicto de interés y qué efectos tiene un conflicto mal resuelto. Los conflictos de interés son una de las fuentes de riesgo para la integridad más importantes e invasivas. De ahí que la regulación y gestión de estos conflictos se convierta en uno de los componentes esenciales de toda política de integridad a nivel nacional y, también, organizativo. Empleamos como referencia conceptual la definición genérica de la OCDE sobre conflictos de interés. La definición es la siguiente:

“El conflicto de intereses de los responsables públicos⁶ es un conflicto entre obligaciones públicas e interés privado que puede indebidamente influir en el cumplimiento imparcial e independiente de sus obligaciones y responsabilidades” (OCDE, 2004).

Pero también puede ser útil esta: Un conflicto de intereses constituye «cualquier situación de interferencia entre un interés público e intereses públicos (políticos) o privados que pueda influir o parezca influir en el ejercicio independiente, imparcial y objetivo de una función» (Agencia Francesa Antifraude. La Ley N° 2013-907, de 11 de octubre de 2013, sobre la transparencia de la vida pública

O esta: “Se entiende por conflicto de intereses aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo público no electo que, vinculado por un deber de servicio al interés general, subordina dicho interés general a su interés particular o ajeno en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie, incluso en el caso que no consiguiera con su acción u omisión su propósito”.

Artículo 1.3 de la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat Valenciana, de incompatibilidades y conflictos de intereses de personas con cargos públicos no electos)

De estas definiciones surgen, como consecuencia, el reconocimiento de que se incluyen en la misma no sólo las situaciones en las que, **de hecho**, existe un inaceptable conflicto entre los intereses como persona privada de un responsable público y sus obligaciones como responsable público, sino también aquellas situaciones en las que existe un **aparente** conflicto de interés o un potencial conflicto de interés. En suma, a efectos de la OCDE, el conflicto puede ser aparente: pueden darse pero no se dan los conflictos. O puede

⁶ Responsable público se refiere a todo tipo de cargo público, sea electo o de nombramiento, sea en el gobierno central o en gobiernos sub-nacionales.

ser **potencial**: podría haber conflicto en el futuro si el funcionario/a asumiera ciertas responsabilidades. Pero ambos tipos de conflicto, aun cuando no sean reales y actuales, se incluyen en la definición y se regulan. Esencialmente, por los efectos que ambos pueden tener sobre la percepción de la integridad de las organizaciones públicas. Si un ciudadano/a corriente entiende que la situación es conflictiva y que el interés general está en peligro, la Administración debe evitar que tal percepción se produzca.

Todo servidor público se encontrará en un momento u otro con una situación de conflicto de interés; lo importante es no minimizarlo, identificar claramente la situación como de conflicto y actuar de forma coherente con los valores de servicio público, para que, además, el conflicto no se convierta en un riesgo de fraude y corrupción. La situación, en sí, no es un problema. Lo que sí es un problema es no reconocerla, no gestionarla adecuadamente para evitar sesgos en la decisión.

Entre los principales incumplimientos de los deberes que dan lugar al riesgo descontrolado de conflictos de interés, destacan:

1. no actuar, en ejercicio de sus respectivas funciones, alineados con la misión de servicio público; primando sus intereses particulares sobre el interés general;
2. no comunicar a sus superiores en la organización y/o al responsable de supervisar las obligaciones del código ético aquellas circunstancias que puedan suponer un conflicto de interés;
3. no declarar el ejercicio de segunda actividad en el sector público o privado a efectos de solicitar su compatibilidad, en su caso;
4. no respetar su deber de sigilo y secreto respecto a la información a la que hubieran accedido en la Administración, incluso durante los 2 años posteriores a su cese;
5. aceptar regalos;

Entre las principales obligaciones de los servidores públicos se encuentran la gestión de los intereses públicos que le estén encomendados, con imparcialidad respecto de los intereses privados afectados, debiendo:

1. Observar el régimen de incompatibilidades y conflictos de interés, sin implicarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones;
2. Abstenerse en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad e imparcialidad;

3. Guardar la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo del ejercicio de sus competencias;
4. No aceptar regalos, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el ejercicio de sus funciones;
5. Afrontar sus dilemas éticos y los conflictos entre sus intereses particulares y el interés general de manera que no se comprometa el ejercicio independiente, objetivo e imparcial del deber público.

Como vemos, el conflicto de interés supone un verdadero riesgo de que el interés particular de un servidor público pueda interferir en el ejercicio adecuado de su juicio profesional (durante el cargo), o un claro riesgo de puertas giratorias (actividades privadas posteriores al cese), incluso un riesgo de uso o transmisión de información privilegiada obtenida por razón de su cargo público⁷ .

Ejemplos de conflictos de intereses:

1. La Sra. Rodríguez va a ser nombrada Directora General de Farmacia y Medicamentos. El día de su nombramiento, horas antes, aparece una información que indica que esta persona es propietaria en la capital de seis farmacias. Cuando se conoce el dato esta señora declara: “desde luego que soy propietaria de farmacias, pero yo siempre pondré por delante el interés público sobre el interés privado”. El ministro duda seriamente si proseguir con el nombramiento ¿Cuántas decisiones de esta persona no serán vistas con recelo? ¿Podrá sacrificar realmente intereses privados si entran en conflicto con las políticas públicas?

2. El Sr. Ramírez tiene que participar en una toma de decisión bastante importante. Como Director General de Infraestructuras tiene que presidir una mesa de contratación en la que participan bastantes empresas importantes para la construcción de un ramal nuevo de la autopista A11. Entre las empresas que participan está la empresa Ferronadal, una gran empresa que acaba de proponer a su esposa para ocupar un puesto de Directora de Recursos Humanos con un salario espectacular, eso

⁷ Tomado de: Reflexiones sobre conflictos de interés: su desconocimiento, la antesala de corrupción AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA, Valencia, diciembre de 2020

sí, en aproximadamente un mes, tras la jubilación del directivo que ahora ocupa el cargo. Todavía no trabaja su esposa en la empresa, por lo que Ramírez piensa que puede perfectamente presidir la mesa. Se lo comenta a un amigo, el cual le dice que si se conociera el hecho sería un escándalo, sobre todo si se diera el contrato a la empresa Ferronadal. Y si no se lo da para evitar el escándalo y la empresa fuera la que mejor oferta hiciera, sería injusto. En suma, hay un conflicto de interés potencial. Debe pedir que le releven de la dirección de la mesa.

3. María Rosa Martínez es contadora en una organización pública. Es muy buena en la contabilidad pública, pero, además, es buena en contabilidad de empresas también. Por esta razón, por las tardes, tras salir del trabajo, tiene encargos de empresas privadas para que les lleve la contabilidad. Esto le permite unos ingresos extra que permiten que viva con desahogo y que aporte calidad de vida a su familia, a pesar del enorme trabajo que supone. Entre las empresas para las que trabaja hay una compañía bastante importante, Construcciones Z, que contrata a menudo con el Estado obras de rehabilitación y de infraestructura. Casi cada final de mes, el director de la empresa le pide a María Rosa que, por favor, hable con los responsables de pagos de su ministerio para que paguen a su empresa con prontitud, pues los retrasos son muy dañinos para su tesorería. Rosa tiene allí un buen amigo al que casi todos los meses le ruega que tenga en cuenta a la empresa Z para que los pagos no se retrasen. Como consecuencia de ello, la empresa suele ser de las primeras en cobrar y Rosa es muy querida en la empresa. Rosa, a su vez, invita de vez en cuando a su amigo a comer para agradecerle los servicios. Tras leer una guía que mandó SERVIR a los empleados del Ministerio, se ha dado cuenta de que está en una situación de conflictos de interés y que no debería tratar de favorecer a la empresa donde trabaja. Muchas empresas tienen que esperar para cobrar y privilegiar a una siempre será en perjuicio de otras. También piensa que tal vez la empresa la tiene contratada por esta razón y que por ello le paga tan bien. A partir de ahora no volverá a solicitar el pago prioritario a la empresa Z, y espera que esto no implique que la dejen de contratar, si así fuera, estarían demostrando su mala fe y que no merecía la pena trabajar para ellos.

4. El Director General de Industria, Genaro G, sabe que va a haber cambio de gobierno muy pronto y que dejará la dirección en unos pocos meses, como muy tarde. En este tiempo que queda, hay que cerrar dos contratos importantes y acabar

de redactar una orden ministerial que el actual Gobierno quiere aprobar antes de marcharse. Tanto los contratos como, en gran medida, la norma, afectan a una gran empresa de maquinaria industrial. Una redacción de la norma que favorezca a la empresa la hará mucho más competitiva y generará ganancias importantes en bolsa para sus accionistas. Cuando está a punto de acabar la norma, que en gran medida lleva personalmente dado su gran conocimiento del sector y su experiencia previa en el mundo de la maquinaria industrial como Ingeniero -aunque también es abogado-, recibe la llamada del Director General de la empresa. Le pide una reunión y le dice que si no le importa, tendría lugar en un restaurante de lujo de la capital. Genaro le indica que las normas internas desaconsejan estas comidas y que mejor se ven en el despacho del Ministerio. El día y hora prevista el Director General y dos ejecutivos de la empresa se presentan en su despacho. Tras pasar a la sala de reuniones, Genaro piensa si no debe llamar a sus subdirectores, pero decide ir solo. La reunión comienza con la explicación por parte de los responsables empresariales de sus intereses en que la norma incluya varios artículos que entienden esenciales para el buen futuro de su empresa. Presentan varios análisis económicos aparentemente sólidos en los que muestran los efectos de un tipo u otro de regulación sobre sus cuentas de resultados. Genaro toma nota de todo. Como es un gran conocedor del tema, sabe que los datos de pérdidas están inflados y que hay variables que no han sido incorporadas al estudio; variables que demostrarían que una regulación neutral no ocasionaría los daños que indican, ni mucho menos. Es un típico ejercicio de lobby, dice para sus adentros.

La reunión se desarrolla con corrección y normalidad, Genaro les agradece enormemente la información y dice que la estudiará seriamente. Antes de salir, el Director de la empresa le dice lo siguiente: “Genaro, usted es una de las personas más serias y competentes de este Gobierno, le tenemos un enorme aprecio. Dentro de dos o tres meses dejará usted el Ministerio. Al día siguiente de que lo deje, cuente con nuestra segura oferta de pasar a nuestro Consejo de Administración, si acepta, nuestra Junta de accionistas seguro que lo aprueba”. Genaro le agradece muy sinceramente la oferta y se despiden. Cuando acaba de redactar la norma, Genaro ha introducido algunas cláusulas que sabe que beneficiarán a la empresa industrial. La norma es finalmente aprobada y, cuando deja el gobierno, tras tres meses de enfriamiento, Genaro entra en el Consejo de Administración de la empresa con un salario millonario. Al cabo de un año, se entera de que dos empresas competidoras de la suya actual están al borde de la quiebra, pues la norma que elaboró les

perjudicaba. Esa noche no puede dormir muy bien pensando en las personas que van a perder el empleo y lo poco equilibrado que fue al redactar la norma. ¿Seré un corrupto? se pregunta.

5. Álvaro García, el alcalde de la localidad de xxx, acude en visita oficial a Burdeos (Francia), donde mantiene unos convenios de cooperación con el municipio. Tras la firma de los acuerdos y las jornadas de trabajo, hay una cena oficial en el propio Ayuntamiento. Al acabar la cena, en los discursos, Álvaro hace entrega al alcalde de Burdeos de un regalo oficial, una escudo de su ciudad muy bellamente diseñado y unos libros hermosamente editados. El alcalde de Burdeos a su vez, le regala una caja de vinos de la denominación de origen Bordeaux. Cuando regresa a su despacho, ve la caja en su mesa y la abre. Los vinos regalados son espectaculares, la caja puede valer más de 1000 dólares. Como él es un gran amante del vino, tomado con moderación, eso sí, decide llevar el vino a casa. Pero al enseñarlo a su esposa, esta le indica que un regalo oficial como ese debería entregarlo a la municipalidad, de acuerdo con lo aprendido en un curso que había recibido sobre conflictos de interés. El alcalde no ve ningún conflicto de interés, pues son dos alcaldes y no encuentra que dañe el interés general con esto. Su esposa le indica que lo ha recibido por ser alcalde y no por ser quien es, y que, por ello, es un regalo al municipio, no a él. Al día siguiente, entrega la caja al Gerente del Municipio para que use el vino en las cenas oficiales y otros actos de gran relevancia. “Espero poder estar yo en esos actos, para probarlo”, piensa para sí.

6. El profesor X está dictando su curso de Políticas Públicas en el Máster de Alta Dirección de una prestigiosa universidad, una de las alumnas, Pilar, mira el teléfono y sale de clase. Tras hablar unos minutos, vuelve a entrar, toma su abrigo y bolso y sale precipitadamente. El profesor piensa para sí que o ha habido un grave problema familiar o laboral o es una maleducada. Esta alumna es directora de un hospital público en una región del país, es una médico muy competente que, ahora, además, ejerce la dirección del hospital. Toma el Máster precisamente para mejorar sus competencias de gestión. Al acabar la clase, el profesor pregunta a una alumna, amiga de la doctora Pilar, que qué ha pasado. La alumna le dice que va a llamar para enterarse. En un rato, ya en su despacho, la alumna le dice que acaban de nombrar a la doctora Pilar ministra regional de Sanidad. Todo sigue su curso, Pilar no vuelve ya a clase pues sus responsabilidades le impiden salir seis días al

mes a la capital, a recibir el curso. Una tarde, el profesor X recibe una llamada de Pilar. Está casi llorando y le dice: “Voy a tener que dimitir por un tema de conflicto de intereses”. El profesor le pide que explique. Pilar está casada con un empresario del sector de la sanidad, un empresario que lleva muchos años ya dedicado a la venta de material quirúrgico al ministerio de sanidad regional. La presencia como Ministra de Pilar implica que su esposo no puede ya vender al gobierno regional por la normativa de incompatibilidades en contratación. Aunque Pilar no intervenga en la contratación, la norma impide que los esposos/as tengan empresas en áreas donde los altos cargos ejercen el mando, para evitar privilegios, información confidencial, contratación abusiva. Pilar le ha pedido a su esposo que venda la empresa, pero éste se ha negado por completo pues la empresa es herencia de su padre, fruto de un trabajo de muchos años y el cargo de Pilar será algo corto y coyuntural. Pilar dimite y al mes vuelve a clase a finalizar el Máster.

7. La esposa de un funcionario responsable del órgano de contratación a cargo de la supervisión de un procedimiento de licitación trabaja para uno de los licitadores. Por la noche en casa le pide a su esposo que le dé alguna clave para que su empresa gane el concurso. Indica, además, que eso puede suponerle un ascenso.

8. Un funcionario de un órgano de contratación y el presidente de una de las sociedades licitadoras tienen responsabilidades en el mismo partido político. En la cena tras una reunión el empresario le recuerda al funcionario la importante contribución que hace su empresa a los gastos ordinarios del partido.

9. Un funcionario ocupa un puesto de trabajo reservado en exclusiva a abogados, pero por la tarde ejerce la abogacía en defensa de intereses privados o públicos frente a la administración de origen. Cuando se le reprocha, indica que “yo no lo hago personalmente, es el despacho profesional en el que colaboro con mis servicios”.
en particular, la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Algunos ejemplos de sentencias judiciales en España que tiene que ver con una mala gestión de los conflictos de interés:

Sentencia de la Audiencia Provincial de Castellón (nº 85/2016), de 15 de abril de 2015, Caso Depuradora Borriol: Son hechos probados que F. M. C., Vicepresidente Primero de la Diputación Provincial de Castellón, con competencias delegadas en materia de abastecimiento de aguas y ciclo integral del agua, pretendía obtener un beneficio patrimonial ilícito a través de personas interpuestas y de sociedades creadas al efecto, en la venta de los terrenos donde se proyectaba construir la estación depuradora de aguas residuales. En concreto, queda probado en esta resolución que una de las fincas donde se proyectaba la depuradora fue adquirida por la hija de F.M.C, para después aportarla a la empresa de la que era socia, junto con su padre y obtener así beneficios de la venta del terreno a la Diputación que construía la depuradora; y que, en el ámbito de sus competencias como Vicepresidente de la Diputación, adoptó resoluciones y acuerdos ejecutivos vinculadas a esos terrenos. La Audiencia considera la conducta de F. M.C. constitutiva de un delito de negociaciones prohibidas a los funcionarios, pues no puede desconocerse que el cargo político que ostentaba le obligaba a ser “muy cuidadoso” en cuanto a la posible actividad empresarial que podía deducirse de la participación en ciertas empresas que tenía y en sus propiedades. Así, se limita la condena al art. 439 CP, imponiéndole una pena de 8 meses de prisión, multa de 12.600€ e inhabilitación especial para empleo o cargo público durante dos años;

- La Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia (nº 252/2001), de 8 de octubre de 2001, en el supuesto del arquitecto técnico municipal que también actuaba como director técnico a título particular de obra en las que también informaba como arquitecto técnico municipal, a pesar de conocer que no podía realizar ambas actividades. El art. 441 no requiere, a diferencia del art. 439, la existencia de aprovechamiento, sino la actuación del funcionario público en actividades privadas que se solapan con su condición de funcionario. Así, la Audiencia Provincial considera la existencia de una colisión entre su función pública y su actividad particular imponiéndole, por el art. 441, una pena de multa de 540€.

Para prevenir y evitar los conflictos de interés hay numerosas medidas en la normativa europea:

CONFLICTOS DE INTERÉS



• *Restricciones en el ejercicio de empleos adicionales al principal empleo público.* Aquí pueden darse todo tipo de incompatibilidades tanto con otro empleo público como con empleo en el sector privado. Sobre todo, cuando se trata de Altos Cargos o de jueces, lo normal es la prohibición absoluta de cualquier otro empleo público o privado. Cuando se trata de funcionarios de nivel medio o subalterno esta prohibición, en lo relativo a puestos de trabajo en el sector privado, se puede flexibilizar siempre que se cumplan las obligaciones del cargo público. No obstante, cuando se trate de empleados públicos del área de contratación o implicados en el sistema de contratación deberían considerarse y afrontarse los siguientes riesgos:

- Ocupar un puesto de nivel directivo por parte del propio funcionario o de familiares de primer grado o cónyuge en empresas que contratan con la organización en la que el empleado público labora;
- Tener un contrato laboral o mercantil no directivo con empresas que contratan con la organización en la que trabaja;
- Tener un contrato laboral o mercantil con empresas que contratan con el sector público, aunque no con la organización en que trabaja. De estos tres casos el último es el de menos riesgo obviamente y el primero es de alto riesgo.

• *Declaración de ingresos personales.* Con esta medida, aplicable sobre todo a Altos Cargos y funcionarios en puestos de responsabilidad, se pretende conocer la procedencia de los ingresos, de manera que se controlen posibles fuentes de influencia indebida en su conducta. De cara a la lucha contra la corrupción, la declaración de ingresos permite, también, conocer los ingresos extraordinarios y descubrir enriquecimientos súbitos que necesitan explicación.

• *Declaración de ingresos familiares.* Esta medida es muy similar en sus fines a la anterior, pero amplía la esfera subjetiva de control, de manera que se conozcan posibles conflictos derivados de las fuentes de ingresos de familiares muy cercanos. También en la lucha contra la corrupción el conocimiento de las fuentes de ingresos familiares es muy importante, porque enriquecimientos extraordinarios de hijos o esposa/o durante el mandato del Alto Cargo, por ejemplo, pueden estar vinculados a actividades ilícitas o inmorales. Así, si la esposa de un Alcalde o de un Secretario de Estado se convierte de repente, coincidiendo con el mandato de su marido, en una empresaria de gran éxito, conocer la procedencia de ingresos y, posteriormente, qué tipo de negocios realiza puede ser muy importante de cara a luchar contra la corrupción. En algunos países, en la lucha contra el nepotismo, se ha llegado a prohibir a los familiares (hasta el cuarto grado) de los miembros del gobierno (presidentes, vicepresidentes y ministros) el desempeño de ningún cargo público de designación política, en estos casos, el conocimiento de los ingresos hace más fácil el control del cumplimiento de esta norma.

• *Declaración de patrimonio personal.* Hay personas que cuando ingresan en política o cuando ocupan puestos administrativos ya poseen una gran fortuna, de forma que la revelación de ese patrimonio puede ayudar a conocer fuentes de conflicto de interés. Además, el descubrimiento de tal fortuna durante el mandato podría ser fuente de un escándalo, basado en la manipulación de datos, si no existiera información previa. Conocer desde el

inicio ese patrimonio reduce las posibilidades de escándalos innecesarios y dañosos para la imagen de lo público. Pero lo normal es que las personas no posean tal fortuna, y si durante el mandato se adquiriese un patrimonio incoherente con los ingresos conocidos, al conocerse el patrimonio de partida, existirían fundamentos para iniciar investigaciones sobre posible corrupción; en tal caso, el análisis de los movimientos de cuentas (al menos de las no situadas en paraísos fiscales) permite ir conociendo el sistema de ingresos y el origen del patrimonio irregular. Para los supuestos en que el análisis de las cuentas bancarias y los ingresos no permitan justificar los incrementos patrimoniales, la entrada en vigor de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” aporta el tipo delictivo del “enriquecimiento ilícito” como instrumento de lucha contra la corrupción. En todo caso, hoy en día es bastante normal que personas de clase media puedan tener acciones en empresas y su interés en que la empresa reporte beneficios, si ocupa un cargo público, puede condicionar su toma de decisiones en el sector público, de ahí la conveniencia de conocer sus activos financieros o participaciones en sociedades.

- *Declaración de patrimonio familiar.* Aquí, como en el caso de los ingresos, el conocimiento del patrimonio del cónyuge o de los ascendientes y descendientes es importante para conocer fuentes de conflicto y para facilitar la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, un ministro de Agricultura puede ver comprometida su imparcialidad si su esposa es propietaria de grandes explotaciones agrícolas o un funcionario encargado de contrataciones puede tener conflictos importantes si su esposa es propietaria de una empresa que contrata directamente con el Ministerio donde éste ejerce su función. En muchos casos, además, el patrimonio familiar es fundamental para la ocultación de ingresos indebidos: los pisos a nombre de hijos y familiares son prácticas demasiado comunes como para no tomar medidas para controlarlas.

- *Declaración de regalos.* En el ejercicio del cargo, y como consecuencia del mismo, pueden recibirse regalos oficiales (de gobiernos extranjeros, por ejemplo) y privados. Esos regalos podrían comprometer la imparcialidad y, por ello, ser fuente de conflictos de interés, de ahí que, a partir de un determinado valor económico, se prohíba en algunos países la aceptación de regalos. No obstante, cuando por razones de cortesía y de respeto institucional sea conveniente aceptarlos, la normativa a menudo establece que es necesario declararlos e incorporarlos al patrimonio estatal. También es cierto que es diferente la aceptación de un regalo antes de prestar el servicio o tomar la decisión que después, en el primer caso puede comprometer la decisión o la prestación, en el segundo puede ser una muestra de

agradecimiento por una decisión tomada imparcialmente. En cualquier caso, para evitar pervertir la imagen de lo público conviene evitar ambos tipos de regalos, aunque la casuística puede obligar a matizar la regla en ciertos casos. Por ejemplo, en el caso de que se dé por agradecimiento y con valor económico ínfimo, por ejemplo, unas flores a la enfermera que cuidó amablemente a un familiar, podría preverse una cierta condescendencia atendiendo a las circunstancias del caso.

- *Declaración de intereses privados relevantes para la gestión de contratos.* La participación en empresas y los activos financieros que se posean pueden condicionar la toma de decisiones en un área como la de contratación, para ello se obliga, como antes vimos, a la declaración de patrimonio en múltiples legislaciones. Pero esa declaración no basta para conocer todas las fuentes de conflicto; así, por ejemplo, un responsable público puede haber trabajado durante años en una empresa, antes de ingresar en la Administración, y tener una relación de amistad o de enemistad con sus propietarios. Si esa empresa contrata con la organización en la que trabaja, y el responsable público está encargado de la gestión de contratos, se presenta un caso de conflicto de intereses. Otro ejemplo de conflicto que puede darse es cuando el responsable de contratación ha sido abogado o representante legal de una empresa o de una asociación y tiene que tomar decisiones sobre si adjudicarle contratos o subvenciones o si denunciar un contrato por incumplimiento. De ahí que se obligue en algunas normativas a declarar las actividades previas realizadas en los últimos años y a abstenerse de decidir en ese caso.

- *Declaración de intereses privados relevantes para la toma de decisiones.* En este caso, como en el anterior, se trata de evitar que patrimonio y actividades previas puedan condicionar la imparcialidad de la decisión actual. Por ejemplo, un funcionario de alto nivel que ha sido abogado de una gran empresa y que la defendió en un pleito con la Administración en la que ahora ocupa un alto cargo, no puede tomar una decisión que pueda condicionar el resultado final del pleito. O un inspector de Hacienda en activo que ha sido previamente asesor fiscal de unas determinadas empresas, no puede tomar ahora decisiones sobre expedientes que afectan a esas empresas. En ambos casos, el funcionario debería abstenerse de decidir en esos casos. Pero para controlar previamente la situación conviene que declare sus actividades previas de los últimos años.

- *Declaración de intereses privados relevantes para quienes participan en la toma de decisiones como consejeros o informantes.* En estos casos, la obligación afecta a personas

que no toman decisiones pero que influyen con sus consejos e informes en la toma final de la decisión. Es innegable que si un experto tiene que informar sobre la compra de un avión de combate y su informe es muy relevante para la toma de decisión final, el hecho de que antes de ingresar en la Administración haya trabajado en una empresa de construcción aeronáutica o que posea acciones en la misma, puede condicionar su informe y la decisión final si aquélla se presenta al concurso, de ahí que convenga conocer tal circunstancia.

- *Seguridad y control en el acceso a información privilegiada.* Ciertas personas trabajan en áreas en las que se maneja información muy relevante para la economía nacional o para su seguridad, de ahí que convenga clarificar a quién y cómo podrían beneficiar estas personas si se decidieran a revelar tal información y, posteriormente, tomar medidas para evitar la posibilidad. Ello puede llevar a incompatibilidades muy exigentes y a declaraciones de intereses continuas y muy detalladas. Incluso, en ciertos países, ello da lugar a investigaciones oficiales sobre su vida privada. En el caso de personas que trabajan en las Agencias que regulan el mercado de valores en algún país, se les prohíbe comprar acciones sin autorización previa y por plazos menores a seis meses.

- *Restricciones y control de actividades privadas con posterioridad al cese.* Una forma de capturar políticas y decisiones, por parte de empresas, ONGs y grupos de interés, es el de ofrecer altos cargos en dichas organizaciones a los responsables públicos para cuando abandonen el gobierno. Para evitar este tipo de situaciones, con toda su carga de conflicto de interés y también de soborno diferido, en las legislaciones de muchos países se establece una prohibición temporal (dos años, por ejemplo) de aceptar empleo en el sector privado, una vez abandonado el servicio público, cuando las organizaciones que ofrecen el empleo dependieron del funcionario correspondiente en decisiones o resoluciones de cualquier tipo. Este tipo de prohibiciones son muy importantes en las agencias reguladoras donde las decisiones pueden tener efectos muy importantes sobre la cuenta de resultados de las empresas. Incluso, se puede prohibir al exresponsable público, durante un periodo temporal, celebrar como empresario contratos con la Administración pública, en este caso para evitar un cierto tráfico de influencias.

- *Restricciones y control de nombramientos concurrentes fuera del gobierno.* Un funcionario o responsable público puede, al tiempo que desarrolla su labor en la Administración, estar involucrado en puestos de responsabilidad en un partido político, o en una asociación

legal de cualquier tipo como un ciudadano corriente. Obviamente, en estos casos, no se desarrolla normalmente la labor por razones lucrativas, sino por razones ideológicas, o por preocupaciones sociales, culturales o medioambientales. Sin embargo, la militancia política y/o social puede provocar conflictos de interés, de ahí que, para determinados puestos, se pueda exigir información relativa a este tipo de actividades cívicas y, en ocasiones, se pueda prohibir la ocupación de puestos de responsabilidad en este tipo de organizaciones o, incluso, la mera militancia. En general, podríamos distinguir cinco tipos de sujetos implicados en estas situaciones. En primer lugar, los funcionarios de nivel medio o inferior, los cuales no deben ser ni controlados ni perturbados en el ejercicio de estos derechos ciudadanos, pues no toman decisiones relevantes a estos efectos. No obstante, cuando sus informes puedan ser relevantes, y exista conflicto de interés, deberían optar por la abstención para ese caso concreto. En segundo lugar, los funcionarios profesionales de nivel superior, los cuales sí pueden tener restricciones en esta materia, al tomar decisiones o aportar informes relevantes. Por ejemplo, para funcionarios del Senior Executive Service, en los Estados Unidos y en otros países, se establece la prohibición de militancia partidista, dado que van a tener que trabajar como altos cargos para administraciones diferentes. En otros casos, lo que se prohíbe a altos funcionarios es ocupar puestos de responsabilidad en partidos políticos o en asociaciones que se relacionen con el cargo que se desempeña. En tercer lugar, están los miembros del gobierno y altos cargos, en los que la militancia partidista es parte normal y conveniente, en muchos casos, de su situación. Prohibir a presidentes, ministros o altos cargos pertenecer a partidos políticos es incoherente con la naturaleza de nuestras democracias, pero sí se les puede prohibir ocupar cargos relevantes en ONGs o asociaciones que se relacionen con las actividades propias del cargo. Cuarto, es la situación de los parlamentarios. Esta situación es parecida a la de los miembros del gobierno a estos efectos, no se puede prohibir la militancia partidista pero sí controlar su presencia en ONGs y asociaciones que tengan relación con la Comisión en la que desarrollan sus funciones. En algunos países, ciertos parlamentarios crean ONGs tapadera para recibir cuantiosas subvenciones y ayudas a través de un sistema corrupto de concesiones y subvenciones. Finalmente, los miembros del Poder Judicial, los cuales normalmente tienen (excepto en Alemania, por ej.) y deben tener un sistema de incompatibilidad absoluta de pertenencia a partidos, sindicatos u ONGs.

- *Publicidad de las declaraciones de ingresos y patrimonio.* De cara a facilitar el control social de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción, en determinadas legislaciones se establece la obligación de que, salvados los datos confidenciales, se publiciten, incluso

en internet, las declaraciones de bienes y patrimonio de los altos cargos del gobierno y funcionarios relevantes.

- *La regulación detallada de la obligación de abstención en la toma de decisiones o de la participación en reuniones de comités*, cuando la participación o presencia del responsable público en dichos actos pudiera comprometer la necesaria imparcialidad del acto, dado el conflicto de interés directo o indirecto (por afectar a familiares o amigos cercanos, o por enemistad manifiesta) que el funcionario tiene en el mismo.

- *Restricciones en la propiedad de acciones y de empresas privadas*. Cuando un Alto Cargo o un funcionario con responsabilidades, o sus familiares cercanos, posean acciones o sean propietarios de empresas que tengan relación con la Administración pública, el conflicto de intereses puede ser real o, en todo caso, es aparente. Para evitar tales conflictos, en muchos países se establece la prohibición de tener tales propiedades (al menos un porcentaje superior al 10%) mientras se detenta el cargo, por lo que es obligatorio o renunciar al cargo o vender las acciones o empresas. Si se trata de miembros del gobierno o responsables de agencias reguladoras, también se les puede exigir que, si tienen acciones en cualquier tipo de empresas no contratistas con el sector público, durante su mandato procedan a contratar con una entidad financiera registrada la gestión de dichos valores, sin que puedan darles instrucciones de inversión durante tal periodo.

En definitiva, como se puede ver, el conflicto de intereses abarca un área de decisión y de regulación extraordinariamente amplia, pero no puede confundirse con la corrupción, pues aunque casi siempre que hay corrupción ha habido un conflicto de interés mal resuelto, no siempre que hay conflicto hay corrupción.

En la detección de casos de incumplimiento de las normas sobre conflicto de interés, es muy importante el instrumento de la denuncia interna o externa a la propia organización donde se desarrolla el caso. Se ha comprobado que, aunque la mayoría de los países promocionan e, incluso, obligan a denunciar los incumplimientos que se conozcan, estas denuncias no se producen salvo cuando hay protección al denunciante, que actuó sensata y honestamente, de posibles represalias posteriores.

La sanción de la mala gestión de los conflictos de interés y del incumplimiento de la normativa es muy importante. Podemos identificar algunos delitos y penas en el contexto europeo:

- En Letonia hay un delito por violar las normas de conflicto de interés y se castiga con penas de hasta 5 años de cárcel si hay daño al interés público.
- En Polonia, se castiga con hasta tres años la falsa declaración de intereses.
- En Reino Unido, hay sanciones penales para los parlamentarios de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, por no declarar intereses. Y se aplica aún a alcaldes y concejales por no declarar intereses económicos y no abstenerse.
- En Italia, miembros del Gobierno pueden ser acusados penalmente por no declarar o declarar falsamente intereses tras ser requeridos a ello por las Autoridades.
- En Francia hay un delito especial: “Búsqueda ilícita de interés”. La sanción es de hasta 5 años en prisión y 75.000 € de multa. También es delito quebrar la cuarentena post-empleo sancionada con hasta 2 años de prisión y 30.000 € de multa. Incumplir órdenes de AATVP 1 año, y 15.000. No presentar o falsear 3 años
- En Alemania hay un delito llamado “Aceptación de ventaja” que cubre todo tipo de ventajas, como reducción de precios, cenas caras, honorarios especiales por conferencias, etc.

Además de las penales, hay también sanciones administrativas para vulneraciones no graves. Así, las hay civiles o administrativas:

- Multas (monetarias), pago de indemnización por daños y perjuicios, devolución del producto o confiscación de bienes.
- Como una sanción administrativa o civil, también puede considerarse una prohibición o restricción del ejercicio de un cargo público por determinados años (5 o 10).
- Sanciones reputacionales (naming and shaming)
- Sanciones a las empresas o particulares que ayudan a ocultar conflictos o a beneficiar a los infractores.
- Sanciones para los gestores públicos que no controlan a sus subordinados o para los responsables de controlar los conflictos de interés.

3.6.2 Clientelismo y patronazgo

Otra situación que supone una violación a la integridad es el **clientelismo y patronazgo**. En estas situaciones, los dirigentes políticos más poderosos tienen la capacidad de generar redes, a través de las cuales canalizan favores a los miembros de la red, a cambio de su fidelidad y lealtad política. Las relaciones en el clientelismo son jerárquicas y, a menudo, individualizadas, personales. Suelen estar vinculadas a entornos de pobreza y desigualdad fuertes. Las personas más humildes aseguran el voto y la lealtad a cambio del acceso a

servicios públicos esenciales y a empleos en el sector público. No obstante, también existen ejemplos de clientelismo en países de rentas medias e, incluso, en países desarrollados. Para que exista patronazgo es fundamental que no se garantice legal y fácticamente la igualdad y el mérito en el acceso al empleo público.



UN EJEMPLO DE PATRONAZGO Y CLIENTELISMO

Luis S. es el director de gabinete del Ministro SG. Cuando viene al trabajo en el coche oficial del ministro, el chófer, que es un hombre fiel al ministro y que ya ha estado con el ministro cuando era alcalde, le pide al Ministro que por favor mire si hay un puesto de lo que sea para su hijo en el Ministerio, porque anda en malas compañías y quiere alejarlo como sea de la calle. “Señor ministro usted sabe -dice Tomás, el chófer- que yo por usted hago lo que sea y que en mi comunidad todos votan por usted”. Al bajarse del coche, el ministro le dice a Luis que busque algo para el hijo de Tomás. A la semana siguiente, el hijo de Tomás estaba en la recepción del ministerio ayudando a los recepcionistas. La misma tarde en que surgió lo de Tomás, pidió audiencia uno de los hombres de confianza del ministro en el municipio donde fue alcalde. Luis le recibe y este “lugarteniente” del ministro le dice que se acercan las elecciones para diputados y que el ministro tiene que salir como sea, para mantener su fuerza política. A tales efectos, ha pensado que, en una de las zonas donde hay más pobreza y desempleo del municipio principal de la circunscripción, se deberían rehabilitar dos parques. En esas obras se contrataría mano de obra local que, a cambio del voto tendrían unos ingresos durante unos meses. Luis se pone manos a la obra para que desde el ministerio de Obras públicas, donde están ahora, se inicien obras de rehabilitación de parques en colaboración con el municipio. Eso sí, el ministerio pone los fondos pero decide qué parques se eligen y qué empresas rehabilitan.

En estos ejemplos hemos visto, esencialmente, problemas morales, dado que en las normas y en el ejercicio de una razón objetiva e imparcial se pueden encontrar respuestas suficientes. Esto nos lleva a la necesidad de diferenciar problemas de dilemas morales.

Entendemos por **problemas morales** situaciones donde el servidor público tiene que decidir qué y cómo hacer. Situaciones problemáticas donde están en juego valores del servicio público, pero donde también existen normas y reglas para afrontarlas, aunque siempre existirán matices y particularidades que exijan la reflexión antes de tomar la decisión mejor.

Un **dilema ético**, sin embargo, implica problemas complejos y amplios, donde valores defendibles y necesarios entran en juego de forma incompatible. En un dilema puede haber dos o más alternativas, pero ninguna es éticamente impecable. Tomar un camino y promover un valor implica sacrificar otro valor deseable. Ante ello, una opción puede ser la parálisis, que no es admisible en la acción pública. Otra opción, también rechazable, puede ser el relativismo, elegir al azar o por interés particular, sin considerar seriamente efectos y consecuencias. Por ello, es tan importante ayudar a resolver dilemas morales a los servidores públicos, conscientes, eso sí, de que no existen soluciones perfectas y que es preciso generar un modelo que pueda ser útil con carácter general.