

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre Integridad en Costa Rica

PROTEGIENDO LOS LOGROS DEMOCRÁTICOS

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2022), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Costa Rica: Protegiendo los logros democráticos*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/548807dd-es>.

ISBN 978-92-64-50907-8 (impresa)
ISBN 978-92-64-84704-0 (pdf)
ISBN 978-92-64-81123-2 (HTML)
ISBN 978-92-64-74036-5 (epub)

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública
ISSN 2414-3308 (impresa)
ISSN 2414-3316 (en línea)

Imágenes: Portada, Museo Nacional y Plaza de la Democracia, San José, Costa Rica © Gianfranco Vivi/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2022

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prólogo

Costa Rica goza de una tradición democrática profundamente arraigada. Este legado de sólidos pesos y contrapesos e instituciones se refleja en varios indicadores socioeconómicos y de gobernabilidad, en los que el país normalmente se desempeña mejor que el promedio regional.

Sin embargo, Costa Rica no ha escapado a importantes escándalos de corrupción en las últimas décadas, en ocasiones involucrando a las más altas autoridades del país. Aunque estos casos fueron detectados y procesados, revelaron debilidades en algunas áreas de la gestión pública que podrían haber ayudado a prevenir la corrupción. Además, el crimen organizado se ha incrementado, trayendo consigo mayores riesgos de corrupción y debilitamiento de las instituciones públicas. Juntos, estos riesgos de integridad podrían poner en peligro el progreso socioeconómico de Costa Rica y socavar la confianza en el gobierno.

Con el objetivo de ir más allá de la aplicación efectiva de la ley y de trabajar hacia una cultura proactiva de integridad pública, Costa Rica solicitó a la OCDE llevar a cabo un Estudio de Integridad enfocado en una serie de áreas prioritarias. Financiado por la Comisión Europea, el Estudio de Integridad analiza el enfoque estratégico y la gobernanza del marco institucional del país en materia de integridad pública. Analiza cómo se coordinan los diversos actores de integridad y cómo se implementan las medidas de integridad en todo el sector público. También revisa la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC) recientemente adoptada, y que constituye un hito hacia un sistema de integridad coherente.

Además, el Estudio de Integridad analiza otras tres áreas técnicas: el marco para prevenir y gestionar los conflictos de interés, el régimen disciplinario y las medidas para garantizar la transparencia y la integridad en la toma de decisiones políticas y, en particular, el cabildeo.

Este informe es parte del trabajo de la OCDE para ayudar a los países a implementar de manera efectiva la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*. Las recomendaciones proporcionadas en este Estudio de Integridad informan el diálogo nacional de Costa Rica sobre los próximos pasos en la implementación de la ENIPC, sobre el desarrollo de una Política Nacional de Integridad y sobre las posibles prioridades del Gobierno recién elegido.

El informe fue revisado por el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios sobre Integridad Pública (SPIO) de la OCDE y aprobado por el Comité de Gobernanza Pública el 6 de julio de 2022 y preparado para su publicación por la Secretaría.

Agradecimientos

El estudio fue preparado por la División de Integridad del Sector Público de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE bajo el liderazgo de Elsa Pilichowski, Directora de Gobernanza Pública de la OCDE, y Julio Bacio Terracino, Jefe de la División de Integridad del Sector Público. El estudio fue coordinado por Frédéric Boehm. Los capítulos fueron redactados por Alice Berggrun, Pauline Bertrand, Frédéric Boehm, Giulio Nessi, Pelagia Patsoule y Santiago Wortman Jofre. Carissa Munro, Laura Uribe, Laura Córdoba y Rodrigo Bolaños brindaron valiosos comentarios, insumos y apoyo. Se contó con el apoyo editorial y administrativo de Meral Gedik. La traducción al español del informe fue preparada por la empresa Servicio Lingüístico Empresarial y revisada y editada por el equipo de la OCDE.

La OCDE desea agradecer a la Comisión Europea por el apoyo financiero a través de la Facilidad Regional para el Desarrollo en Transición en América Latina y el Caribe, así como a la Delegación de la Unión Europea en Costa Rica por su apoyo durante la implementación del proyecto.

La OCDE agradece en particular el liderazgo de la Procuraduría de la Ética Pública, del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX) por hacer posible este Estudio de Integridad. El apoyo y la orientación del Procurador de Ética Pública, Armando López Baltodano, así como de Evelyn Hernández Kelly y el equipo de la PEP, fueron clave para asegurar el éxito de este estudio en un momento marcado por la pandemia del COVID-19. La OCDE expresa su agradecimiento a todos los actores del sector público, de la sociedad civil y de las empresas que participaron en las entrevistas virtuales y, por lo tanto, brindaron información clave para el análisis y las recomendaciones: el Centro de Capacitación y Desarrollo, la Comisión Nacional de Ética y Valores, la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto, la Comisión Institucional de Ética y Valores de la Asamblea Legislativa, la Comisión Institucional de Ética y Valores del Poder Judicial, el Consejo Asesor de Ética Judicial, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, el Departamento de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa, la Dirección General del Servicio Civil, la Fiscalía Adjunta de Probidad Transparencia y Anticorrupción, el Instituto Costarricense de Drogas, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local de la Universidad Estatal a Distancia, el Ministerio de la Presidencia, el MIDEPLAN, la Oficina de Cumplimiento del Poder Judicial, el Procurador General y la Procuradora General Adjunta, la Secretaría Técnica de Ética y Valores del Poder Judicial, el Tribunal Administrativo de Servicio Civil y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Evelyn Villareal (Costa Rica Íntegra) y Esteban Mora-Martínez (Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica) brindaron información y comentarios invaluable sobre versiones preliminares del Estudio de Integridad. La OCDE agradece las ideas compartidas por la Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio (AMCHAM), la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), la Comisión Anticorrupción de la Cámara de Comercio Internacional (*International Chamber of Commerce*, ICC) de Costa Rica y la Asociación Mundial de Cumplimiento (*World Compliance Association*, WCA) Costa Rica.

Además, la OCDE realizó cuatro grupos focales virtuales: Con funcionarios responsables de medidas disciplinarias, con auditores internos, con miembros de Comisiones Institucionales de Ética y Valores y con representantes de la sociedad civil y de la academia. La OCDE agradece además a Carolina Souto Carballido, de la Contraloría General de la Unión de Brasil (*Controladoria Geral da União*, CGU) por la revisión de los capítulos, así como a los pares expertos facilitados por la OCDE que participaron en webinarios, Liliana Caballero (Colombia), Daniella Carrizo (Chile) y Carolina Souto Carballido (Brasil), o en reuniones bilaterales con Costa Rica para intercambiar experiencias y desafíos en relación con el desarrollo de estrategias nacionales de integridad: la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) de Paraguay y la Comisión de Integridad Pública y Transparencia de Chile.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Resumen ejecutivo	11
1 Asegurar un sistema de integridad pública coherente y coordinado en Costa Rica	15
Introducción	16
La gobernanza del sistema de integridad pública en Costa Rica	20
Formalizar la coordinación interinstitucional en materia de políticas de integridad pública	24
Transversalizar la implementación de políticas de integridad en toda la administración pública	33
Propuestas de acción	43
Referencias	44
2 Aterrizar la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC) de Costa Rica	47
Hacia el fortalecimiento de una base de evidencia para la política de integridad y la Estrategia Nacional de Integridad en Costa Rica	48
La Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC) de Costa Rica	49
Fortalecer la base de evidencias para las políticas de integridad en Costa Rica	53
Propuestas de acción	69
Referencias	70
3 Fortalecer la gestión de conflictos de interés en Costa Rica	73
El marco legal de la ética pública y para la gestión del conflicto de interés en Costa Rica	74
El marco institucional de la ética pública: un pilar para gestionar el conflicto de interés	82
Propuestas de acción	89
Referencias	90
4 Fortalecer la transparencia e integridad en la toma de decisiones en Costa Rica	93
Introducción	94
Fortalecer la transparencia en los procesos de toma de decisiones gubernamentales en los poderes Ejecutivo y Legislativo	96
Establecer marcos de transparencia e integridad para todas las personas y organismos que brindan asesoría al gobierno	118
Establecer un marco de integridad adaptado a los riesgos del cabildeo y a las actividades de influencia sobre los funcionarios públicos	121

Establecer un marco de integridad para cabilderos adaptado a los riesgos del cabildeo y de las actividades de influencia	127
Garantizar que los procesos de toma de decisiones del gobierno sean incluyentes al involucrar de manera efectiva a las partes interesadas	131
Propuestas de acción	134
Referencias	135
5 Hacia un sistema disciplinario coherente en Costa Rica	137
Introducción	138
Fortalecer el marco institucional y promover mecanismos de cooperación	148
Fomentar recolección de datos y transparencia sobre cumplimiento disciplinario	159
Propuestas de acción	162
Referencias	163

FIGURAS

Figura 1.1. Confianza en el gobierno nacional en 2020 y su evolución desde 2007	17
Figura 1.2. La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública: Sistema, Cultura, Rendición de Cuentas	19
Figura 1.3. La organización del sector público costarricense	24
Figura 1.4. Propuesta para un mecanismo formal de coordinación en materia de integridad pública en Costa Rica	27
Figura 1.5. PII: Existencia de una función central de coordinación responsable de coordinar la implementación, monitoreo, reporte y evaluación del plan de acción	31
Figura 1.6. Número de instituciones públicas creadas en Costa Rica, 1900-2015	33
Figura 2.1. El Indicador de Integridad Pública de la OCDE sobre marco estratégico	50
Figura 3.1. Proceso vigente para reportar y evaluar situaciones de conflicto de interés en Costa Rica	84
Figura 4.1. Los costarricenses perciben que unos pocos grupos poderosos gobiernan su país	95
Figura 4.2. En términos de su marco legal, la Ley de Acceso a la Información de Costa Rica tiene una menor puntuación que el promedio de la OCDE	97
Figura 4.3. El marco legal de Acceso a la Información de Costa Rica muestra debilidades en la dimensión de excepciones y rechazos	98
Figura 4.4. Confianza en los partidos políticos y las instituciones electorales en Costa Rica	110
Figura 4.5. Divulgación de donaciones de campaña, promedios de Costa Rica, OCDE y América Latina y el Caribe	115
Figura 4.6. Prevalencia de compra de votos en Costa Rica	116
Figura 4.7. Consulta de partes interesadas en diferentes fases de la formulación de políticas públicas	132
Figura 5.1. Independencia judicial percibida en Costa Rica, comparada con el promedio de la OCDE y América Latina, 2021	138
Figura 5.2. Interacciones de varios actores en la investigación de infracciones administrativas	158

CUADROS

Cuadro 1.1. Principales funciones de integridad en el sector público	21
Cuadro 1.2. Ejemplos de sistemas de integridad pública en América Latina	25
Cuadro 2.1. Fuentes de datos potenciales para indicadores que midan políticas de integridad	58
Cuadro 2.2. Índice de Capacidad de Gestión sobre gestión de riesgos y comportamiento ético, 2021	61
Cuadro 2.3. Encuestas al personal apuntalan políticas de integridad basadas en evidencia en países de la OCDE	62
Cuadro 3.1. Estipulaciones sobre períodos “de enfriamiento” (después de dejar un cargo público) en países de la OCDE	77
Cuadro 4.1. Riesgos de influencia indebida a lo largo del ciclo de política	101
Cuadro 4.2. Frecuencia y contenido de las divulgaciones de cabildeo en Estados Unidos e Irlanda	105
Cuadro 4.3. Ejemplos de estándares específicos para funcionarios públicos en sus interacciones con cabilderos	122
Cuadro 5.1. Visión comparativa del proceso de despido disciplinario en Costa Rica bajo el Estatuto del Servicio Civil y la LMEP	141

Siga las publicaciones de la OCDE en:



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>




<https://www.oecd.org/newsletters/>

Este libro contiene...

StatLinks 

¡Un servicio que transfiere ficheros Excel®
utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo **StatLink**  en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, solo tiene que escribir el enlace en la barra de direcciones de su navegador o bien hacer clic sobre el enlace que figura en la edición electrónica del libro.

Resumen ejecutivo

Costa Rica está entre las democracias más estables de América Latina. En general, el país está mostrando buenos resultados en el área de gobernanza pública, integridad y corrupción en comparación con otros países de la región y con el promedio de la OCDE. No obstante, Costa Rica enfrentó recientemente varios casos de corrupción de alto nivel y existe la necesidad de proteger los logros democráticos, salvaguardar la confianza en el gobierno y desarrollar la resiliencia económica. Aunque el país ya está tomando medidas contra la impunidad, es importante invertir en la prevención de la corrupción y en fortalecer las instituciones para gestionar de manera efectiva los riesgos de integridad. Establecer y mejorar continuamente un sistema de integridad coherente e integral ayudará a mantener la estabilidad democrática y la prosperidad económica.

Asegurar un sistema de integridad pública coherente y coordinado

Actualmente Costa Rica carece de un marco estratégico para garantizar la coordinación entre todos los principales actores de integridad. Si bien la reciente Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC) evidenció el beneficio de tal coordinación, también expuso desafíos con respecto a lograr una cooperación más institucionalizada. Además, una implementación coherente de los estándares de integridad es difícil debido a los diferentes niveles de autonomía e independencia entre los poderes y niveles de gobierno y entre las entidades dentro de la administración pública, que se divide en los niveles central, institucional y territorial.

- Costa Rica podría establecer una comisión de coordinación permanente que involucre a los actores de integridad clave y adopte un enfoque de toda la sociedad para controlar la corrupción. Las discusiones técnicas podrían tener lugar en dos subcomisiones, sobre prevención y sobre aplicación de la ley. El direccionamiento político y técnico de la comisión podría asegurarse involucrando al Presidente de la República y asignando la Secretaría Técnica de la comisión a la Procuraduría de Ética Pública.
- El país podría promover la transversalización de las políticas de integridad en toda la administración pública fortaleciendo en particular las Comisiones Institucionales de Ética y Valores (CIEV) y la Comisión Nacional de Valores (CNEV).

Aterrizar la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción

La ENIPC es un paso importante hacia un sistema de integridad sólido y resiliente en Costa Rica, ya que proporciona una visión a largo plazo construida sobre un amplio consenso. Sin embargo, la ENIPC actualmente carece de claridad con respecto a la implementación, seguimiento y evaluación de las actividades que propone.

- Costa Rica, a través de su Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), podría asegurar que la integridad sea incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, priorizando el compromiso de mejorar la coordinación entre los actores del sistema de integridad y el desarrollo participativo de la Política Nacional Anticorrupción, priorizada por la ENIPC.

Además, Costa Rica podría garantizar un monitoreo y una evaluación efectivos de la ENIPC y de las futuras políticas de integridad.

Fortalecer la gestión de conflictos de interés

El marco legal de Costa Rica sobre la gestión de conflictos de interés está fragmentado, lo que dificulta que los funcionarios públicos sepan qué medidas se les aplican. Solo se proporcionan prohibiciones y sanciones generales. Además, no existe una definición clara de lo que es un conflicto de interés, lo que ha socavado el desarrollo de un sistema general con responsabilidades institucionales claras para prevenir y gestionar los conflictos de interés.

- Costa Rica podría fortalecer sus normas de integridad como base para gestionar los conflictos de interés, incluida la unificación de la legislación y las normas pertinentes en un régimen cohesivo e incluir normas pre y post empleo público.
- De manera similar, el país se beneficiaría de establecer un sistema general para la prevención y gestión de conflictos de interés.

Fortalecer la transparencia y la integridad en la toma de decisiones

Costa Rica actualmente carece de las barandillas necesarias para garantizar que los procesos de toma de decisiones públicas sean transparentes y estén protegidos contra influencias indebidas.

- Costa Rica podría adoptar un marco sólido, eficaz y resiliente para las actividades de cabildeo y de influencia, asegurando la transparencia en todos los esfuerzos para influir en el proceso de formulación de políticas en todas las ramas del gobierno. Este marco debe incluir regulaciones tanto para los funcionarios públicos como para todos los grupos de interés que influyen en el gobierno.
- Costa Rica también podría adoptar reglas vinculantes para el proceso de selección de grupos asesores o de expertos, y promover la transparencia sobre cuáles son los resultados de éstas consultas, cómo se han tratado y cómo se incorporaron en la decisión resultante.
- Costa Rica podría fortalecer sus reglas existentes sobre transparencia e integridad en los procesos electorales al especificar límites de contribuciones y de gastos y adoptar regulaciones sobre publicidad en medios en línea.
- El sistema actual de acceso a la información permanece incompleto sin una ley independiente de acceso a/libertad de información aplicable a todo el sector público. Costa Rica también se beneficiaría de aprobar una ley de participación ciudadana.

Desarrollar un sistema disciplinario coherente

El marco legal e institucional de Costa Rica para la aplicación disciplinaria está muy fragmentado en relación con los procedimientos aplicables a las diferentes categorías de funcionarios y entidades públicas y la descripción de las infracciones establecidas en varias normas. Además, no existe una guía central sobre asuntos disciplinarios que asegure una implementación uniforme de reglas y procesos en todo el sector público. Estas deficiencias conducen a inconsistencias que socavan la eficacia y, en última instancia, la equidad de la aplicación disciplinaria debido a la falta de seguridad jurídica resultante.

- Costa Rica podría considerar desarrollar un conjunto de reglas disciplinarias comunes para simplificar su marco disciplinario general en todo el sector público y garantizar la equidad, la claridad y un nivel coherente de responsabilidad disciplinaria.
- Las normas deben buscar orientar a las entidades en una implementación armonizada del marco legal aplicable. Esta iniciativa podría beneficiarse del desarrollo de capacidades de los

funcionarios responsables de los procedimientos disciplinarios a través de una capacitación especializada en asuntos disciplinarios.

- Costa Rica podría darle el mandato al MIDEPLAN de emitir políticas generales de aplicación disciplinaria, incluido el desarrollo de orientación centralizada para las entidades. De igual forma, y con el objetivo de mejorar la aplicación uniforme de las normas disciplinarias con base en las orientaciones brindadas, el país se beneficiaría con la introducción de criterios para la asignación de responsabilidades disciplinarias a una función específica dentro de las entidades.

1 Asegurar un sistema de integridad pública coherente y coordinado en Costa Rica

Este capítulo proporciona recomendaciones sobre cómo Costa Rica podría mejorar la gobernanza para el diseño y la implementación de políticas de integridad. Es necesario articular y coordinar a los principales actores en materia de integridad para promover la cooperación y la adopción de las políticas de integridad en todo el gobierno, incluyendo a las administraciones públicas descentralizadas. Aun cuando la reciente Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción constituye un hito hacia un sistema de integridad comprehensivo, el país aún necesita un mecanismo permanente de coordinación de políticas de integridad. Asimismo, Costa Rica podría basarse aún más en algunas experiencias exitosas y fortalecer la implementación de su modelo de gestión ética.

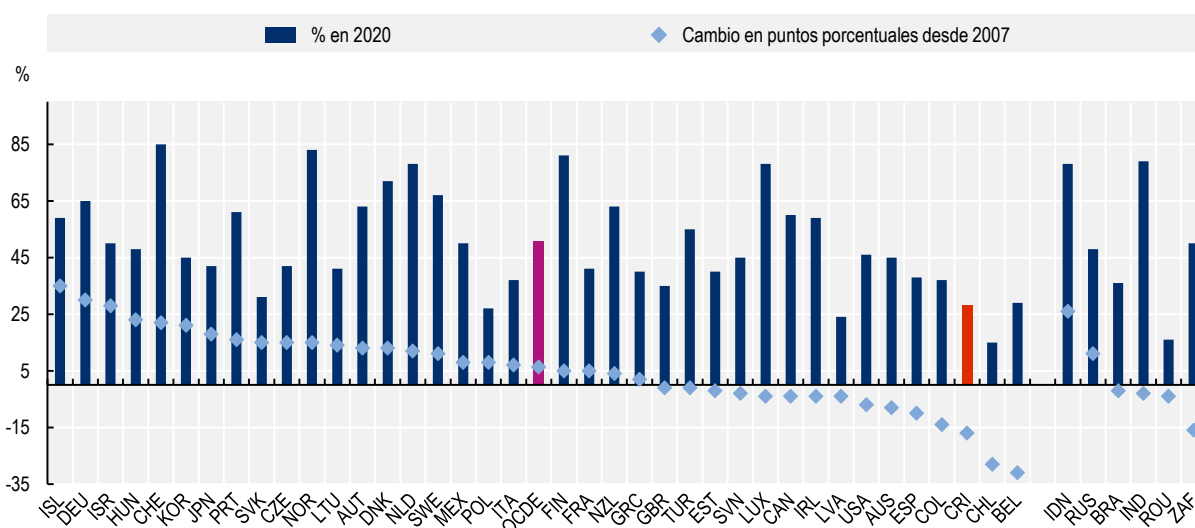
Introducción

Costa Rica es una de las democracias más antiguas y estables de América Latina. La entrada en vigor de una nueva constitución en 1949, después de un conflicto civil en 1948, renovó las bases para el desarrollo político y económico del país. Convirtió al Estado en un actor fundamental, dándole la responsabilidad de hacer realidad derechos clave en materia social, económica y (posteriormente) medioambiental, en tanto que mantuvo a áreas significativas de la economía, tales como la banca, electricidad y telecomunicaciones, en calidad de monopolios estatales. También le otorgó al Estado la gestión de la salud, educación y vivienda, e impulsó la creación de una red de instituciones autónomas (BIT, 2020^[1]). En comparación con el resto de la región, hay mayores contrapesos políticos, legales y administrativos sobre el Poder Ejecutivo, los cuales se desarrollaron en las últimas décadas del Siglo 20. En Costa Rica también se dio una gran ampliación del reconocimiento de derechos de la población y se fortalecieron los mecanismos para protegerlos y resguardarlos (Vargas-Cullell et al., 2004^[2]).

El país ha reportado buenos resultados en el tema de gobernanza, corrupción e integridad pública en comparación con otros países de la región y el promedio de la OCDE. En 2021, Costa Rica obtuvo una calificación de 8.12 de 10 puntos posibles en el Índice de Integridad Pública del Centro Europeo de Investigación para Anticorrupción y Construcción del Estado (*European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building*, ERCAS). Tal calificación es más alta que el promedio tanto de países de América Latina como de los países miembros de la OCDE (ERCAS, 2021^[3]). El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) ubica a Costa Rica como un país con buen desempeño (58/100), al compararlo con los promedios de América Latina y el Caribe (ALC) (43/100) y sólo ligeramente por debajo del promedio de la OCDE (67/100) (Transparency International, 2021^[4]). La pequeña corrupción también es significativamente más baja en Costa Rica que en otros países de ALC. Sólo 7% de los ciudadanos de Costa Rica reportaron que tuvieron que pagar un soborno por acceder a servicios públicos, en contraste al promedio de 21% en América Latina y el Caribe (Transparency International, 2019^[5]). En el reciente Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción 2022, Costa Rica superó por primera vez a Chile para ubicarse en segundo lugar detrás de Uruguay (Americas Society, Council of the Americas and Control Risks, 2022^[6]).

Sin embargo, el país se enfrenta a una creciente necesidad de consolidar los logros democráticos, salvaguardar la confianza en el gobierno y desarrollar la resiliencia económica. Al igual que ocurre en otros países, Costa Rica actualmente enfrenta presiones para mejorar la calidad de vida de las personas en un marco de creciente desigualdad económica y una recesión global. Múltiples retos recientes amenazan la estabilidad democrática y económica. Entre ellos está mitigar los efectos económicos por el COVID-19, la necesidad de fortalecer la sostenibilidad fiscal, mantener un desarrollo bajo en carbono y robustecer la estabilidad macroeconómica (CABEI, 2020^[7]). De hecho, como se muestra en la Figura 1.1, Costa Rica mostró una caída importante en la confianza en el gobierno nacional. Entre 2007 y 2020, la confianza cayó de 17 puntos porcentuales (OCDE, 2021^[8]).

Figura 1.1. Confianza en el gobierno nacional en 2020 y su evolución desde 2007



Fuente: Gallup World Poll, 2020, (OCDE, 2021^[8])

StatLink  <https://stat.link/dx8mk9>

Además, un sondeo reciente señaló que la pandemia por COVID-19 aumentó los retos en materia de integridad para los negocios en mercados emergentes, incluyendo en Costa Rica. Asimismo, el sondeo arrojó que 63% del total de los entrevistados en mercados emergentes dijeron que es difícil para las organizaciones preservar el cumplimiento de estándares de integridad durante un entorno económico complicado (EY, 2021^[9]). Más aun, a Costa Rica tradicionalmente se la ha percibido como un bastión en Centroamérica en términos de seguridad. En años recientes, sin embargo, el país ha registrado niveles récord de violencia. El gobierno ha atribuido esta tendencia a que crecientemente se utiliza al país como un punto de tránsito de narcóticos. Los grupos criminales locales se están volviendo cada vez más sofisticados y ahora plantean una amenaza de seguridad para las autoridades en tanto crece su involucramiento con organizaciones criminales de alcance transnacional que expanden sus operaciones en Costa Rica, lo cual usualmente genera corrupción e inestabilidad (CrimeInsight, 2019^[10]). En 2018 y 2019 las protestas contra una reforma fiscal y una ley antisindical conmocionaron al país, y en 2020 los planes del gobierno para concretar préstamos con el Fondo Monetario Internacional provocaron nuevos disturbios (Freedom House, 2021^[11]). Las reconfiguraciones políticas internas también han afectado la estabilidad. La preponderancia histórica del Partido de Liberación Nacional (PLN) y del Partido de Unidad Social Cristiano (PUSC) ha disminuido en años recientes, en tanto que nuevos partidos han cobrado fuerza, provocando el colapso del tradicional sistema bipartidista. En 2018, siete partidos ganaron escaños en las elecciones legislativas. Esto fragmentó el terreno electoral e incrementó la volatilidad electoral (Molina, 2021^[12]; Freedom House, 2021^[11]).

Por último, ningún país es inmune a transgresiones de las políticas de integridad, y la corrupción es uno de los retos más importantes que confrontan los gobiernos en la actualidad. En Costa Rica, investigaciones recientes de supuestos pagos indebidos por parte de compañías constructoras a funcionarios del Consejo Nacional de Vialidad con la intención de obtener proyectos de obra pública han evidenciado las vulnerabilidades existentes. Específicamente, resaltaron que el problema va más allá del sector público e involucra a ejecutivos de alto nivel en el sector privado (como en el asunto conocido como “Caso Cochinilla”) (LaPrensa, 2021^[13]). Acusaciones provenientes del extranjero relativas a sobornos también tuvieron impacto sobre temas de integridad en el país. Una gran compañía constructora costarricense suscribió un acuerdo de cooperación con la Oficina del Fiscal Anticorrupción de Panamá

para evitar ir a juicio en un caso de pago de obsequios a funcionarios de aquel país (OCDE, 2020^[14]). Más aún, como quedó demostrado por casos recientes, los riesgos de integridad se están volviendo cada vez más complejos e incluyen una gran diversidad de acciones en temas difusos en los que el enfoque se centra en influir directa o indirectamente sobre procesos de toma de decisiones públicas, por ejemplo, a través de actividades de cabildeo (lobby) o financiamiento político (OCDE, 2018^[15]; OCDE, 2021^[16]).

Costa Rica está tomando acciones para evitar la impunidad. Sin embargo, más allá de la detección de casos individuales y la aplicación de sanciones, es fundamental que el país siga invirtiendo en la prevención y en fortalecer las instituciones para mitigar riesgos de integridad. En efecto, para mantener la estabilidad democrática y económica alcanzada en las últimas décadas, un factor clave es establecer y mejorar continuamente un sistema de integridad coherente y comprensivo. Contar con un sistema sólido de gobernanza pública refuerza valores fundamentales, incluyendo el compromiso con la democracia pluralista basada en el respeto al estado de derecho y los derechos humanos y constituye uno de los principales impulsores de la confianza en el gobierno (OCDE, 2017^[17]; Murfin et al., 2018^[18]). La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública brinda a los responsables políticos una visión para establecer un tal sistema de integridad pública basado en experiencias internacionales y buenas prácticas (Figura 1.2). La Recomendación modifica el enfoque para cambiar políticas de integridad ad hoc por políticas que tienen en cuenta el contexto donde se aplican, utilizando un enfoque conductual y de gestión de riesgos y haciendo especial énfasis en promover una cultura de integridad en toda la sociedad (OCDE, 2017^[19]).

Figura 1.2. La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública: Sistema, Cultura, Rendición de Cuentas



Fuente: (OCDE, 2017^[19]).

La Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC) es un paso en la dirección correcta para lograr un sistema de integridad resiliente y sólido en Costa Rica (ENIPC, 2021^[20]). La ENIPC reconoce la necesidad de desarrollar la gobernanza de la integridad, así como una política nacional anticorrupción. Específicamente, la ENIPC plantea construir “un sistema coherente y completo de integridad y prevención de la corrupción en Costa Rica que permita la articulación de los esfuerzos del sector público, privado y la ciudadanía” (ENIPC, 2021^[20]). Como parte de este diálogo nacional al que dio inicio la ENIPC y que se analiza con más detalle en el capítulo 2, Costa Rica podría considerar incorporar, en la medida de lo posible, las recomendaciones propuestas en el presente Estudio de Integridad.

La gobernanza del sistema de integridad pública en Costa Rica

El objetivo de un sistema de integridad pública es asegurar la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público (OCDE, 2017^[19]). Las prácticas y experiencias a nivel de los países muestran que un sistema de integridad efectivo requiere que los más altos niveles políticos y administrativos del sector público demuestren su compromiso. En particular, esto se traduce en el desarrollo de los marcos legales e institucionales necesarios y en clarificar responsabilidades institucionales.

El marco normativo en materia de integridad pública en Costa Rica

Durante la última década, Costa Rica ha aprobado medidas enfocadas a la consolidación del marco legal para mejorar la integridad pública (Recuadro 1.1). La Constitución Política de 1949 enuncia el principio fundamental del servicio público. La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha derivado del artículo 11 los principios de responsabilidad, rendición de cuentas, probidad e imparcialidad y hace un llamado a los servidores públicos a actuar con prudencia, austeridad, integridad, honestidad, seriedad, moralidad y sentido de justicia al desempeñar sus funciones y en el uso de los recursos públicos que tienen encomendados (OCDE, 2017^[21]).

Recuadro 1.1. Principal legislación en Costa Rica en materia de integridad y combate a la corrupción

De manera complementaria a la Constitución, las dos principales regulaciones en lo relativo a integridad y combate a la corrupción son el Código Penal de 1970 y la Ley 8422 de 2004, también llamada Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito (LCIE).

Adicionalmente, existen otros instrumentos que han fortalecido el marco legal e institucional en materia de integridad:

- La Ley 8221 establece la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA) en la Fiscalía General de la República (FGR), así como la Unidad Anticorrupción del Organismo de Investigación Judicial (OIJ).
- La Ley 8275 establece la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública.
- La Ley 8292 o Ley General de Control Interno (LGCI).
- El Decreto 32333 de 2005 regula la LCIE.
- El Decreto 33146 de 2006 regula los Principios Éticos de los Funcionarios Públicos.
- La Directriz D-2 de 2004 que regula directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general.

Fuente: OCDE, con base en Cuestionario OCDE e investigación de gabinete.

Actores oficiales en materia de integridad y sus responsabilidades al nivel nacional en Costa Rica

La promoción de la integridad usualmente involucra a una multiplicidad de actores del sector público, los cuales desempeñan varias funciones como parte de un sistema de integridad, tal y como se definen en la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública (Cuadro 1.1). Aun cuando la sociedad civil y el

sector privado obviamente también desempeñan un papel, estos actores oficiales constituyen los actores “clave” de integridad, e incluyen a instituciones, unidades o individuos responsables de implementar, promover y hacer cumplir las políticas de integridad, pero también a actores de integridad “complementarios” que desempeñan funciones básicas de apoyo, tales como finanzas, auditoría externa, administración de recursos humanos o contratación pública (OCDE, 2020^[22]; OCDE, 2017^[19]).

Cuadro 1.1. Principales funciones de integridad en el sector público

SISTEMA	CULTURA	RENDICIÓN DE CUENTAS
<ul style="list-style-type: none"> Asignar responsabilidades claras Garantizar la existencia de mecanismos que apoyen la cooperación vertical y horizontal Diseñar e implementar una estrategia o estrategias de integridad Monitorear y evaluar la estrategia o las estrategias de integridad Establecer normas de integridad 	<ul style="list-style-type: none"> Integrar el tema de integridad a la administración de recursos humanos (p.ej. evaluar la equidad de los sistemas de recompensas y ascensos) y de administración de personal (p.ej. la integridad como un criterio de selección, evaluación y ascenso profesional) Fortalecer las capacidades y crear conciencia entre los servidores públicos Proporcionar asesoría y orientación Implementar medidas que fomenten una cultura organizacional de apertura y diálogo Abrir canales e implementar mecanismos para presentar denuncias y dar protección a denunciantes Crear conciencia en la sociedad sobre la integridad Llevar a cabo programas de educación cívica Implementar medidas para promover la integridad en empresas Implementar medidas para promover la integridad en organizaciones de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar y gestionar riesgos de integridad Llevar a cabo auditorías internas Implementar mecanismos de aplicación de sanciones Establecer una supervisión y auditoría externa independientes Garantizar el acceso a la información e implementar medidas de gobierno abierto Comprometer a las partes interesadas a lo largo del ciclo de las políticas públicas Prevenir y gestionar los conflictos de interés Implementar medidas de transparencia y de integridad para el cabildeo (lobby) Implementar medidas de integridad en el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales

Fuente: (OCDE, 2020^[22]).

La asignación de responsabilidades para estas funciones de integridad depende del arreglo institucional y jurisdiccional de cada país. Por ejemplo, algunos países otorgan responsabilidades fundamentales en materia de integridad a un organismo del gobierno central o a un ministerio clave, en tanto que otros las asignan a un organismo independiente o autónomo. Usualmente, algunas funciones complementarias de integridad se asignan a instituciones responsables de educación o de gestión de recursos humanos, así como a entidades fiscalizadoras superiores, agencias regulatorias u organismos electorales, por sólo dar unos ejemplos. La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública subraya que es necesario asignar responsabilidades precisas en los niveles relevantes (institucional, subnacional o nacional) para el diseño, la dirección y la implementación de los elementos del sistema de integridad para el sector público.

En Costa Rica, los principales actores del actual sistema de integridad son:

- La **Procuraduría General de la República (PGR)** forma parte del Ministerio de Justicia y Paz, que es el órgano superior consultivo, técnico jurídico, de la Administración Pública, y el representante legal del Estado en las materias propias de su competencia. Dentro de la PGR se ubica la **Procuraduría de la Ética Pública (PEP)** que es la principal entidad responsable en materia de prevención y lucha contra la corrupción. Aun cuando la PGR es parte del Ministerio de Justicia y Paz, la ley reconoce su independencia funcional en el ejercicio de sus facultades. A su vez, la PGR indirectamente tiene acceso al ejecutivo e influencia política por medio del Ministerio

de Justicia. Al momento de escribir este estudio, la PEP está integrada por 31 funcionarios, que son designados a base de idoneidad comprobada y gozan de estabilidad en el empleo. Sólo pueden ser removidos por causales de despido justificado o si se da una reducción forzosa de servicios de acuerdo a las estipulaciones del artículo 192 de la Constitución Política (OCDE, 2017^[21]).

- La **Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV)** se creó en 1987 por medio del Decreto Ejecutivo 17908-J, siendo después reformada por el Decreto Ejecutivo 23944 de 1994. Tiene el mandato de dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Ética y Valores, además de coordinar las Comisiones Institucionales de Ética y Valores (CIEV). En general, la CNEV es la encargada de promover, desarrollar y fortalecer la ética y los valores en el sector público, organizaciones privadas y en la sociedad costarricense en su conjunto. Específicamente, uno de los valores centrales que promueve la CNEV -junto con los principios de respeto, solidaridad y excelencia- es la integridad, la cual se define como actuar congruentemente con los principios de verdad y honestidad en el quehacer cotidiano, asumiendo la transparencia, la justicia y la honorabilidad como guías en el camino de lo correcto, lo justo y lo adecuado. A su vez, las CIEV son el brazo ejecutor de la CNEV encargadas de la implementación de políticas en cada ministerio e institución adscrita al Poder Ejecutivo, pero cuya existencia sólo es opcional en el resto de la administración pública (Decreto Ejecutivo 23944-JC).
- La **Contraloría General de la República (CGR)** es la entidad fiscalizadora superior (EFS) de Costa Rica. Tiene rango constitucional y completa independencia administrativa y funcional en el desempeño de sus responsabilidades, reportando directamente a la Asamblea Legislativa. El artículo 184 de la Constitución Política le da a la CGR el poder de fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos regulares y extraordinarios, así como examinar y aprobar (o no aprobar) los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación. Además, la CGR establece los lineamientos sobre control interno y monitorea y evalúa el sistema interno de control. Adicionalmente, la CGR mantiene un registro de las sanciones disciplinarias impuestas a servidores públicos, incluyendo por incrementos injustificados en su patrimonio (capítulos 3 y 5). La CGR ha desarrollado herramientas electrónicas para promover la transparencia y rendición de cuentas y para medir el desempeño de la administración pública (capítulo 2). Por último, la CGR es la entidad responsable de las declaraciones juradas sobre la situación patrimonial y de sancionar a funcionarios públicos en caso de inconsistencias o aumentos injustificados en las mismas.
- La **Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica** es la entidad responsable de proteger los derechos e intereses de la población del país. La Defensoría le reporta directamente al Poder Legislativo. Su mandato es asegurar que las autoridades gubernamentales actúen en el marco de la moralidad y justicia, así como de la constitución, leyes aplicables, convenciones y principios generales de derecho. La Defensoría participa en un amplio abanico de actividades anticorrupción como la Red Interinstitucional de Transparencia, capacitaciones, cursos y talleres sobre temáticas relacionadas a la prevención de corrupción y brindar información al público sobre como presentar una queja en casos de corrupción, por ejemplo.
- La **Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA)** del Ministerio Público es responsable de desarrollar investigaciones y procedimientos penales. La FAPTA cuenta con fiscales en la capital de San José y en oficinas regionales. La Unidad Anticorrupción del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) apoya a la FAPTA en llevar a cabo investigaciones. El OIJ es la policía judicial establecida bajo la Corte Suprema que desarrolla investigaciones sobre hechos de corrupción con la FAPTA. El OIJ también está facultada para recibir denuncias. El artículo 16 del Código Procesal Penal le da a la PGR jurisdicción concurrente con la FAPTA en materia de hechos de corrupción. La lógica detrás de este arreglo es que el Estado costarricense también es víctima en casos de corrupción. Así, la PGR participa en casos de corrupción para proteger los intereses del Estado y busca que los individuos culpables restituyan los daños (OCDE, 2020^[14]).

- El **Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)** es el encargado de formular, coordinar, monitorear y evaluar las estrategias y prioridades del gobierno. Adicionalmente, la recientemente aprobada Ley Marco de Empleo Público (LMEP), que entrará en vigor el 10 de marzo de 2023, le otorga la rectoría del Sistema General de Empleo Público al MIDEPLAN, incluyendo la responsabilidad de dar orientación en materia de ética y conflictos de interés, junto con la PEP (capítulos 3 y 5). Antes, este papel lo desempeñaba la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), aun cuando estaba limitada a las 47 entidades del Régimen del Servicio Civil (RSC), que abarcan aproximadamente a un tercio de todos los empleados públicos. Aparte del RSC, la mayoría de las instituciones públicas cuentan con su propia legislación que regula el empleo público y de gestión de recursos humanos (OCDE, 2017^[21]). De hecho, bajo la LMEP, la DGSC seguirá desempeñando un papel técnico.
- El **Ministerio de la Presidencia** es el responsable de asegurarse de que las prioridades y políticas del presidente se adopten plenamente dentro del Poder Ejecutivo. Para tal fin, coordina al Consejo de Gobierno y desempeña un papel clave en la promoción y seguimiento de las políticas públicas. Este ministerio también está encargado de redactar propuestas de leyes y encabezar las relaciones estratégicas con el Congreso en lo relativo a reformas legales. Igualmente, coordina el período de transición gubernamental después de cambios de gobierno. Por ende, este ministerio desempeña un papel fundamental tanto en la promoción de cambios legislativos como en la implementación de políticas de integridad y anticorrupción. Cabe señalar que el Ministerio de Comunicación de la Presidencia encabeza las políticas de gobierno abierto en Costa Rica.
- El **Instituto Costarricense de Drogas (ICD)** forma parte del Ministerio de la Presidencia. El ICD cuenta con personalidad jurídica instrumental para la realización de su actividad contractual y la administración de sus recursos y de su patrimonio. Este instituto se creó por medio de la Ley 8204 de 2011 y se ocupa de temas relacionados con el narcotráfico (Ley 7786 de 1998 y Ley 8754 de 2009). Su labor también se relaciona con la prevención y detección de actividades de lavado de dinero. Como tal, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) es parte de la ICD.
- El **Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)** se creó a partir de la Constitución Política de 1949. En términos prácticos, el TSE desempeña un cuarto Poder del Estado, equiparándose al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial. El TSE desempeña cuatro funciones: jurisdiccional, administración de procesos electorales, registro civil y formación en democracia. El TSE desempeña un papel clave para salvaguardar la integridad electoral y la democracia en Costa Rica.

El presente Estudio de Integridad aborda las responsabilidades para el desarrollo de estrategias y su monitoreo (capítulo 2), para la gestión de conflictos de interés (capítulo 3), la transparencia y la integridad en la toma de decisiones (capítulo 4) y para el régimen disciplinario (capítulo 5). El resto de este capítulo analiza y provee recomendaciones sobre diversos aspectos de coordinación de políticas de integridad para promover la cooperación y asegurar la implementación de políticas de integridad en todo el sector público.

Los temas analizados son tres. En primer lugar, aun cuando para el desarrollo de la ENIPC se creó un grupo de trabajo bajo el liderazgo compartido de la PEP y de *Costa Rica Íntegra*, capítulo de Transparencia Internacional, para promover la cooperación entre los diversos actores de integridad, en Costa Rica se necesita una coordinación más permanente y multipropósito. En segundo lugar, Costa Rica enfrenta retos para lograr un direccionamiento y una implementación coherente de las políticas de integridad en la Administración Descentralizada Institucional y en la Administración Descentralizada Territorial. La Figura 1.3 da una visión simplificada de la organización del sector público de Costa Rica. En tercer lugar, Costa Rica podría aprovechar mejor las experiencias exitosas de integración de políticas de integridad en organizaciones públicas, especialmente al fortalecer la CNEV y las CIEV, al modernizar el Modelo de Gestión Ética (MGE) y aprovechar las auditorías de la ética promovidas por la CGR.

Figura 1.3. La organización del sector público costarricense



Fuente: Representación simplificada preparada por la OCDE con base en información de MIDEPLAN.

Formalizar la coordinación interinstitucional en materia de políticas de integridad pública

Aprovechando la coordinación lograda durante el desarrollo de la ENIPC, Costa Rica podría considerar crear una comisión permanente de coordinación que incorpore a todos los actores relevantes en materia de integridad y que adopte un enfoque que abarque al conjunto de la sociedad

La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública invita a los países a promover mecanismos de cooperación vertical y horizontal entre los distintos actores relevantes de integridad pública, y siempre que sea posible, con y entre niveles subnacionales de la administración. Tales mecanismos de cooperación pueden ser formales o informales y tienen como objetivo fomentar la coherencia, evitar vacíos y duplicación de funciones, así como compartir y beneficiarse de las lecciones aprendidas derivadas de buenas prácticas (OCDE, 2017^[19]).

De hecho, la evidencia apunta a que las reformas que buscan crear o fortalecer una cultura basada en valores que impulse la integridad y una gobernanza sólida no puede implementarse por medio de entidades aisladas entre sí (*silos*). Se ha demostrado que funcionan mejor las estrategias de reforma multidimensionales y transversales que a la vez se desarrollen con base en la coordinación estrecha entre entidades gubernamentales a fin de incorporar a todas las áreas relevantes (OCDE, 2018^[23]). Una ventaja fundamental de juntar a todos los actores relevantes es que las políticas de integridad pueden aprovechar los distintos tipos de experiencia de los participantes y asegurar que se logre una amplia implementación en todo el sector público al fomentar la apropiación y el compromiso (OCDE, 2019^[24]).

Así, para que exista una coordinación efectiva en el sistema de integridad pública en su conjunto, todos los interesados y actores relevantes deberían articularse por medio de un mecanismo de coordinación. Tales mecanismos usualmente se establecen para liderar los esfuerzos de reforma anticorrupción en un país, especialmente para el diseño, la implementación y el monitoreo de políticas y estrategias anticorrupción. Los mecanismos, consejos, comisiones o comités anticorrupción generalmente están formados por las agencias y ministerios gubernamentales competentes. Además de involucrar a organismos del Poder Ejecutivo, a veces también incluyen a representantes de los poderes Legislativo y

Judicial, así como de la sociedad civil. Asimismo, frecuentemente cuentan con el apoyo de una unidad técnica que facilita la labor del mecanismo de coordinación. El Cuadro 1.2 presenta algunos enfoques de coordinación en países latinoamericanos seleccionados.

Cuadro 1.2. Ejemplos de sistemas de integridad pública en América Latina

País	Unidad coordinadora	Mecanismo de coordinación	Incluye al Legislativo	Incluye al Judicial	Incluye a otros actores
Argentina	Secretaría de Fortalecimiento Institucional en la Oficina ejecutiva del Gabinete de Ministros	Coordinación informal por medio de grupos de trabajo Actualmente está en proceso una reforma del sistema	No	No	No
Brasil	Contraloría General de la Unión (<i>Controladoria-Geral da União</i> , CGU)	Comité Anticorrupción Interministerial (<i>Comitê Interministerial de Combate à Corrupção</i> , CICC)	No	Sí	No
Colombia	Secretaría de Transparencia (ST)	Comisión Nacional de Moralización (CNM)	Sí	Sí	Comité Nacional Ciudadano para la Lucha contra la Corrupción
Chile	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Comisión para la Integridad Pública y Transparencia	No	No	Se estableció una alianza anticorrupción bajo un esquema de grupo de trabajo con el sector privado y la sociedad civil, pero no participan en la estructura de coordinación.
Costa Rica	n.a.	Acuerdos informales de coordinación entre instituciones	n.a.	n.a.	n.a.
Ecuador	Secretaría Anticorrupción	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
México	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA)	Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	No	Sí	Comité de Participación Ciudadana
Perú	Secretaría de Integridad Pública (SIP)	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)	Sí	Sí	Incluye al sector privado, sindicatos, universidades, instituciones religiosas y medios de comunicación (con voz pero sin voto)

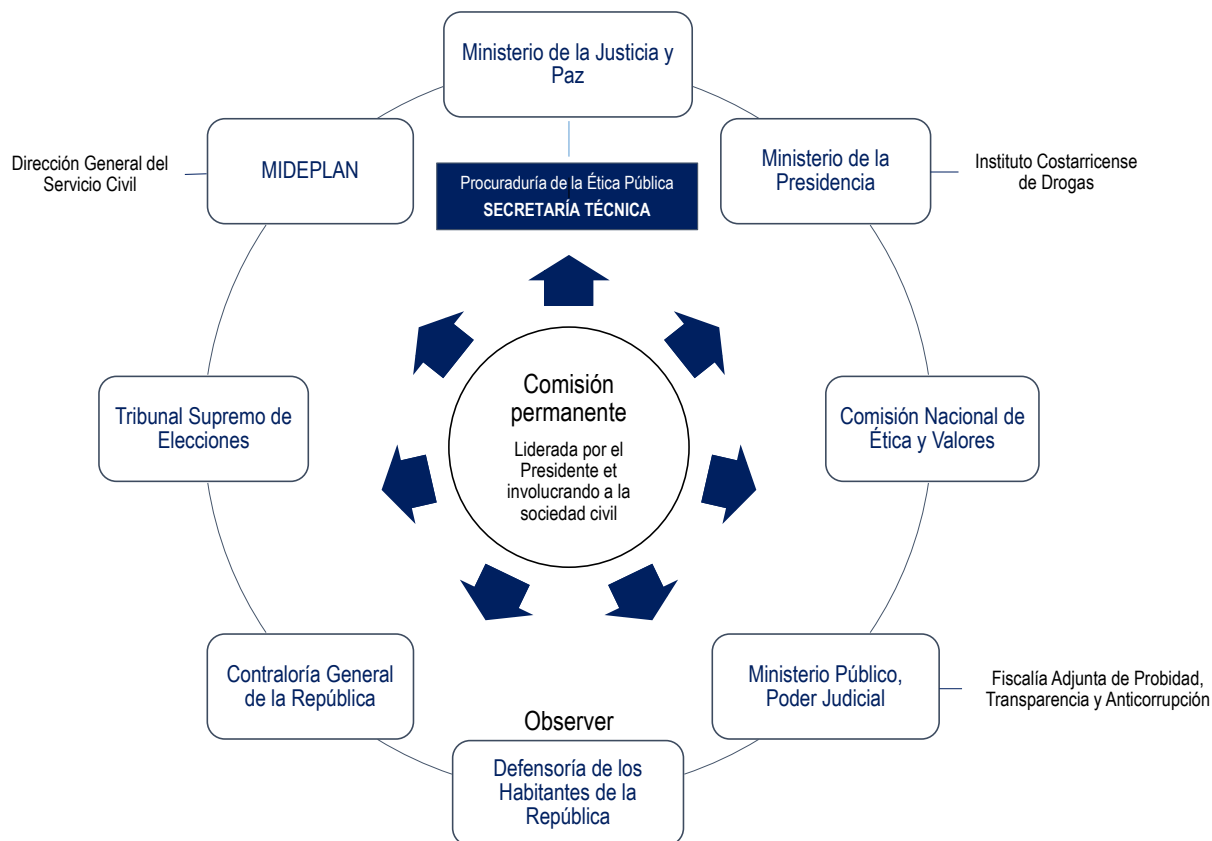
Fuente: Con base en (OCDE, 2019^[24]), actualizado con (OCDE, 2021^[25]), (OCDE, 2021^[26]), (OCDE, 2021^[27]) y el Decreto Ejecutivo 412 de 2022 (Ecuador).

Actualmente, Costa Rica no cuenta con un mecanismo formal de coordinación que junte a todos los actores clave en materia de integridad. Sin embargo, sí ha habido algunas iniciativas informales de coordinación. Tales arreglos se benefician de una cultura política basada en la confianza más que en requerimientos formales. Por ejemplo, se han dado colaboraciones ad hoc entre la CNEV y la PEP consistentes en revisiones de tipo jurídico por parte de la PEP de las guías y manuales difundidos por la CNEV. Adicionalmente, se han llevado a cabo algunas capacitaciones conjuntas para las instituciones que componen el Sistema Nacional de Ética y Valores. Otro ejemplo es un grupo de trabajo informal sobre cumplimiento establecido entre la PEP, la CGR, la FATPA y el ICD. Aun cuando se suscribió un acuerdo entre los líderes de dichas instituciones, se acordó no formalizar dicho mecanismo para preservar su flexibilidad. Por ende, no existe un programa oficial, pero de acuerdo a entrevistas realizadas, dicho grupo de trabajo ha logrado varios esfuerzos conjuntos y ha mejorado la coordinación, aun cuando de manera ad hoc (OCDE, 2017^[21]).

Al poner en marcha la ENIPC, Costa Rica busca superar la existencia de iniciativas aisladas y establecer las bases para una mayor cooperación por medio de un enfoque participativo. A su vez, al hacer evidente el beneficio potencial de una mayor cooperación, el proceso de la ENIPC también ha hecho que se reconozcan retos para alcanzar una coordinación efectiva y más consistente entre los actores del sistema de integridad pública. Por ejemplo, las entrevistas llevadas a cabo por la OCDE mostraron que el grado de involucramiento en la ENIPC de participantes relevantes en materia de integridad ha sido desigual. Actores tales como las administraciones locales o la Presidencia y el Congreso, que son vitales para la aprobación de las leyes de implementación, no estaban muy bien informadas sobre el proceso y tenían poco conocimiento sobre la ENIPC y el papel que debían desempeñar en ella. De igual forma, durante la misión virtual de la OCDE algunos actores señalaron que a veces es difícil entender quién hace qué, lo cual genera riesgos de traslape y duplicación de funciones. Más aún, reportaron que el constante cambio de funcionarios dentro de organismos públicos erosiona la continuidad del compromiso y los esfuerzos de coordinación. En el capítulo 2 se presenta un análisis más detallado y recomendaciones acerca de cómo construir sobre la ENIPC y mejorar el proceso estratégico.

Por ende, para mejorar la cooperación y reconociendo la multiplicidad de actores que desempeñan un papel en la implementación de varios aspectos de las políticas de integridad, Costa Rica podría considerar el establecimiento de una comisión formal y permanente, que idealmente fuera establecida a través de una ley, para que funcione como mecanismo de coordinación. Durante la misión virtual de la OCDE, varios actores expresaron la necesidad de pasar de un marco más bien informal hacia una coordinación más formal y que se base en la experiencia adquirida durante la preparación de la ENIPC. Consagrar el mecanismo de coordinación en una Ley permitiría construir sobre bases estables y más resilientes ante cambios futuros en políticas y composición gubernamental. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Moralización de Colombia se creó a partir de la Ley 1474 de 2011 y en el Perú la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) por la Ley 29976 de 2013 (OCDE, 2017^[28]; OCDE, 2017^[29]). Costa Rica podría aprender de las experiencias de estos países, considerando la adopción de un arreglo que refleje su propio contexto y panorama institucional. Con base en el análisis desarrollado por la OCDE, la Figura 1.4 ofrece una propuesta para el establecimiento de tal mecanismo.

Figura 1.4. Propuesta para un mecanismo formal de coordinación en materia de integridad pública en Costa Rica



Fuente: OCDE.

Como una clara señal de compromiso político y para darle importancia desde el más alto nivel jerárquico, la comisión podría estar presidida y liderada por el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado. Los miembros de la comisión deberían estar representados por los líderes de las instituciones. Ello, para que las decisiones relevantes puedan tomarse directamente por el grupo. En el caso del Ministerio Público, su participación podría delegarse en la FAPTA como unidad especializada. Durante las entrevistas desarrolladas por la OCDE, la Defensoría de los Habitantes expresó preocupaciones con respecto a su participación en tal mecanismo. Específicamente, enfatizó la importancia de mantener y subrayar claramente su independencia. No obstante, la Defensoría seguramente podría aportar información y perspectivas relevantes que enriquecerían mucho las discusiones al interior de la comisión. Así, como en el caso de la Defensoría del Perú, su participación podría restringirse a tener voz, pero no voto, y su involucramiento se comunicaría en calidad de observador. La propuesta para un Secretariado Técnico se abordará en la siguiente sección.

Además, Costa Rica debería involucrar a la sociedad civil y al sector privado de una manera más formal, como manera de promover una perspectiva que englobe a toda la sociedad.

- **Sociedad civil:** si la sociedad civil y la academia se sienten cómodos de involucrarse y son capaces de mantener y comunicar su autonomía, tal involucramiento podría lograrse dando a la sociedad civil, incluyendo a la academia, un asiento permanente en la comisión. Como en el caso de la Defensoría, y por razones idénticas, esta representación podría tener voz mas no voto, para favorecer la opinión independiente. Tal organización o individuo podría ser electo por un período específico de tiempo (p.ej. dos años). De por sí, ya existen prácticas similares en Costa Rica que

podrían inspirar tal propuesta. Así, la Comisión Nacional de Estado Abierto cuenta con dos representantes de la sociedad civil que son electos por la Comisión con base en un proceso de aplicación abierto a cualquier organización que labore sobre temas relacionados. De igual forma, la Comisión Institucional de Parlamento Abierto abre una convocatoria y la dirección de la Asamblea Legislativa elige a los representantes de la sociedad civil. Para el caso de las dos comisiones, Costa Rica Íntegra, el capítulo nacional de Transparencia Internacional, se presentó y fue electa como representante. Como alternativa a una representación permanente, se podría incorporar a la sociedad civil, obligando legalmente a la comisión a que regularmente consulte con la sociedad civil y la academia por medio de canales formales y transparentes. Así se podrían evitar problemas potenciales relativos a independencia y representatividad, mientras se garantizan amplias oportunidades para que participen organizaciones y académicos.

- **Sector privado:** varias organizaciones del sector privado y asociaciones empresariales consultadas por la OCDE en el contexto del Estudio de Integridad mostraron su reconocimiento por los esfuerzos hechos para involucrarlas en la elaboración de la ENIPC. Otras, sin embargo, afirmaron que no fueron invitadas y que les hubiera gustado dar su opinión. Asimismo, hicieron un llamado a que se establezca un modo de involucramiento más flexible y menos burocrático. Así, la comisión coordinadora podría considerar formas para regularmente invitar al sector privado a que dé opiniones y retroalimentación en las discusiones, mientras procura que los canales usados sean transparentes y abiertos (capítulo 4).

La propuesta de crear esta comisión contribuye al diálogo nacional en Costa Rica en lo referente a concretar la Actividad 1.1.1 de la ENIPC, que busca proponer un modelo de gobernanza para organizar y desarrollar los trabajos sobre integridad, entorno de control y anticorrupción. Idealmente, Costa Rica podría considerar establecer tal comisión antes de empezar a desarrollar la política nacional de integridad y anticorrupción que se plantea en la Actividad 1.2.1 de la ENIPC. El proceso para diseñar tal política podría ser una de las primeras tareas de la nueva comisión, la cual permitiría probar y, en caso de ser necesario, adaptar sus regulaciones internas y procedimientos de trabajo. Más adelante, la comisión sería responsable de direccionar y monitorear la implementación de la ENIC y de la política, discutiendo regularmente retos emergentes en materia de integridad, dando orientación y diseñando legislación de integridad, así como haciendo posible la adopción generalizada de políticas de integridad en el conjunto del gobierno y de la sociedad. Adicionalmente, la comisión podría asegurar la implementación de una estrategia de comunicación coherente, que sea capaz de dar a los ciudadanos, al sector privado y a los funcionarios públicos una idea clara de las políticas de integridad existentes y futuras.

Como se desarrollará en los siguientes apartados, la comisión de alto nivel podría estar apoyada por dos subcomisiones técnicas, una de prevención y otra de aplicación de la Ley, que a su vez contarían con el auxilio del secretariado técnico a manera de unidad general de coordinación, que podría ser asumida por una PEP fortalecida a partir de su experiencia reciente coordinando la ENIPC.

Dos subcomisiones técnicas, una enfocada en la prevención y otra en la aplicación de la Ley, podrían incentivar discusiones más técnicas y asegurar la continuidad de políticas

Como complemento a la comisión de alto nivel que se recomendó anteriormente, a fin de incrementar el sentido de responsabilidad de sus miembros y aprovechar al máximo su conocimiento, Costa Rica podría reforzar las discusiones técnicas sobre políticas de integridad y anticorrupción por medio del establecimiento de dos subcomisiones técnicas, una enfocada en prevenir y otra en detectar y sancionar (aplicación de la Ley). Las subcomisiones se reunirían más frecuentemente que la comisión de alto nivel.

En lo relativo al área de aplicación de la Ley, ya se mencionó que en Costa Rica se han dado algunos esfuerzos informales de coordinación con respecto a acciones y casos particulares, los cuales podrían sentar las bases para que una subcomisión técnica aborde aspectos relacionados a la detección, la investigación y la sanción. En efecto, la FAPTA, CGR y PEP ya se reúnen regularmente para discutir

asuntos específicos, incluyendo al nivel subnacional y han logrado coordinar esfuerzos de aplicación de la ley en casos específicos. Estas mismas instituciones han estado trabajando en una plataforma para obtener información sobre denuncias con el objetivo de identificar los sectores que son más vulnerables y propensos a la corrupción en Costa Rica.

Una subcomisión enfocada a la aplicación de la Ley podría debatir y proponer reformas a niveles más técnicos, las cuales después serían aprobadas en el ámbito de la comisión de alto nivel y, en caso de requerirse, referidas a los legisladores. De acuerdo a autoridades costarricenses entrevistadas por la OCDE, el cumplimiento de la ley se reforzaría al contar con una estructura formal para compartir información relevante sobre casos específicos. Ello a su vez contribuiría a lograr los objetivos de la política criminal, desarrollar una estrategia para enfrentar los vínculos entre corrupción y crimen organizado, incentivar el compartir información relevante de casos, estandarizar los criterios de reporte de y de acceso a información de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, entre otros. Por ejemplo, la FAPTA quisiera tener acceso directo a las declaraciones juradas patrimoniales, que ahora son gestionadas por la CGR, a fin de usar esa evidencia en casos de alto perfil de enriquecimiento ilícito (Art. 46 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública). De igual forma, la FAPTA, que en gran medida depende de información interna de otras instituciones (incluyendo el Poder Judicial), tiene dificultades para acceder y analizar información debido a la calidad de los datos y la ausencia de un sistema homogéneo. La subcomisión también podría explorar el desarrollo de acuerdos entre las instituciones para procurar consistencia en la información reportada y trabajar hacia la definición de una estrategia para el uso de analítica de datos o el establecimiento de una unidad compartida de la policía judicial que pueda llevar a cabo investigaciones anticorrupción. Tal unidad de la policía judicial podría incluir auditores especializados en crímenes económicos y financieros, así como criminólogos que realicen un análisis detallado. La subcomisión también podría aprovechar el “escritorio virtual” liderado por FAPTA y asegurarse de que esta iniciativa sea bien conocida y coordinada con todos los actores relevantes.

A su vez, la subcomisión responsable para la prevención podría monitorear la implementación de la ENIPC y direccionar el desarrollo de la subsecuente política de integridad. Más adelante, la subcomisión desempeñaría un papel clave para supervisar la implementación de la política, generando evidencia usando indicadores relevantes e informando a la comisión de alto nivel sobre posibles acciones necesarias para adaptarse a nuevos retos, prioridades u oportunidades (capítulo 2). Asimismo, la subcomisión sobre prevención podría identificar y conducir un diálogo sobre riesgos genéricos de corrupción y la efectividad de medidas de mitigación para calibrar metodologías de gestión de riesgos de integridad y proveer una mejor guía sobre la gestión de riesgos de integridad en toda la administración pública, incluyendo a la administración descentralizada territorial y la administración descentralizada institucional. La subcomisión también podría debatir mejoras a las políticas de integridad existentes, tales como códigos de ética, estrategias de comunicación y concientización, políticas para fortalecer la transparencia e integridad en los procesos de toma de decisiones (capítulo 4), regulaciones y orientación sobre cómo gestionar conflictos de interés (capítulo 3) y la alineación con el Sistema General de Empleo Público, que se estableció recientemente por la Ley 10159, Ley Marco de Empleo Público (LMEP), encabezado por el MIDEPLAN.

Conjuntamente, ambas subcomisiones ayudarían a sentar las bases técnicas para los debates y decisiones en la comisión de alto nivel y contribuirían a la calidad técnica de las políticas de integridad en Costa Rica. La subcomisión técnica también podría ayudar a fortalecer la continuidad más allá de cambios en el gobierno y de los jefes de los organismos miembros de la comisión de alto nivel. Asimismo, ambas subcomisiones podrían identificar las tendencias criminales y promover el uso de datos e información estadística que, a su vez, ayuden a mejorar la base de evidencias para el trabajo preventivo (capítulo 2). Dependiendo de los temas que se discutan, los expertos técnicos que participan en estas subcomisiones podrían variar de una reunión a otra y así contribuir a generalizar conocimiento e impulsar la apropiación de las políticas de integridad en los actores de integridad participantes. Dichos expertos

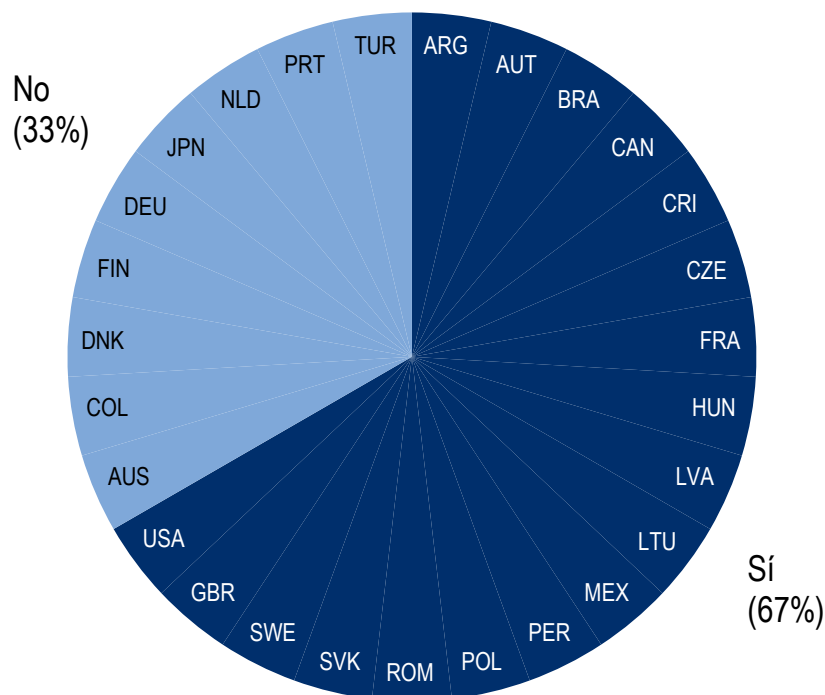
técnicos serían responsables de informar a sus respectivos jefes y dar seguimiento en sus instituciones a las decisiones tomadas en la comisión o subcomisión. En caso de requerirse para los debates y las conversaciones, expertos de la sociedad civil y académicos, funcionarios públicos de otros organismos gubernamentales que no participen usualmente en la comisión de alto nivel (p.ej. del ministerio de educación pública, del ministerio de salud o del ministerio de obras públicas y transportes) o representantes del sector privado podrían ser invitados a contribuir para aportar su visión y conocimiento específico.

Costa Rica podría asignar la responsabilidad para la coordinación institucional de políticas de integridad a nivel central al Ministerio de Justicia y a la Procuraduría de la Ética Pública o considerar crear un autoridad nueva e independiente para tal efecto

Más allá de obtener el compromiso político al más alto nivel, la experiencia con arreglos similares en otros países indica que, para lograr el funcionamiento efectivo de tal mecanismo de coordinación, es importante que cuente con una unidad de apoyo técnico con el mandato pertinente, poder de convocatoria, capacidades y recursos adecuados para congregar a los actores relevantes, organizar las reuniones, preparar los programas, direccionar los debates y preparar los antecedentes de información. Por ejemplo, el Consejo Anticorrupción de Georgia cuenta con el apoyo del Secretariado en el Ministerio de Justicia; el Grupo de Trabajo Interministerial en Albania, del secretariado dentro del Gabinete de Ministros; la Comisión Nacional de Moralización de Colombia, del Secretariado de Transparencia ubicado en la Vicepresidencia, y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) del Perú, del Secretariado de Integridad Pública (SIP), entidad adjunta a la Presidencia del Consejo de Ministros (véase Cuadro 1.2 arriba).

En Costa Rica, la Procuraduría de la Ética Pública (PEP) actualmente es la autoridad nacional competente del país bajo la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, punto de contacto para el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESISIC) y representante de Costa Rica en el Grupo de Trabajo de la OCDE de Altos Funcionarios sobre Integridad Pública (*Working Party of Senior Public Integrity Officials*, SPIO). En esos foros ha sido activo en el intercambio de buenas prácticas y participando en diálogos sobre temas de integridad que involucran a países de la OCDE y de América Latina. Si bien el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Cohecho (GTC) recomendó como parte de su evaluación de fase 2 que se debería responsabilizar a un solo organismo público de la supervisión para la implementación de la estrategia nacional y del plan de acción (OCDE, 2020^[14]), de facto la PEP desempeñó dicho papel para la coordinación del desarrollo de la ENIPC, vinculándose con entidades del sector público, del sector privado y de la sociedad civil. Este papel se reconoció en los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE (Figura 1.5). Sin embargo, de acuerdo a entrevistas realizadas para este Estudio, formalizar su rol como principal entidad responsable de la coordinación es un paso necesario para fortalecer la coordinación y comunicación y crear sinergias entre los actores en el tema de integridad.

Figura 1.5. PII: Existencia de una función central de coordinación responsable de coordinar la implementación, monitoreo, reporte y evaluación del plan de acción



Fuente: <https://oecd-public-integrity-indicators.org/v>

StatLink  <https://stat.link/dzekoa>

Con base en el proceso y el mandato de la ENIPC, la PEP es obviamente el candidato natural para desempeñar el papel de secretariado técnico. Al estar ubicado en el poder ejecutivo y bajo el Ministerio de Justicia y Paz, pero contando con independencia funcional y de criterio en el ejercicio de sus atribuciones, la PEP es a la vez cercana a la administración pública y capaz de promover la confianza requerida para permitir una mejor coordinación entre el poder ejecutivo y los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Para esta tarea la PEP podría contar con aún mayor apoyo, especialmente por parte del MIDEPLAN, a fin de aprovechar su experiencia en materia de planeación y monitoreo de políticas públicas, así como su nuevo rol en el contexto de la LMEP, que incluye responsabilidades relacionadas con la gestión de conflictos de interés y la aplicación de medidas disciplinarias.

Sin embargo, para lograr el direccionamiento exitoso de las políticas de integridad, Costa Rica podría considerar el fortalecimiento de la PEP siguiendo estas líneas:

- En primer lugar, el mandato legal para direccionar y coordinar las estrategias y políticas anticorrupción y de integridad debería incluirse explícitamente entre las funciones de la PEP. Tal mandato incluiría específicamente que actúe como la unidad central de coordinación y secretariado técnico responsable de apoyar a la comisión de alto nivel y guiar a ambas subcomisiones, ayudando a moldear su programa de actividades, facilitar su trabajo y asegurar que se dé intercambio de información entre los miembros participantes. La PEP, con el apoyo político del Ministerio de Justicia, debería ser capaz de articularse cercana y frecuentemente con el Ministerio de la Presidencia, para que las decisiones relativas a la preparación de las iniciativas

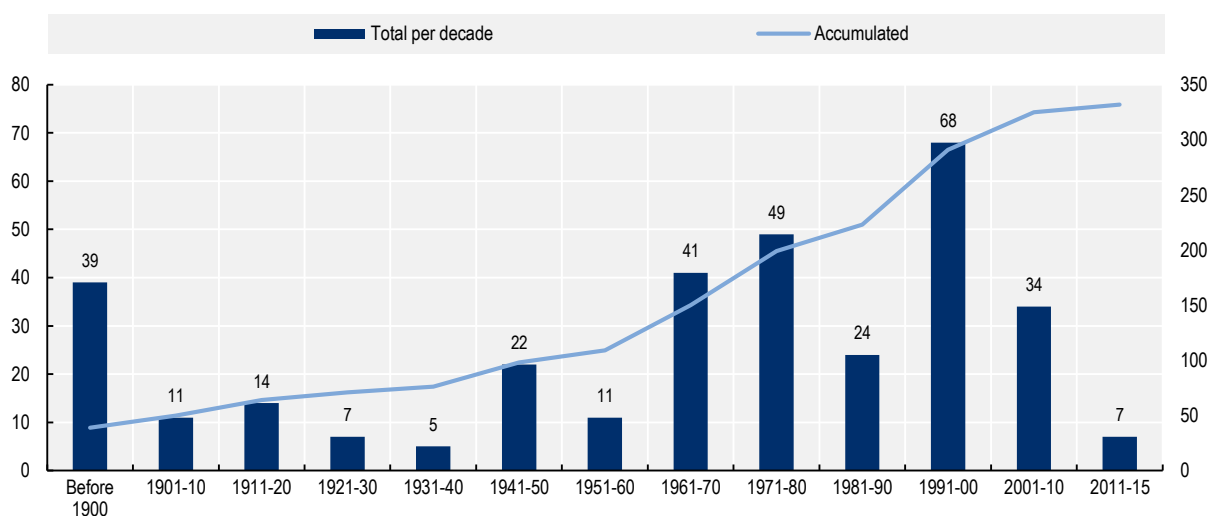
legislativas y la relación con el Congreso Nacional se pueda planear y avanzar conjuntamente, asegurando que las políticas de integridad logren colocarse en la agenda del Consejo de Gobierno. Debe prestarse especial atención a lograr la coordinación con el MIDEPLAN, la CNEV y las CIEV, particularmente para integrar la gestión de ética pública y conflictos de interés en todo el sector público y en la sociedad en su conjunto.

- Segundo, la PEP debería claramente separar en dos áreas internas diferentes el trabajo relacionado a la recepción y tramitación de denuncias administrativas por actos de corrupción, falta de ética y transparencia en el ejercicio de la función pública, por un lado, y las funciones preventivas relacionadas a la prevención y la conducción, coordinación y monitoreo de políticas de integridad, por el otro. Ambas áreas deberían contar con un presupuesto interno independiente, así como con personal propio con habilidades específicas y ser capaces de desarrollar una estrategia de comunicación diferenciada una de la otra. En efecto, tanto la experiencia internacional como la investigación señalan el beneficio de separar el rol de prevención del rol de la aplicación de la ley, especialmente porque frecuentemente las prioridades de detección, investigación y sanción prevalecen sobre las de prevención, tanto en términos de tiempo ocupado, como de recursos invertidos (OCDE, 2019^[30]; OCDE, 2018^[31]). Particularmente en una institución como la Procuraduría General de la República, la cual tiene una cultura jurídica arraigada y está acostumbrada a enfocarse en casos específicos, es clave implementar arreglos institucionales internos que resguarden un área orientada a políticas y enfocada en la prevención. Tal área requiere de perspectivas diferentes y habilidades distintas a las que actualmente existen en la Procuraduría y apenas están emergiendo en la PEP.
- Por último, Costa Rica también podría considerar darle al área preventiva de la PEP un papel más amplio y gradualmente incorporar un enfoque que implique al conjunto del gobierno en las políticas de integridad en Costa Rica. Ello podría contemplar la conducción desde el centro de gobierno de políticas de integridad, especialmente en la Administración Descentralizada Institucional y dar más claridad guiando la Administración Descentralizada Territorial, respetando su autonomía y facilitando políticas locales de integridad diferenciadas que respondan a distintas prioridades, requerimientos y oportunidades en todo el territorio (OCDE, 2021^[32]).

Esta posible reforma de la PEP idealmente iría a la par de un ejercicio de desarrollo organizacional interno orientado a definir y afilar el nuevo enfoque estratégico de la PEP, incluyendo sus prioridades, límites organizacionales y canales de coordinación y de comunicación internos. Además, la PEP podría aumentar su propia transparencia y rendición de cuentas, por ejemplo, mejorando y fortaleciendo su página web y al desarrollar reportes públicos y estadísticas sobre sus actividades y sus resultados.

Como opción alternativa, Costa Rica también podría considerar la oportunidad brindada por la ENIPC de crear una nueva agencia de integridad en el país, con independencia administrativa y financiera, así como con presupuesto y personalidad jurídica propios, que estaría exclusivamente a cargo de la prevención, coordinación central y monitoreo de políticas de integridad. Primeramente, tal agencia lograría una diferenciación aún más clara en el país entre los roles de prevención y de aplicación de la ley. En segundo lugar, una nueva agencia independiente podría mandar un mensaje claro al sector público, a las agencias responsables de la aplicación de la ley y a la sociedad en su conjunto de que existe un compromiso claro de evitar la politización de la agenda de integridad y anticorrupción. A su vez, la PEP podría concentrarse en su actual papel como abogado del Estado y en recuperar activos resultado de casos de corrupción, luchar para que se reconozcan los costos sociales de la corrupción y recibir y procesar denuncias administrativas relacionadas a corrupción. Sin embargo, es incierto si los beneficios potenciales de esta opción alternativa son suficientes como para justificar los costos administrativos y financieros de crear una nueva institución. El Poder Legislativo debería sopesar esta opción con cuidado, tomando en consideración el contexto actual en Costa Rica, en dónde han surgido críticas con respecto a la creación de numerosas instituciones públicas (Academia de Centroamérica, 2016^[33]) (Figura 1.6).

Figura 1.6. Número de instituciones públicas creadas en Costa Rica, 1900-2015



Fuente: (Academia de Centroamérica, 2016^[33]) con base en información del MIDEPLAN.

Transversalizar la implementación de políticas de integridad en toda la administración pública

Costa Rica enfrenta el reto de implementar las políticas de integridad en la Administración Descentralizada Institucional (ADI) y Territorial (ADT)

Países en todo el mundo están enfrentando el reto de lograr una implementación efectiva y coherente de políticas de integridad en la administración pública en su conjunto, lo que a veces se designa como el reto de transversalizar su implementación (*mainstreaming*). Típicamente, existe una brecha entre los requerimientos del marco normativo y su efectiva implementación. En línea con la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública, la implementación debe ir más allá de cumplimiento formal con las regulaciones existentes para lograr un verdadero cambio en las conductas y las culturas organizacionales (Rangone, 2021^[34]; OCDE, 2018^[31]). Específicamente, el reto abarca traducir y anclar estándares en una gran variedad de realidades organizacionales.

Una implementación coherente de estándares de integridad podría dificultarse debido a distintos niveles de autonomía e independencia entre ramas y niveles de gobierno, así como entre entidades al interior de la administración pública. En efecto, como se mencionó anteriormente y se mostró en la Figura 1.3, el sector público costarricense, más allá de la división entre ramas -que incluye al Legislativo, Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones- divide a la administración pública en tres niveles adicionales:

- La Administración Central a nivel nacional, incluyendo a los ministerios.
- La Administración Descentralizada Institucional (ADI) con instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas estatales, empresas públicas no estatales y entes públicos no estatales.
- La Administración Descentralizada Territorial (ADT) con 84 municipalidades.

La mayor parte de las entidades en la ADI se crearon en la década de 1940 como instituciones autónomas con el mandato de diseñar políticas y entregar servicios públicos tales como salud, energía y educación. Una ola de instituciones de reciente creación consiste principalmente de organismos subsidiarios que representan “atajos para la implementación de políticas” a fin de lograr mayor flexibilidad presupuestal y

administrativa (OCDE, 2017^[21]). Las organizaciones pertenecientes a la ADI mantienen autonomía con respecto a la gestión interna de la ética pública. No hay ningún requerimiento para que implementen un código ético o de conducta ni se les da orientación sobre cómo desarrollar tal código o para entrenar y guiar su personal sobre tales asuntos.

A su vez, en Costa Rica la ADT comprende un total de 84 municipalidades y 8 Concejos Municipales de Distrito (MIDEPLAN, 2019^[35]). La Ley 7794 de 2008, mejor conocida como Código Municipal, gobierna la estructura, operación, características, organización y alcance del sistema municipal del país. De acuerdo al Código, cada cantón (unidades administrativas territoriales) se integra por municipalidades (organismo administrativo) y concejos (supervisión) (MIDEPLAN, 2019^[35]). Según la Ley 4325, las municipalidades tienen autonomía financiera y administrativa y completa discreción sobre la implementación de políticas nacionales al nivel local. Tal estipulación da a las municipalidades autonomía para implementar sus propias políticas anticorrupción y de integridad. El gobierno central sólo pueda proporcionar lineamientos generales a ese nivel de gobierno. El MIDEPLAN proporciona una guía y herramientas para la planeación a nivel local y, en caso de requerirse, suscribe acuerdos formales. También, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) es una institución autónoma que da entrenamiento y apoyo regulatorio a las municipalidades.

La integridad pública es la responsabilidad de todos los funcionarios públicos, independientemente de la rama o sector en el que trabajen. En seguimiento a la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública, y en línea con la definición de funcionario público contenida en el Art. 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el sector público incluye a:

“...los organismos legislativos, ejecutivos, administrativos y judiciales, así como a sus funcionarios, nombrados o elegidos, remunerados o no, temporales o permanentes a nivel de la administración central y subnacional. Puede asimismo incluir empresas públicas o estatales, asociaciones público-privadas, incluidos sus directivos y funcionarios, así como entidades que presten servicios públicos (por ejemplo, salud, educación y transporte público), los cuales en algunos países son externalizados o financiados con capital privado.” (OCDE, 2017^[19]).

En particular, el liderazgo en materia de integridad en todos los niveles dentro de una organización pública es clave para mostrar compromiso con la integridad. Cumpliendo con su función de ser líderes éticos y dar el ejemplo, los gerentes públicos desempeñan un papel crucial en la promoción efectiva de una cultura de integridad (OCDE, 2017^[19]; OCDE, 2009^[36]; OCDE, 2020^[22]). Por ejemplo, en Colombia el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) requiere que los gerentes públicos reporten regularmente sobre sus acciones relativas a integridad, transparencia y otros temas transversales (Función Pública, 2017^[37]). En Francia, la alta gerencia es personalmente responsable y sujeta a rendir cuentas por la implementación efectiva y la promoción del programa de integridad de la organización (Agence Française Anticorruption, 2020^[38]). La planeación también es una herramienta importante para difundir políticas desde el nivel nacional a los niveles organizacionales, incluyendo en el territorio (capítulo 2).

En todo caso, “actores de integridad” en entidades públicas pueden contribuir a superar el reto de transversalizar la implementación de políticas de integridad a fin de fomentar culturas organizacionales de integridad. La experiencia internacional muestra el valor de tener una persona u oficina especializada y dedicada que sea responsable y rinda cuentas por la implementación interna y la promoción de políticas y leyes relativas a la integridad (OCDE, 2009^[36]; G20, 2017^[39]; OCDE, 2019^[24]). Por ejemplo, en el Perú las Oficinas de Integridad Institucional deben establecerse en toda la administración pública nacional y en gobiernos locales, teniendo a la Secretaría de Integridad Pública como organismo rector (OCDE, 2019^[40]; OCDE, 2021^[41]). En Brasil, el Sistema de Integridad Pública del Ejecutivo Federal (SIPEF) tiene como objetivo transversalizar la implementación de las políticas de integridad, con la Contraloría General de la Unión como órgano central y las Unidades de Gestión de Integridad (UGI) en todas las instituciones del Poder Ejecutivo federal (OCDE, 2021^[26]).

En Costa Rica, existe una herramienta importante en el área de gestión ética la cual es, sin embargo, voluntaria por fuera de la Administración Central: la Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV) y las

Comisiones Institucionales en Ética y Valores (CIEV). Este apartado cubre el papel esencial que desempeñan tanto la CNEV y las CIEV como catalizadores del sistema de integridad. Las CIEV en particular podrían sentar las bases para el surgimiento de unidades de integridad dedicadas y profesionalizadas más efectivas. Los siguientes apartados también subrayan el rol que desempeña la CGR, la cual puede establecer incentivos para implementar estándares éticos y de integridad en toda la administración pública, incluyendo en las administraciones descentralizadas, por medio de su función de auditoría externa, así como por sus lineamientos para “auditorías de la ética”.

Costa Rica podría lograr llegar a las Administraciones Públicas Descentralizadas por medio de unidades de integridad dedicadas, construyendo sobre las Comisiones Institucionales de Ética y Valores (CIEV) y fortaleciendo la Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV)

Tan temprano como en 1987, en Costa Rica se creó la Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV) por el Decreto Ejecutivo 17908-J para lograr los objetivos del Plan Nacional de Rescate de Valores, con la participación de los ministerios y otras instituciones de la administración central. Para fortalecer las acciones de la CNEV, el Decreto Ejecutivo 23944-JC de 1994 estableció la Comisiones Institucionales de Ética y Valores (CIEV) como unidades de ejecutoras de la CNEV que deben existir en cada ministerio e institución adscrita al Poder Ejecutivo y que son opcionales en el resto de la administración pública (ADI o ADT). Los incentivos para implementar una CIEV se dieron indirectamente por medio del Índice de Gestión Institucional (IGI) de la CGR, pues contar con una tal comisión aumentaba la calificación en dicho índice. El IGI se implementó por última vez en 2019 y está siendo sustituido por el Índice de Capacidad de Gestión (ICG) (Véase el capítulo 2, Recuadro 2.3)

El Decreto Ejecutivo define que el objetivo de la CNEV y las CIEV es promover la ética y contribuir a la eficiencia del sector público. La CNEV está apoyando la implementación del Modelo de Gestión Ética (MGE), que incluye, entre otros, el establecer una CIEV, evaluaciones periódicas de la ética institucional (diagnóstico), conducir el desarrollo de un Código de Ética Organizacional o un Manual de Ética, implementar campañas de comunicación y dar asesorías a la CIEV para el diseño de programas de capacitación sobre ética, así como para incluir consideraciones éticas en procesos institucionales clave (Recuadro 1.2). La orientación dada por la CNEV claramente separa la ética pública de consideraciones legales y disciplinarias, lo cual puede considerarse como una buena práctica de acuerdo a lecciones aprendidas de las ciencias conductuales sobre cómo promover una cultura de integridad basada en valores comunes (OCDE, 2018^[31]). Esta separación clara debería conservarse.

Recuadro 1.2. El Modelo de Gestión Ética en Costa Rica

Costa Rica promueve el Modelo de Gestión Ética (MGE) en organizaciones públicas con base en la autorregulación. Una institución que quiera implementar el MGE debe de tomar los siguientes pasos:

- **Posicionamiento:** requiere la formalización del compromiso por parte del jerarca de la institución y el establecimiento de una Comisión Institucional de Ética y Valores (CIEV), la cual puede estar apoyada por una unidad técnica. La CIEV debe recibir entrenamiento, definir sus planes de trabajo y monitorear acciones.
- **Diagnóstico y definición del Marco Ético:** la identificación participativa de los valores que conduzcan a la redacción del Código de Ética o de Conducta, la Política de Ética y de su plan de acción.
- **Comunicación y formación:** requiere comunicar valores compartidos, el manual o código y otros elementos de un marco ético institucional, así como establecer mecanismos consultivos y de retroalimentación para los servidores públicos. En esta instancia, la institución también necesita impulsar capacitaciones de una forma permanente y sistemática.
- **Alineamiento e inserción de la ética en los sistemas de gestión institucional:** incluye la implementación de la Política de Ética y de su plan de acción para atender las conclusiones y deficiencias ubicadas por el diagnóstico. El plan de acción debería ser parte del Plan Estratégico Institucional (PEI). Las consideraciones éticas deberían integrarse en la gestión de recursos humanos y otros procesos administrativos, tales como la administración financiera, la contratación administrativa, transferencia de recursos, otorgamiento de permisos y licencias, procedimientos administrativos, gestión de la información y de conflictos de interés o en el procesamiento de quejas, entre otros.
- **Seguimiento y evaluación:** todas las acciones implementadas deben ser monitoreadas y evaluadas regularmente a fin de identificar acciones correctivas en la implementación. Las “auditorías de la ética” impulsadas por la CGR y la auditoría interna son partes de esta etapa de evaluación.

Fuente: (CNEV, 2021^[42]); <https://cnvcr.wordpress.com/proceso-de-gestion-etica/>

Aun cuando expiden lineamientos no obligatorios, la CNEV, los CIEV y el MGE pueden considerarse como buenas prácticas y un paso adelante hacia lograr la incorporación y transversalización de la integridad pública en todo el sector público, incluyendo en el gobierno central, los organismos autónomos, la administración descentralizada institucional y las municipalidades (OCDE, 2017^[21]). Actualmente 84 de 326 instituciones públicas han puesto en marcha una CIEV. Más allá de la Administración Central, la CGR, la Defensoría, el Poder Judicial, 9 municipalidades y varias instituciones de la ADI han implementado una CIEV.

Sin embargo, la CNEV y las CIEV se enfrentan a múltiples retos.

- Primero, la CNVE y las CIEV usualmente tienen limitaciones financieras y de capacidad. El Decreto Ejecutivo 23944 de 1994 no señala si la CNEV o las CIEV contarán con financiamiento o una estructura administrativa cubierta por el presupuesto general. Estos retos para cumplir con su mandato fueron confirmados durante las reuniones realizadas por la OCDE, en las que varias partes interesadas mencionaron a la falta de recursos humanos dedicados y especializados, así como de recursos financieros, como las principales barreras al funcionamiento efectivo de la CNEV y la CIEV.

- Segundo, los miembros de las CIEV son funcionarios públicos que no se dedican exclusivamente a las labores de la comisión. Esto viene aunado a los retos identificados en otros países con comisiones similares, especialmente en lo relativo a la continuidad, al desarrollo de conocimiento y capacidades específicas y a la habilidad para construir relaciones de confianza, lo cual requiere de tiempo (OCDE, 2017^[43]; OCDE, 2021^[26]; OCDE, 2019^[40]). De hecho, en un grupo focal organizado por la OCDE, miembros de CIEV externaron la necesidad de contar con apoyo de áreas de recursos humanos y legales, así como de recibir una capacitación básica en regulaciones legales relevantes. También expresaron la necesidad de recibir más orientación de la CNEV para la identificación de riesgos de integridad y procedimientos de gestión. De 65 CIEV, sólo cinco cuentan con una unidad técnica que brinda apoyo a los miembros de la comisión y que podría solventar algunos de los retos mencionados.
- Tercero, la integración y transversalización de consideraciones de ética pública a nivel organizacional requiere de gran voluntad política por parte de los jefes para decidir e impulsar la implementación efectiva del MGE. De acuerdo con las entrevistas y el grupo focal llevado a cabo por la OCDE, tal voluntad política y el “tono de apoyo en los niveles superiores” (*tone at the top*) de la jerarquía es, sin embargo, débil o está de plano ausente. La gestión de consideraciones éticas rara vez es vista como una prioridad por parte de la alta administración. Por ende, muchas instituciones del sector público no están implementando el MGE y aquellas que sí lo hacen, frecuentemente no se aseguran de que se destinen suficientes recursos para cumplir tal objetivo.
- Cuarto, según el Decreto 23944, el jefe de la institución designa a los miembros de la CIEV y determina el número de sus miembros. Una vez establecidos, estos miembros eligen un presidente. Las entrevistas llevadas a cabo por la OCDE señalaron que hay poca o nula orientación para el jefe sobre cómo seleccionar a dichos miembros, así como poca orientación para los funcionarios seleccionados con respecto a sus roles y responsabilidades. En efecto, las entrevistas de la OCDE evidenciaron que algunos funcionarios públicos de la CIEV incluso no comprenden bien el papel que deben desempeñar y quieren impulsar un enfoque más punitivo. Ello podría generar confusión y poner en peligro el enfoque actual puesto en la prevención.

Costa Rica podría hacer frente a estos retos aprovechando la base sólida proporcionada por las CIEV y el MGE, para así transitar hacia unidades de integridad y una gestión de integridad más efectiva y robusta, en tanto se preserva el actual enfoque manifiesto sobre prevención y promoción de la ética pública.

Para así hacerlo, Costa Rica podría considerar, en primer lugar, una reforma legal que otorgue un mandato claro a la CNEV y las CIEV, plenos poderes de coordinación para la CNEV y recursos adecuados para el funcionamiento de ambas. Tal y como se contempla en la ENIPC, la reforma debería considerar la implementación del MGE, incluyendo el establecimiento de las CIEV, en todas las instituciones del sector público de Costa Rica. Así, la CIEV se convertiría en el vínculo articulador con la comisión coordinadora recomendada anteriormente a fin de asegurar que las políticas de integridad se implementen efectivamente en los niveles organizacionales. Especialmente al nivel de las municipalidades, la implementación de guías sobre ética pública es muy incipiente, pero un número creciente de municipalidades están tomando sus primeros pasos para desarrollar manuales y/o códigos de ética a partir de los lineamientos de la CNEV y algunas ya han implementado una CIEV. La CNEV podría aprovechar y aprender de estas CIEV existentes en municipalidades y dar orientación específica a los niveles territoriales.

En segundo lugar, Costa Rica podría comenzar un diálogo sobre la posibilidad de transformar a las CIEV actuales en unidades de integridad dedicadas que cuenten con personal profesional y especializado de tiempo completo. Tales unidades podrían reemplazar a las CIEV totalmente o, si se decide preservar a dichas comisiones, convertirse en el secretariado técnico que apoya a las CIEV y dirige la coordinación interna para la implementación del MGE. Tales unidades podrían inspirarse en prácticas exitosas recientes en el Perú, donde se implementaron el Modelo de Integridad y las Oficinas de Integridad Institucional (OCDE, 2019^[40]), o en Brasil con el Sistema de Integridad Pública del Ejecutivo Federal

(SIPEF) y el establecimiento de la Unidades de Gestión de Integridad (UGI) (OCDE, 2021^[26]). Como mínimo, los lineamientos emitidos por la CNEV deberían incentivar a la gerencia de alto nivel a asignar personal adicional (un secretariado técnico) y presupuesto a la CIEV.

Además, Costa Rica debería fortalecer tanto a la CIEV como al MGE en varios aspectos:

- Para mandar la señal de un marco mejorado, la CNEV podría considerar pasar del uso del término “gestión ética” a “gestión de integridad”. En efecto, una autoridad de alto nivel expreso preocupación durante las entrevistas con la OCDE de que el término “ética” pudiera relacionarse con connotaciones anticuadas o religiosas y que ello pudiera debilitar su aceptación generalizada entre funcionarios públicos. Al respecto, mientras que publicaciones previas de la OCDE solían usar el término “ética”, las más recientes prefieren el término “integridad” (OCDE, 2009^[36]). Dicho ello, para prevenir confusión en Costa Rica, las comunicaciones deberían enfatizar que las unidades y la gestión de integridad no tienen y no deberían de tener un rol relacionado a la aplicación de la ley (*enforcement*).
- En efecto, la CNEV debería seguir subrayando que estas unidades están totalmente abocadas a la prevención, al promover culturas de integridad organizacional y lograr la implementación de políticas de integridad en la administración pública. La CIEV (o posibles unidades de integridad futuras) no deberían de recibir denuncias, investigar casos y, mucho menos, tener un rol en la aplicación de sanciones. La experiencia internacional muestra que tales roles de aplicación de la ley restan recursos a las actividades de prevención, crean confusión entre funcionarios públicos y debilitan el reconocimiento de la CIEV como un refugio seguro en el que funcionarios públicos pueden plantear sus preocupaciones y dudas sin temor a represalias.
- El actual MGE, transformado en un Modelo de Gestión de Integridad, podría darle más explícitamente a las CIEV (o posibles unidades de integridad futuras) el rol de articular internamente las distintas áreas que son relevantes para promover una cultura organizacional de integridad y dar apoyo al jerarca y a los gerentes públicos. Específicamente, este apoyo a funcionarios públicos podría enfocarse en darles orientación sobre cómo gestionar conflictos de interés (capítulo 3), identificar y lidiar con dilemas éticos y facilitar la gestión de riesgos de integridad. A su vez, la articulación y coordinación es especialmente relevante con respecto a las actuales y futuras unidades disciplinarias (capítulos 5) y las unidades de recursos humanos. Estas últimas recientemente recibieron nuevas atribuciones a partir de la LMEP y podrían desempeñar un papel clave en el fomento de la integridad pública por medio del proceso de gestión de recursos humanos. Ello, al facilitar el desarrollo de habilidades, planificando oportunidades de capacitación para funcionarios públicos. Un Modelo de Gestión de Integridad ajustado también podría dar criterios claros para el establecimiento de indicadores que monitoreen la implementación y evalúen la efectividad del MGE.
- Por último, la CNEV podría considerar promover una comunicación más activa entre las distintas CIEV (o posibles unidades de integridad futuras) y crear un registro de buenas prácticas que ayuden a guiar el proceso de toma de decisiones, incluso al nivel subnacional.

En tercer lugar, la actual práctica de desarrollar Códigos o Manuales de Ética institucionales permite reflexionar sobre el contexto específico en las instituciones respectivas. Sin embargo, a pesar de que el Decreto 33146 de 2006 regula los Principios Éticos de los Funcionarios Públicos, las entrevistas realizadas por la OCDE indicaron que no existe una comprensión homogénea sobre cuáles son los principios y valores compartidos en el sector público costarricense. Más aún, el Manual de Ética en la Función Pública fue desarrollado por la DGSC y establece políticas a seguir para las 47 entidades bajo el régimen de servicio civil. No obstante, este Manual no se elaboró en coordinación con la CNEV. Ello subraya la ocasional falta de coordinación en Costa Rica, lo que abona a debilitar una comprensión homogénea de la ética pública dentro de la administración pública.

Por ende, bajo la guía de la CNEV, Costa Rica podría iniciar un estudio participativo de revisión e identificación de valores éticos compartidos para todo el sector público; ello, para promover un entendimiento claro y generar un sentido de apropiación y compromiso. La CIEV (o posibles unidades de integridad futuras) podrían posteriormente promover y, en su caso, complementar esos valores compartidos a fin de reflejar las condiciones específicas de cada contexto institucional. Costa Rica podría tomar inspiración de enfoques participativos relevantes seguidos por varios países con el objetivo de definir valores y principios fundamentales (Recuadro 1.3). Tal proceso también podría fortalecer el compromiso de los jerarcas para desarrollar los marcos legales e institucionales necesarios a fin de implementar dichos valores, así como para liderar con el ejemplo y mostrando altos estándares de decoro individual.

Recuadro 1.3. Desarrollo participativo de valores compartidos en Australia, Brasil y Colombia

Australia

En el pasado, la Comisión de Servicio Público de Australia utilizó una declaración de valores expresados como una lista de 15 reglas. En 2010, el Grupo Asesor para la Reforma de la Administración Gubernamental Australiana publicó su reporte “A la vanguardia del tema” (*Ahead of the Game*), la cual reconoció la relevancia de contar con un marco de valores robusto y un liderazgo basado en valores para impulsar el desempeño profesional. El reporte recomendó que los valores del Servicio Público Australiano podían ser revisados, reforzados y vueltos más recordables. Los valores se actualizaron para conformar el acrónimo en inglés “I CARE” [“A mí me importa”]: Imparcial, Comprometido con el servicio, Dispuesto a rendir cuentas, Respetuoso, Ético.

Brasil

Con el apoyo de la OCDE, la Contraloría General de la Unión (*Controladoria Geral da União*, CGU) encabezó en 2020 un proceso participativo para identificar los Valores del Servicio Público Federal en Brasil (*Valores do Serviço Público Federal*). Después de llevar a cabo un extenso proceso de consultas, los servidores públicos definieron cuáles son los siete valores del servicio público federal: Integridad, Profesionalismo, Imparcialidad, Justicia, Involucramiento, Gentileza y Vocación Pública. Cada valor viene acompañado de una breve descripción de lo que éste significa, lo que permitió agrupar a valores similares que apuntan en la misma dirección.

Colombia

En 2016, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) comenzó el proceso para definir un Código General de Integridad. Por medio de un ejercicio participativo que involucro a más de 25 000 servidores públicos por medio de distintos mecanismos, se seleccionaron cinco valores fundamentales: Honestidad, Respeto, Compromiso, Diligencia, Justicia. Adicionalmente, cada entidad pública tiene la oportunidad de integrar hasta dos valores o principios adicionales que respondan a peculiaridades organizacionales, regionales y/o sectoriales.

Fuentes: Australian Public Service Commission, <https://www.apsc.gov.au/working-aps/aps-employees-and-managers/aps-values>; Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/codigo-integridad>; (OCDE, 2021^[26])

Costa Rica podría considerar el establecimiento de mecanismos de coordinación a nivel territorial para acercarse a las municipalidades y lograr que sus políticas de integridad respondan a los contextos específicos y se implementen de manera efectiva

Para tener impacto en la construcción de una cultura de integridad, es clave llegar hasta el nivel territorial, especialmente a las municipalidades (OCDE, 2019^[24]). Para ello, Costa Rica podría considerar la creación de mecanismos al nivel territorial que complementen a la comisión de coordinación de alto nivel y sus subcomisiones en el ámbito nacional. La lógica detrás de tales mecanismos de coordinación sería promover la implementación de políticas de integridad y del MGE en las municipalidades. Como tal, estos mecanismos de coordinación podrían incluir, más allá de la CIEV, a otros actores relevantes en materia de integridad en el ámbito territorial, para así reflejar a la comisión de alto nivel recomendada anteriormente. Ellos serían el vínculo con la comisión a nivel nacional y en el futuro podría ser responsable de impulsar y direccionar los planes territoriales de integridad (capítulo 2).

El Recuadro 1.4 proporciona información sobre esquemas similares en el Perú y en Colombia que podrían servir como ejemplo para una solución que responda al contexto costarricense. Dicho esto, en Costa Rica el acento podría ponerse más en llegar hasta las municipalidades y por ende podría establecerse al nivel de las siete provincias o al nivel de los ocho Concejos Municipales de Distrito.

Recuadro 1.4. Los esquemas de coordinación a nivel territorial en el Perú y Colombia

Las Comisiones Regionales Anticorrupción en el Perú

Las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) se establecieron a partir de la Ley 29976, que también creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN). Esta última es el organismo nacional que promueve la coordinación horizontal e impulsa la coherencia del marco de políticas anticorrupción en el Perú.

El modelo peruano considera a las competencias institucionales de sus miembros como una premisa fundamental para la articulación al nivel de la CAN y de las CRA. El enfoque de ambos espacios se centra en promover la coordinación estratégica y la formulación conjunta de políticas entre todos los actores clave que están involucrados en temas de integridad en los ámbitos nacional y regional. Como tal, la incorporación de gobiernos regionales en las CRA no constituye una amenaza para el rol de control e investigación. Al contrario, es una oportunidad de generar una aproximación regional al combate a la corrupción integrada. La idea es que cada actor aporte su propia experiencia, autoridad y ámbito de influencia para llevar a cabo actividades que, no obstante, estén coordinadas y tengan el objetivo de reforzarse unas a otras. Aun cuando el arranque inicial de las CRA es meritorio ya que junta a los diferentes actores responsables de temas de integridad, se necesitan reformas para hacer a las CRA más efectivas y sustentables sin tener que depender sólo de la voluntad política y el apoyo de las altas autoridades de los organismos que las componen (OCDE, 2021^[41]).

Las Comisiones Regionales de Moralización en Colombia

La Ley 1474 de 2011, también conocida como el Estatuto Anticorrupción, redefinió el marco legal para combatir la corrupción y buscó fortalecer mecanismos para prevenir, investigar y sancionar la corrupción en Colombia. Con base en esta ley se crearon las Comisiones Regionales de Moralización (CRM), las cuales son organismos coordinadores a nivel departamental. Junto con la Comisión Nacional de Moralización (CNM) forman parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional de Integridad creado por la Ley 2016 de 2020. Los miembros son representantes regionales de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General y el Consejo Seccional de la Judicatura, así como por las Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales. Las CRM se encargan de investigar, prevenir y sancionar los hechos de corrupción en las regiones.

En varios departamentos las CRM han logrado una mejor coordinación entre las autoridades de control. También han impulsado actividades de capacitación y de concientización o han llevado a cabo auditorías conjuntas en áreas clave. No obstante, las CRM aún no han desplegado todo su potencial. Específicamente, su trabajo para prevenir la corrupción ha sido limitado pues se requiere de un diálogo y cooperación ampliada entre las CRM y los gobiernos departamentales y los municipios clave para coordinar actividades de prevención de la corrupción (OCDE, 2021^[32]).

Fuente: (OCDE, 2017^[29]) y (OCDE, 2021^[41]), (OCDE, 2021^[32]).

Mejorar la coordinación entre la CGR, la CNEV, los auditores internos y las CIEV para calibrar la metodología de las “auditorías de la ética” y clarificar el rol de cada actor

La Contraloría General de la República (CGR) ha desarrollado una metodología y una serie de herramientas para llevar a cabo “auditorías de la ética” por parte de auditores internos. Una Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética proporcionada por la CGR contiene un apartado teórico sobre ética y menciona por qué es importante gestionar la ética, cómo se relaciona con el control interno y el gobierno corporativo, al tiempo que describe algunas de las regulaciones más relevantes en Costa Rica. La CGR define a dichas auditorías como procesos profesionales, objetivos y sistemáticos para evaluar el funcionamiento y efectividad del marco ético de la institución, a fin de promover su fortalecimiento (CGR, 2009^[44]).

La Guía Técnica define el marco ético de una entidad pública como una serie de factores formales e informales que conceptualizan y materializan la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión de una institución. La Guía comprende los siguiente tres componentes (CGR, 2009^[44]):

- El *programa ético* incluye los aspectos formales, tales como la declaración de valores institucionales, el código de ética, la visión y misión, la definición de indicadores de gestión ética y la existencia de una estrategia formal para fortalecer la ética.
- El *ambiente ético* incluye los valores, creencias y comportamientos compartidos de los miembros de una organización. También incluye factores informales observables tales como el clima organizacional, el estilo gerencial, los modelos de toma de decisiones, las expresiones verbales y los comportamientos de los individuos.
- La *integración de la ética* dentro de los sistemas gerenciales de la institución se refiere a la incorporación de controles éticos en los sistemas y procedimientos usados en procesos que son especialmente sensibles y expuestos a deficiencias éticas y a la corrupción, tales como recursos humanos, gestión financiera, procedimientos administrativos de contratación pública y actividades con potencial de interferencia política.

La Guía Técnica además contiene listas de verificación para cada uno de los tres componentes del marco ético tal y como lo define la CGR, así como una serie de ejemplos de lo que los auditores internos deben considerar cuando evalúan la ética en la gestión de recursos humanos, servicios proporcionados a usuarios, procesos de licitación o la relación de la organización pública con partes interesadas en el tema, por dar unos ejemplos. La Guía también recomienda llevar a cabo un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) y un modelo de madurez ética que considera cinco fases en el desarrollo de la ética de una organización (incipiente, novato, competente, diestro y experto). Los resultados de la auditoría se registran en un formato estructurado de acuerdo a los siguientes elementos: lo que se descubrió (la situación), lo que la provocó (la causa), lo que debería ser de acuerdo a las regulaciones en vigor (los criterios) y las consecuencias que ha traído o podría traer (el efecto). También hay espacio para conclusiones, recomendaciones y estrategias para reportar cada hallazgo (CGR, 2009^[44]).

En general, al complementar el anterior Índice de Gestión Institucional (IGI) y el futuro Índice de Capacidad de Gestión (ICG), estas auditorías de la ética dan incentivos para trabajar en el mejoramiento de la gestión ética en entidades públicas. Las auditorías de la ética se mencionan explícitamente en el Modelo de Gestión Ética (MGE) mencionado en la sección anterior. En efecto, las auditorías de la ética podrían ayudar a la administración pública a mejorar la gestión ética efectiva gracias al análisis y las recomendaciones que proporcionan. Más aun, a nivel nacional la información proporcionada por los reportes de auditoría puede nutrir las discusiones sobre políticas de integridad al interior de la administración pública al dar una visión comparativa a lo largo de varios años y en distintas entidades públicas.

Sin embargo, para que puedan alcanzar su potencial pleno, las auditorías de la ética se beneficiarían de una alineación conceptual e institucional más cercana con el MGE tal y como lo promueve la CNEV y la CIEV. En efecto, durante las entrevistas y grupos focales llevados a cabo por la OCDE se señaló que ambos marcos se han desarrollado mayormente por separado, aun cuando ocasionalmente se hacen referencias cruzadas. Específicamente, aun cuando el marco de la CNEV claramente separa a la ética de los temas legales y de aplicación de la ley, y a pesar de que el marco ético de la CGR enfatiza el “ambiente ético” que subraya la importancia de factores informales, en la práctica los auditores internos frecuentemente muestran un sesgo hacia un enfoque de cumplimiento legal y sanciones disciplinarias. Las entrevistas también hicieron notar que la coordinación entre la CGR y los auditores internos, por un lado, y la CNEV, CIEV y las unidades de recursos humanos, por el otro lado, son incipientes y tienen espacio para mejorar.

De acuerdo con información proporcionada a la OCDE, la CGR ya ha estado trabajando en el desarrollo de una guía actualizada con base en comentarios y retroalimentación de los auditores internos y miembros de las CIEV. Esta revisión considera, entre otras medidas, un periodo de tres años para llevar a cabo una evaluación completa que cubra los tres elementos del marco institucional ético como lo define la CGR. En el contexto de dicha revisión y relacionado potencialmente con la recomendación de revisar el MGE, la CNEV y la CGR podrían establecer un grupo de trabajo conjunto que haga revisiones a la Guía Técnica para las auditorías de la ética con vistas a alinear criterios y evitar mandar señales cruzadas a la administración pública. Al estar alineados, ambos instrumentos podrían contribuir significativamente a establecer incentivos y mejorar la actual gestión ética hacia una gestión de integridad moderna. También sería más factible que los jefes y gerentes públicos adopten y se hagan responsables de cumplir con las estipulaciones de un marco perfeccionado.

De forma más general, y más allá del contexto específico de la revisión del MGE y de la Guía Técnica para las auditorías de la ética a fin de alinear conceptos, la CGR, auditores internos, la CNEV y CIEV se beneficiarían de mayor interacción e intercambio de información entre ellos. Idealmente, tal cooperación podría ocurrir en el contexto de la comisión de coordinación formal que se recomienda anteriormente y, en particular, en la subcomisión técnica sobre prevención. Sin embargo, una interacción reforzada debe contemplarse con independencia de la creación de tal posible comisión coordinadora de alto nivel.

Propuestas de acción

Las recomendaciones propuestas en este capítulo constituyen aportaciones para el diálogo nacional en curso sobre cómo Costa Rica podría mejorar la gobernanza de su formulación de políticas en materia de integridad. Así, las líneas propuestas anteriormente están aportando directamente a nutrir la implementación de la Actividad 1.1.1 de la ENIPC, que tiene como objetivo proponer un modelo de gobernanza para organizar y desarrollar el trabajo sobre integridad, entorno de control y anticorrupción.

En primer lugar, Costa Rica debiera tomar acciones para formalizar la coordinación interinstitucional en materia de políticas de integridad pública, por medio de lo siguiente:

- Aprovechando la coordinación alcanzada durante la elaboración de la ENIPC, Costa Rica podría poner en funcionamiento una comisión permanente de coordinación que incluya a todos los actores relevantes y adopte un enfoque que abarque al conjunto de la sociedad.
- Impulsar diálogos a niveles más técnicos y asegurar la continuidad de políticas al establecer subcomisiones técnicas, una enfocada en prevención y otra en la aplicación de la ley, bajo el paraguas de la mencionada comisión permanente de coordinación.
- Asegurar el direccionamiento político y técnico de la comisión coordinadora al involucrar al presidente de la República. La Procuraduría de la Ética Pública podría desempeñar el Secretariado Técnico con la responsabilidad de la conducción institucional central y la coordinación de políticas de integridad.

En segundo lugar, si bien el enfoque descentralizado en Costa Rica tiene virtudes, el país debiera considerar formas para asegurar una transversalización efectiva y coherente de las políticas de integridad en toda la administración pública, incluyendo en las administraciones descentralizadas institucional y territorial. Esto podría lograrse de la siguiente forma:

- Llegar a las administraciones públicas descentralizadas por medio de unidades de integridad dedicadas, tomando como base las Comisiones Institucionales de Ética y Valores (CIEV) y fortaleciendo la Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV).
- Considerar el establecimiento de mecanismos de coordinación a nivel territorial para llegar hasta las municipalidades y asegurar que las políticas de integridad se implementen en las regiones y reflejen las particularidades municipales.
- Mejorar la coordinación entre la CGR, la CNEV, auditores internos y las CIEV para calibrar la metodología de las “auditorías de la ética” y clarificar el rol de cada actor orientándolo a promover la efectividad de la gestión ética en los niveles organizacionales.

Referencias

- Academia de Centroamérica (2016), *El sector público en Costa Rica: desafíos institucionales y oportunidades de mejoras*, <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/02/El-sector-publico-en-Costa-Rica.pdf> (consultado el 7 de junio de 2022). [33]
- Agence Française Anticorruption (2020), *The French Anti-Corruption Agency Guidelines*, Agence française Anticorruption (AFA), París, <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2021-03/French%20AC%20Agency%20Guidelines%20.pdf> (consultado el 20 de septiembre de 2021). [38]
- Americas Society, Council of the Americas and Control Risks (2022), *The 2022 Capacity to Combat Corruption (CCC) Index: Assessing Latin America's ability to detect, punish and prevent corruption*, https://www.as-coa.org/sites/default/files/inline-files/CCC_Report_2022_1.pdf (consultado el 4 de julio de 2022). [6]
- BIT (2020), *BTI 2020 Costa Rica Country Report*, <https://www.bti-project.org/en/reports/country-report-CRI-2020.html> (consultado el 30 de agosto de 2021). [1]
- CABEI (2020), *CABEI approves US\$300 million to Costa Rica to mitigate the effects of the pandemic, strengthen its fiscal sustainability, and maintain low-carbon development*, <https://www.bcie.org/en/news-and-media/news/article/bcie-aprueba-us300-millones-a-costa-rica-para-mitigar-los-efectos-ocasionados-por-la-pandemia-reforzar-su-sostenibilidad-fiscal-y-mantener-el-desarrollo-bajo-en-carbono> (consultado el 16 de febrero de 2022). [7]
- CGR (2009), *Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías de la Ética - CGR | Costa Rica*, <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/auditoria-etica.html> (consultado el 23 de diciembre de 2021). [44]
- CNEV (2021), *Gestión ética | Comisión Nacional de Ética y Valores*, <https://cnvcr.wordpress.com/proceso-de-gestion-etica/> (consultado el 22 de diciembre de 2021). [42]
- CrimeInsigh (2019), *Costa Rica organized crime news*, InsighCrime, <https://insightcrime.org/costa-rica-organized-crime-news/> (consultado el 16 de febrero de 2022). [10]
- ENIPC (2021), *Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción*, <http://www.enipc.co.cr/> (consultado el 14 de enero de 2022). [20]
- ERCAS (2021), *Index of Public Integrity*, <https://integrity-index.org/> (consultado el 16 de febrero de 2022). [3]
- EY (2021), *COVID-19 amplifies integrity challenges for businesses in emerging markets*, https://www.ey.com/en_iq/news/2021/04/covid-19-amplifies-integrity-challenges-for-businesses-in-emerging-markets (consultado el 16 de febrero de 2022). [9]
- Freedom House (2021), *Costa Rica: Freedom in the World 2021 Country Report*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/country/costa-rica/freedom-world/2021> (consultado el 16 de febrero de 2022). [11]
- Función Pública (2017), *Modelo Integrado de Planeación y Gestión*, <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg> (consultado el 20 de septiembre de 2021). [37]

- G20 (2017), *G20 High Level Principles on Organizing Against Corruption*, [39]
<http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-anti-corruption.html>.
- LaPrensa (2021), *Owners of MECO and H Solís arrested for corruption scandal in Costa Rica* | [13]
The Panama Press, <https://www.prensa.com/mundo/detienen-a-duenos-de-meco-y-h-solis-por-escandalo-de-corrupcion-en-costa-rica/> (consultado el 16 de febrero de 2022).
- MIDEPLAN (2019), *Organización del Sector Público Costarricense* | *Ministerio de Planificación* [35]
Nacional y Política Económica, <https://www.mideplan.go.cr/organizacion-del-sector-publico-costarricense> (consultado el 8 de octubre de 2021).
- Molina, I. (2021), "Costa Rica: A Democracy on the Brink", *NACLA Report on the Americas*, [12]
 Vol. 53/4, pp. 339-343, <https://doi.org/10.1080/10714839.2021.2000758>.
- Murtin, F. et al. (2018), "Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment", [18]
OECD Statistics Working Papers, No. 2, <https://doi.org/10.1787/869ef2ec-en>.
- OCDE (2021), *Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Adoptando un Enfoque Estratégico para la Integridad*, OCDE, París, [27]
<https://www.oecd.org/governance/ethics/informe-de-seguimiento-del-estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-argentina.pdf> (consultado el 15 de marzo de 2022).
- OCDE (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, París, [8]
<https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- OCDE (2021), *Integridad en las regiones peruanas: Implementar el sistema de integridad*, [41]
 Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París,
<https://doi.org/10.1787/6e2434be-es>.
- OCDE (2021), *La Integridad Pública en el Ecuador: Hacia un Sistema Nacional de Integridad*, [25]
 Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París,
<https://doi.org/10.1787/1f00de5c-es>.
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD [16]
 Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.
- OCDE (2021), *Public Integrity at the Regional Level in Colombia: Empowering the Regional* [32]
Moralisation Commissions, OCDE, París, <https://www.oecd.org/corruption/ethics/public-integrity-regional-level-colombia.pdf> (consultado el 6 de agosto de 2021).
- OCDE (2021), *Strengthening Public Integrity in Brazil: Mainstreaming Integrity Policies in the* [26]
Federal Executive Branch, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París,
<https://doi.org/10.1787/a8cbb8fa-en>.
- OCDE (2020), "Implementing the OECD Anti-bribery Convention: Phase 2 Report Costa Rica". [14]
- OCDE (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, París, [22]
<https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.
- OCDE (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y* [30]
sostenido, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París,
<https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es>.

- OCDE (2019), *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: De Gobiernos reactivos a Estados proactivos*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-en-america-latina-caribe-2018-2019.htm>. [24]
- OCDE (2019), *Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú: Hacia la implementación de un sistema de integridad*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/integridad/oficinas-integridad-institucional-Peru.pdf> (consultado el 19 de agosto de 2021). [40]
- OCDE (2018), *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>. [15]
- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>. [31]
- OCDE (2018), *OECD Draft Policy Framework on Sound Public Governance*. [23]
- OCDE (2017), “PGC accession assessment report: Costa Rica”, Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica. [21]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [28]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>. [29]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264280687-es>. [43]
- OCDE (2017), “Recommendation of the Council on Public Integrity”, *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0435, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>. [19]
- OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>. [17]
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, OCDE, París. [36]
- Rangone, N. (2021), “Making Law Effective: Behavioural Insights into Compliance”, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 9, pp. 483-501, <https://doi.org/10.1017/err.2018.51>. [34]
- Transparency International (2021), *Corruption Perceptions Index 2021*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/cpi> (consultado el 17 de septiembre de 2021). [4]
- Transparency International (2019), *Global Corruption Barometer - Latin America*, <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019> (consultado el 6 de septiembre de 2021). [5]
- Vargas-Cullell, J. et al. (2004), “The Political Culture of Democracy in Costa Rica”. [2]

2 Aterrizar la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC) de Costa Rica

Este capítulo analiza la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción. La ENIPC es un logro significativo y da una visión sobre cómo lograr un sistema de integridad coherente e integral en el país. Sin embargo, es vital cumplir el objetivo de la ENIPC de desarrollar una política de integridad concreta. Tal política debería respaldarse al más alto nivel y contar con objetivos, actividades y responsabilidades claras y medibles. Este capítulo también propone caminos para establecer un sistema central de monitoreo de integridad y procurar una amplia base de evidencia que pueda nutrir ejercicios de evaluación y monitoreo.

Hacia el fortalecimiento de una base de evidencia para la política de integridad y la Estrategia Nacional de Integridad en Costa Rica

Una estrategia de integridad pública es fundamental para apoyar un sistema de integridad coherente e integral. Sin embargo, una estrategia no es un fin en sí mismo sino más bien un medio para alcanzar un fin. Se puede decir que el proceso para desarrollar una estrategia es tan importante como la estrategia resultante en sí. Un proceso riguroso e incluyente puede ayudar a seleccionar objetivos estratégicos y relevantes que sean significativos para los ciudadanos y las empresas; priorizar y secuenciar acciones de una manera abierta para abordar los riesgos de integridad más cruciales, y proporcionar la evidencia necesaria para que las intervenciones sean más rentables y con más probabilidad de generar el mayor impacto. Las estrategias también son una forma de mostrar compromiso y pueden ser usadas para establecer responsabilidades institucionales. Sin embargo, si las estrategias no conducen a logros tangibles –debido, por ejemplo, a una implementación deficiente– pueden, en el mejor de los casos, volverse irrelevantes y, en el peor de los casos, erosionar la confianza pública en las autoridades nacionales (OCDE, 2020^[1]).

La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública sostiene que los adherentes deben “desarrollar un enfoque estratégico hacia el sector público que esté basado en evidencia y que apunte a mitigar riesgos de integridad pública, especialmente por medio de lo siguiente:

- Establecer objetivos estratégicos y prioridades para el sistema de integridad pública que se fundamenten en un enfoque basado en riesgos a violaciones de los estándares de integridad y que tome en consideración factores que contribuyan a políticas de integridad efectivas;
- Desarrollar puntos de referencia (*benchmarks*) e indicadores y recopilar datos relevantes y fidedignos sobre el nivel de implementación, desempeño y efectividad general del sistema de integridad pública” (OCDE, 2017^[2]).

Este capítulo analiza la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC) presentada en agosto de 2021 (ENIPC, 2021^[3]). Plantea recomendaciones concretas, en particular para procurar su implementación efectiva y el logro de sus metas. Específicamente, postula que Costa Rica debe asegurarse de alcanzar el objetivo de desarrollar una política de integridad como se plantea en la ENIPC, que tal política sea asumida por los más altos niveles y que incluya actividades, responsabilidades y objetivos claros y medibles.

Además, el capítulo enfatiza la relevancia de monitorear y evaluar las políticas de integridad (OCDE, 2017^[4]). Aun cuando los conceptos están interconectados, es importante hacer la distinción entre monitoreo y evaluación. El monitoreo refiere a un proceso rutinario de recolección de evidencia y de reporte para asegurar que los recursos se gasten adecuadamente, los productos se entreguen de manera exitosa y que los objetivos y metas se cumplan. A su vez, la evaluación de políticas es una evaluación estructurada y objetiva de una iniciativa en curso o ya completada, de su diseño, implementación y resultados. El objetivo de la evaluación es determinar la relevancia y el cumplimiento de objetivos, su coherencia, eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad, así como el valor agregado o la importancia de una política (OCDE, 2020^[5]; OCDE, 2017^[4]).

La Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC) de Costa Rica

La ENIPC plantea una laudable visión de largo plazo construida con base en un amplio consenso, pero necesita ser aterrizada en una política asumida por el más alto nivel y que asigne recursos y responsabilidades claras

La Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030 (ENIPC) surge del reconocimiento de la falta de una política formal o instrumento capaz de encauzar todos los esfuerzos y leyes desarrolladas sobre el tema de integridad y anticorrupción. Entre octubre de 2019 y diciembre de 2020 la Procuraduría de la Ética Pública (PEP) y Costa Rica Íntegra (el capítulo nacional de Transparencia Internacional) conjuntamente lideraron el desarrollo de la ENIPC por medio de un proceso participativo que involucró a la sociedad civil, universidades y el sector privado.

Costa Rica presentó la ENIPC en agosto de 2021 y la declaró de interés público por medio del Decreto Ejecutivo 43248-MJP del 27 de enero de 2022. La ENIPC está dividida en cinco ejes que contienen 46 iniciativas y 13 planes de acción (ENIPC, 2021^[6]):

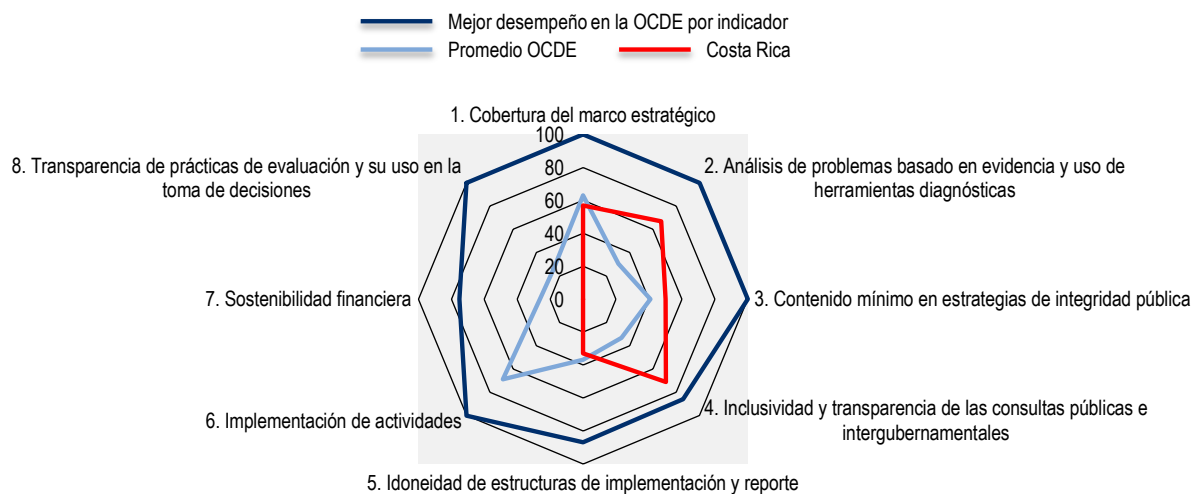
1. **Gobernanza en la lucha contra la corrupción:** el objetivo de este eje es establecer en Costa Rica un modelo de gobernanza para la prevención y aplicación de la ley en materia de corrupción que articule a actores estatales y no estatales. El eje también prevé el desarrollo de una Política Nacional Anticorrupción y un sistema de monitoreo y evaluación.
2. **Gestión de talento humano para combatir la corrupción:** este eje incluye la promoción de la ética en la administración pública y la incorporación de todo el sector público al Sistema Nacional de Ética y Valores a través de la Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV). Más aun, tiene como meta establecer un marco homogéneo para sanciones disciplinarias.
3. **Promoción de la participación y el control ciudadano:** los objetivos señalados en este eje serán coordinados por el Plan de Acción de Estado Abierto. Busca fortalecer mecanismos para el monitoreo y la participación ciudadana, promover denuncias efectivas y la protección de denunciantes, e incluye medidas orientadas a fomentar la educación para la integridad y participación.
4. **Gestión de los riesgos de corrupción en la interacción público-privada:** este eje contiene actividades orientadas a mitigar los riesgos de corrupción en la contratación pública y aumentar la concientización y capacitación sobre estándares de integridad en el sector privado. También busca fomentar la simplificación de procedimientos para permisos y licencias y fortalecer las regulaciones sobre conflictos de interés, cabildeo, cohecho y tráfico de influencias.
5. **Acceso a la información de interés público y rendición de cuentas:** el último eje incluye actividades sobre datos abiertos y simplificación de procedimientos administrativos para los ciudadanos. Además, Costa Rica aún no ha aprobado una ley sobre acceso a la información pública. La ENIPC intenta subsanar las deficiencias legales actuales y mejorar las habilidades y capacidades de los servidores públicos en materia de publicación de datos abiertos. Este eje también plantea desarrollar programas de capacitación para la sociedad civil en lo referente a datos abiertos y su utilización.

La ENIPC articula de manera efectiva los diferentes arreglos institucionales y regulatorios existentes, ayuda a fomentar sinergias y esfuerzos de coordinación entre actores de integridad relevantes (capítulo 1) y provee una visión de largo plazo para atender los retos más urgentes relacionados a las políticas de integridad y anticorrupción en el país. Esta visión de largo plazo hacia 2030 permite una aproximación incremental en la implementación de objetivos y procura continuidad, algo que es particularmente necesario en el tema de políticas de integridad.

La estrategia puede considerarse un logro mayor y un hito para fomentar la integridad y el combate a la corrupción en Costa Rica. Dicho esto, tal y como se reconoce en la misma ENIPC, la estrategia no clarifica cómo institucionalizar la muy necesaria coordinación para dotar de coherencia y estabilidad el sistema de integridad, incluyendo el involucramiento de las administraciones descentralizadas institucionales y territoriales. La ENIPC reconoce esto al ubicar a la gobernanza de las políticas de integridad en el primer lugar de los cinco componentes (ENIPC, 2021^[6]). Además, la ENIPC establece la necesidad de una Política Nacional Anticorrupción, a ser desarrollada por medio de un proceso abierto y participativo, así como de lineamientos y un mecanismo de seguimiento basado en indicadores que permitan monitorear la implementación y evaluar el impacto de las acciones propuestas.

Los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE miden, entre otros, la calidad de tales marcos estratégicos. La Figura 2.1 muestra los resultados de los subindicadores del Indicador de Integridad Pública para el Principio 3 de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública, siguiendo los criterios establecidos por el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios sobre Integridad Pública (SPIO). Se evidencia que la ENIPC puede verse como una buena práctica en lo relativo a “inclusividad y transparencia de las consultas públicas e intergubernamentales”, “análisis de problema basado en evidencia y uso de herramientas diagnósticas” y “contenido mínimo en estrategias de integridad pública”. En estos tres subindicadores, Costa Rica obtiene una calificación por arriba del promedio de la OCDE. Sin embargo, la ENIPC obtiene una calificación de cero en el subindicador que mide la “transparencia de las prácticas de evaluación y su uso en la toma de decisiones”. Por un lado, esto se debe al hecho de que no ha habido ninguna evaluación previa ya que no hay estrategias precedentes, pero, por el otro lado, también porque, aun cuando la ENIPC anticipa una evaluación, las acciones no enlistan esto como una actividad específica. Más aun, los planes de acción dentro de la ENIPC no incluyen estimaciones de gastos de capital y operacionales o de costos por actividades específicas. Dado que la ENIPC aún no está siendo implementada, la tasa de implementación también se ubica en cero.

Figura 2.1. El Indicador de Integridad Pública de la OCDE sobre marco estratégico



Nota: países de la OCDE usados para calcular el promedio de la OCDE incluyen a: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, República de Corea, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, República de Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

Los países con mejor desempeño para cada indicador fueron: Indicador 1, Argentina, Colombia, República Checa, Francia, Hungría, Letonia y Lituania; Indicador 2, República Checa y México; Indicador 3, Letonia, Lituania, México y Polonia; Indicador 4, Letonia; Indicador 5, República Checa, Letonia, Lituania, Rumania, y Reino Unido; Indicador 6, Hungría; Indicador 7, Lituania y Polonia, e Indicador 8, República Checa, Letonia, Perú y Rumania.

Fuente: Indicadores de Integridad Pública de la OCDE <https://oecd-public-integrity-indicators.org/>.

StatLink  <https://stat.link/c6yrmk>

Por ende, una prioridad de Costa Rica debe ser trabajar para definir la Política Nacional Anticorrupción, tal y como lo establece la Actividad 1.2.1 de la ENIPC. Idealmente, este ejercicio debería ser liderado por la comisión coordinadora cuya creación se recomienda en el capítulo 1. Para reflejar el carácter preventivo de tal política, Costa Rica podría considerar hablar de la Política Nacional de Integridad (y Anticorrupción). La política debe proporcionar la lógica para la elección de objetivos específicos, así como el plan de acción que refleje la teoría de cambio subyacente. Más aun, como se analizará posteriormente en este capítulo, Costa Rica debe desarrollar y elegir indicadores viables que incluyan insumos, productos, resultados e impactos.

El MIDEPLAN podría desempeñar un papel clave para promover la integridad por medio del Sistema Nacional de Planificación, al procurar que el tema de integridad se incluya en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Para asegurar que los objetivos -tales como los incluidos en la ENIPC y la Política Nacional Anticorrupción (o de Integridad)- se traduzcan en acciones concretas y generen impacto, estos necesitan filtrarse hacia los planes estratégicos y operacionales de las partes interesadas (*stakeholders*) relevantes. De no lograrse tal alineación con la planeación nacional estándar, existe el riesgo de que las actividades para fomentar la integridad sean consideradas por las entidades públicas como una carga adicional, para la cual no hay recursos claros. De ser así, la ENIPC podría resultar una estrategia vacía sin impactos relevantes.

En Costa Rica, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, (MIDEPLAN) encabeza el Sistema Nacional de Planificación del país. Este sistema está organizado en varios planes a distintos niveles: los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), los Planes Operativos Institucionales (POI), los planes sectoriales y la Matriz de Articulación Plan-Presupuesto (MAPP). Además de ello, con base en la Ley 8131, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el marco estratégico que guía todos los planes y políticas públicas de acuerdo con el nivel de autonomía de las instituciones relacionadas.

El actual PND 2018-2022 no contiene referencias a temas de integridad y anticorrupción. En el pasado, el PND 2015-2018 sostuvo que era esencial promover una cultura nacional de ética, transparencia y rendición de cuentas e incluyó el tema como uno de los tres pilares estratégicos (“un gobierno abierto, transparente, eficiente, y en lucha frontal contra la corrupción”). Además, el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2015-2017 mencionó que el combate a la corrupción era un área prioritaria (OCDE, 2016^[7]). El cuarto Plan de Acción de Estado Abierto de Costa Rica 2019-2022 incluyó el compromiso de fortalecer las capacidades ciudadanas y mecanismos de prevención de corrupción en la administración pública al proveer de datos abiertos.

En cumplimiento a las directrices del gobierno recientemente electo, el MIDEPLAN desarrollará un nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 durante los siete meses siguientes al inicio del nuevo periodo de gobierno el 8 de mayo de 2022. Así, el nuevo PND 2022-2026 ofrece una oportunidad única para incorporar prioridades estratégicas relacionadas a la integridad pública, ligadas a la ENIPC. En particular, por medio del MIDEPLAN, Costa Rica podría incluir en el PND 2022-2026 la meta de trabajar para definir un sistema de integridad pública y establecer las siguientes dos prioridades:

- El compromiso de mejorar la cooperación y coherencia entre actores del sistema de integridad por medio de un mecanismo de coordinación que podría inspirarse en las recomendaciones proporcionadas en el capítulo 1 del presente Estudio de Integridad.
- La elaboración abierta y participativa de la Política Nacional Anticorrupción (o de Integridad) tal y como lo priorizó la ENIPC, y su incorporación dentro de los planes relevantes del Sistema Nacional de Planificación.

El Plan Nacional de Desarrollo podría incentivar al nivel subnacional a desarrollar sus propias políticas de integridad, especialmente a fin de generar sinergias por medio de los planes territoriales de desarrollo

Como se señaló en el capítulo 1, para tener impacto en el desarrollo de una cultura de integridad es fundamental llegar hasta el nivel territorial, especialmente hasta las municipalidades. En efecto, los riesgos de corrupción en comparación al nivel nacional muchas veces son distintos y potencialmente mayores en el nivel territorial, por varios motivos. En primer lugar, una proporción significativa de fondos públicos se gasta en el ámbito territorial. Dado este nivel de gasto en contratación e inversión pública, es clave asegurar prácticas de integridad y anticorrupción para lograr el mejor uso posible de los fondos públicos. En segundo lugar, las responsabilidades de los gobiernos subnacionales para la provisión de una proporción usualmente alta de servicios públicos (p.ej. agua y saneamiento, manejo de residuos, licencias y permisos, educación y salud) aumenta la frecuencia e inmediatez de interacciones entre la administración pública, ciudadanos y empresas. Tales interacciones crean tanto oportunidades, ya que facilitan la participación y rendición de cuentas a nivel local, como riesgos de integridad (OCDE, 2021^[8]).

La reciente crisis por COVID-19 ha aumentado los riesgos de corrupción existentes, al obligar a los gobiernos a tomar decisiones rápidas y liberar grandes cantidades de fondos públicos para ayudar a poblaciones en riesgo y mitigar las consecuencias socioeconómicas de la crisis (OCDE, 2020^[9]; OCDE, 2020^[10]). Dadas sus responsabilidades, los gobiernos municipales están en la primera línea para el manejo de la crisis y de la recuperación, al tiempo que enfrentan el impacto asimétrico del COVID-19 en los ámbitos sanitario, económico, social y fiscal (OCDE, 2021^[11]).

A su vez, impulsar el cambio al nivel territorial por medio de políticas de integridad contextuales ofrece grandes oportunidades. Dadas las responsabilidades de los gobiernos locales en la provisión de servicios y de desarrollo local, las políticas de integridad también podrían lograr resultados visibles para los ciudadanos, lo que contribuye a construir confianza en el gobierno e incrementar el compromiso de los líderes para la continuación de las reformas. Los gobiernos al nivel territorial probablemente están mejor posicionados para identificar riesgos de corrupción y oportunidades para implementar medidas anticorrupción y de integridad más efectivas, adaptadas al contexto regional. No es recomendable adoptar una solución universal (*one-size-fits-all*) para todos los casos, la cual sea impuesta desde arriba. No obstante, adoptar un enfoque coordinado y una orientación más clara por parte de la administración central contribuiría a un sistema de integridad más funcional, al asegurar la coherencia de acciones y mensajes.

En Costa Rica varias instituciones, tales como la Procuraduría de la Ética Pública (PEP), la Contraloría General de la República (CGR), la Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV) o la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (DDHH) llevan a cabo actividades para aumentar la concientización y reforzar la integridad pública en las regiones del país. Por ejemplo, la PEP ha trabajado con la CGR para llevar a cabo auditorías de políticas anticorrupción en seis municipalidades. También ha trabajado junto con la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA) en el Observatorio Ciudadano Municipal, apoyando a ciudadanos a exigir transparencia en la gestión municipal. Además, la PEP ha colaborado con el IFAM en un programa de capacitación para nuevas autoridades municipales (para el período 2022-2024). A su vez, la CNEV provee retroalimentación a las municipalidades que han implementado Comisiones Institucionales de Ética y Valores (CIEV) (véase capítulo 1).

Sin embargo, como se señaló en el capítulo 1 y a pesar de estos esfuerzos, Costa Rica enfrenta retos significativos para asegurar una implementación coherente de políticas de integridad en los niveles territoriales. Durante las entrevistas llevadas a cabo por la OCDE, organizaciones de la sociedad civil enfatizaron que la planeación y priorización de políticas de integridad en el nivel subnacional son aún bastante débiles, en promedio. De hecho, la mayoría de las partes interesadas que fueron consultados para este Estudio de Integridad, coincidieron en que, al momento de las entrevistas (julio 2021), en el nivel territorial se desconoce mayormente la ENIPC. Ello indicaría que el enfoque adoptado para desarrollar la

ENIPC podría haber involucrado a las municipalidades de una forma más sistemática. Muchas personas consultadas coincidieron en la opinión de que la ausencia de políticas de integridad al nivel territorial deriva de una débil cultura de gestión, una politización de temas técnicos, limitaciones presupuestales y una falta de compromiso por parte de líderes locales.

Así, Costa Rica debería trabajar más cercanamente con la administración descentralizada territorial para que desarrolle sus propias políticas de integridad. La recomendación en el capítulo 1, que también está incluida en la ENPIC, de extender el Modelo de Gestión Ética (MGE) a las municipalidades sería un buen paso adelante hacia la implementación de políticas de integridad, dado que el MGE requiere llevar a cabo acciones diagnósticas y desarrollar planes de acción (Recuadro 1.2 en el capítulo 1).

Adicionalmente, el MIDEPLAN podría dar orientación sobre cómo desarrollar planes a nivel territorial que reflejen prioridades, necesidades y oportunidades locales, así como brindar un grado suficiente de coherencia en todo el país. En particular, el Plan Nacional de Desarrollo podría requerir que las municipalidades implementen el MGE y que incluyan temas de integridad en sus planes de desarrollo locales y/o planes de desarrollo humano a nivel de cantones. Entidades a nivel nacional tales como el MIDEPLAN, la PEP y la CNEV podrían dar apoyo. Las municipalidades deben recibir los recursos (humanos, financieros) suficiente para cumplir con sus responsabilidades y el gobierno nacional deber trabajar para promover mecanismos de cooperación entre niveles subnacionales de gobierno (OCDE, 2017^[2]), como se recomendó en el capítulo 1.

Fortalecer la base de evidencias para las políticas de integridad en Costa Rica

Un sistema central de monitoreo de integridad, que produzca informes periódicos sobre la implementación de la ENIPC, podría ayudar a gestionar y comunicar los avances en alcanzar las metas de integridad

Un elemento clave de la ENIPC es la creación de un sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) que informe a los ciudadanos sobre el nivel de implementación de la estrategia. Este sistema M&E promueve la comprensión de las metas esperadas y de los resultados promovidos por la ENIPC y debe responder a una visión articulada que permita a actores gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil monitorear, desde un enfoque sistémico la implementación y periódicamente evaluar los logros alcanzados.

Un sistema M&E es un elemento crucial para lograr una implementación efectiva y servir como mecanismo de comunicación y rendición de cuentas a los ciudadanos y funcionarios públicos por igual. Este sistema puede traducir cada objetivo estratégico enunciado en el ENIPC en objetivos de política y acciones, incluyendo tiempos de implementación, responsabilidades y recursos asignados. A su vez, estos deben traducirse en indicadores medibles que den seguimiento al progreso hacia alcanzar los principales objetivos estratégicos (OCDE, 2017^[4]). Como tal, el sistema M&E debe desarrollarse al mismo tiempo que la Política Nacional Anticorrupción (y de Integridad).

El proceso de monitoreo debe basarse en lo siguiente:

- Indicadores que midan aspectos de la implementación de políticas de integridad, enfocados en insumos, actividades y productos.
- Indicadores que midan el nivel de progreso para alcanzar los resultados deseados y los resultados intermedios, así como, en la mayor medida posible, el impacto.

Los indicadores que miden aspectos relacionados al proceso de implementación captan características que están bajo el control de la institución responsable por la implementación. A su vez, los indicadores de resultado miden el progreso para alcanzar los objetivos a cuya consecución la política implementada busca contribuir. Aun cuando los formuladores de políticas usualmente sí tienen algo de control sobre el

proceso de implementación, no tienen control total sobre los resultados, pues muchas variables exógenas pueden interferir, contribuir o socavar la posibilidad de alcanzar el objetivo de política. Si bien las instituciones públicas pueden responsabilizarse por la implementación y el logro de los productos comprometidos, la discusión sobre resultados debe ser más matizada y considerar esta brecha de atribución (*attribution gap*) (OCDE, 2017^[4]).

Más aun, desagregar en actividades los objetivos de política contribuye a apuntalar el ejercicio de monitoreo y obliga a tomar en cuenta responsabilidades institucionales claras. Aun cuando el monitoreo debe llevarse a cabo por parte de cada actor responsable de implementar las acciones y ser parte de la rutina diaria, un sistema central de monitoreo de integridad puede contribuir a la recopilación, unificación y análisis de datos e información descentralizados. Como tal, un sistema central de monitoreo contribuye al análisis macro con respecto al desarrollo, progreso y retraso en la implementación de las actividades, así como de los principales logros. Por ende, un sistema central de monitoreo contribuye a obtener una imagen completa y coherente que facilita la toma de decisiones.

Este sistema central de monitoreo debería ser liderado por el órgano central que conduce la comisión coordinadora cuya creación se recomienda en el capítulo 1 para articular el sistema de integridad del país. En el capítulo también se recomendó que esta función del Secretariado Técnico de la comisión coordinadora la debería desempeñar la PEP. Adicionalmente, como miembro de la comisión coordinadora propuesta, el MIDEPLAN puede asegurar que el monitoreo sobre el progreso de las políticas de integridad se incorpore al Sistema Nacional de Planificación.

El sistema central de monitoreo podría obtener información de diferentes fuentes, que serán comentadas en la siguiente sección. Los indicadores deben permitir orientar acciones oportunas por parte de los niveles gerenciales. En efecto, los objetivos clave del monitoreo son identificar los retos y oportunidades para apoyar la toma de decisiones y permitir ajustes correctivos durante la implementación. Así, el monitoreo debe entenderse como el mecanismo que contribuye a una gestión pública efectiva (OCDE, 2017^[4]). Para procurar esto, el monitoreo necesita institucionalizarse al vincular el proceso de monitoreo al proceso de toma de decisiones y de implementación. Deben establecerse mecanismos y procedimientos claros para dialogar sobre el progreso alcanzado y los cuellos de botella en la implementación. Por ejemplo, se podrían llevar a cabo mesas de discusión interinstitucionales periódicas entre las partes interesadas en la ENIPC. Otra vez, estas reuniones idealmente se realizarían en el marco de la subcomisión sobre prevención recomendada en el capítulo 1.

Finalmente, el desarrollo de un sistema central de monitoreo puede permitir la generación de un sistema de evaluación comparativa (*benchmarking*) que compare el estatus de implementación entre entidades públicas, para así estimular y motivarlas a poner en práctica de manera efectiva las acciones contempladas en la ENIPC o en futuras políticas de integridad. De manera indirecta, la evaluación comparativa puede motivar una competencia entre entidades públicas o, al nivel territorial, entre municipalidades. Así, un sistema central del monitoreo establece incentivos para la mejora continua. Tales incentivos son aún más fuertes cuando la evaluación comparativa se hace pública.

Varios países están implementando tales sistemas de monitoreo (Recuadro 2.1). Sin embargo, se debe prestar atención para que las comparaciones que se realicen tengan sentido y no se penalice indebidamente a las municipalidades o entidades públicas que cuenten con menos recursos o capacidades. Adicionalmente, la presión generada por la evaluación comparativa podría llevar a comportamientos indeseables a fin de sacar ventaja del sistema y comunicar acciones superficiales sin sustancia (OCDE, 2017^[4]). Para mitigar este riesgo, el monitoreo no debe ser comunicado como un mecanismo de control que busque publicitar y avergonzar a los que no tienen tan buen desempeño. Al contrario, el ejercicio de monitoreo debe comunicarse claramente como un ejercicio conjunto y constructivo que permite sostener conversaciones abiertas y transparentes entre actores involucrados con el objetivo de superar posibles retos.

Recuadro 2.1. Prácticas de monitoreo de integridad en países seleccionados de América Latina

Brasil

El Panel de Integridad Pública ([Painel Integridade Pública](#), PIP) permite a los ciudadanos revisar información en línea sobre la estructura, implementación y estatus de monitoreo de programas de integridad en entidades y organizaciones del Gobierno Federal Brasileño. El PIP cae bajo la responsabilidad de la Contraloría General de la Unión (*Controladoria Geral da União*, CGU).

Desde 2017 se requiere que todas las instituciones federales implementen programas de integridad. El PIP incluye varios índices que permiten entender el grado en que las instituciones los han puesto en operación. Por ejemplo, el PIP contiene información sobre cuántas instituciones han implementado unidades de gestión de integridad (*Unidade de Gestao de Integridad*, UGI), si han cumplido con todos los requerimientos debidos para designaciones de la UGI, si cuentan con mecanismos para analizar el nepotismo o conflictos de interés o si tienen áreas responsables de llevar a cabo procesos disciplinarios, entre otros. El PIP también publica los planes de integridad autorizados de todas las instituciones que los hayan ingresado en la plataforma.

Colombia

El [Índice Nacional Anticorrupción](#) (INAC) analiza las capacidades institucionales de entidades públicas en el combate a la corrupción. Se trata de un índice de índices que está elaborado usando la información oficial de entidades nacionales. El INAC evalúa fortalezas y debilidades en términos de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, integridad pública y divulgación de información oficial, incluyendo la información financiera, presupuestal y contractual.

El INAC es un Proyecto de la Secretaría de Transparencia (ST). La ST no sólo hace las estimaciones del INAC sino que también proporciona varios indicadores de sanciones con respecto a crímenes contra la administración pública, tales como corrupción, un indicador de cuánto progreso se ha logrado para dar cumplimiento a la Política Integral Anticorrupción y un Índice de Gobierno Abierto, así como los resultados de sondeos sobre cultura política y desempeño de servidores públicos.

Perú

La Secretaría de Integridad Pública (SIP) desarrolló el Modelo de Integridad como parte del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. El Modelo contiene un conjunto de lineamientos, mecanismos y procedimientos para fortalecer a las entidades públicas en su capacidad interna para prevenir y castigar la corrupción, así como para reforzar sus prácticas contra prácticas poco éticas. Como parte de este programa, la SIP desarrolló un [Índice de Capacidad Preventiva](#) (ICP), en el que se evalúan los avances del Modelo de Integridad.

La SIP hace una estimación en el ICP sobre qué tanto se han implementado los nueve componentes y los 36 subcomponentes respectivos de Modelo de Integridad. Los principales componentes son: Compromiso de la alta dirección, Gestión de riesgos, Políticas de integridad, Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas, Control interno, externo y auditoría, Comunicación y capacitación, Canal de denuncias, Supervisión y monitoreo, y Oficina de Integridad.

Fuente: Compilado por la OCDE con base en páginas web de Brasil, Colombia y Perú. Sobre Brasil y Perú, también véase (OCDE, 2021^[12]), (OCDE, 2021^[13]) y (OCDE, 2019^[14]).

Costa Rica debería establecer procedimientos y criterios claros para evaluaciones independientes y periódicas sobre políticas de integridad que permitan el aprendizaje y una mejora continuas

La evaluación de políticas es un componente clave de una sólida gobernanza pública. Evaluaciones pueden ayudar a asegurar la efectividad del sector público y mejorar la calidad, sensibilidad y eficiencia de los servicios y políticas públicas. La evaluación es esencial para derivar aprendizajes y saber qué funciona, por qué, para quién y bajo qué circunstancias. Conecta a las políticas, formuladores de políticas y ciudadanos, ayudando a procurar que las decisiones estén basadas en evidencia confiable y produzcan los resultados deseados (OCDE, 2020^[5]).

La ENIPC prevé que se realicen evaluaciones, pero no da más detalles. Por ende, Costa Rica podría clarificar cómo y cuándo la ENIPC o futuras políticas de integridad serán evaluadas. Además del conocimiento proporcionado por la CGR a través de auditorías externas, las cuales podrían contemplar auditar aspectos específicos de las políticas de integridad y su desempeño, se recomienda planificar la realización de un ejercicio de evaluación externo. Esta evaluación debería llevarla a cabo un actor u organización independiente, y podría ser comisionada por el organismo responsable del sistema central de monitoreo recomendado previamente. La evaluación debería enfocarse en derivar aprendizajes, evidenciando debilidades y logros clave. Más aún, el proceso de evaluación debería dar recomendaciones concretas para informar las decisiones de formuladores de políticas sobre pasos estratégicos futuros. Por ejemplo, Rumania recientemente comisionó a la OCDE evaluar su Estrategia Nacional Anticorrupción 2016-2020 (OCDE, 2021^[15]).

La metodología usada para evaluar el logro de los resultados contemplados por el ENIPC o las estrategias y políticas futuras podría seguir los criterios de evaluación OCDE-CAD y considerar las siguientes dimensiones:

- **Relevancia:** ¿La ENIPC (o posible política futura) fue diseñada para responder a las prioridades y necesidades del país? ¿Qué tanto siguen siendo válidos sus objetivos? ¿Las partes involucradas se apropiaron y se sienten responsables?
- **Coherencia:** ¿Es la ENIPC (o posible política futura) coherente con respecto a otras reformas y políticas gubernamentales en áreas relevantes clave (coherencia externa)? ¿Fueron los distintos objetivos de la ENIPC (o política futura) diseñados de tal forma como para reforzarse unos con otros y crear sinergias? ¿Se considera que las actividades fueron relevantes para contribuir al logro de los resultados y objetivos (coherencia interna)?
- **Efectividad:** ¿A qué grado la ENIPC (o posible política futura) cumplió con las metas planteadas e implementó las actividades contempladas (nivel de implementación)? ¿Cuáles fueron los principales factores que influyeron sobre el logro o falta de logro de los objetivos?
- **Eficiencia:** ¿Qué tan bien se utilizaron los recursos disponibles para alcanzar los objetivos de la ENIPC (o la posible política futura)? ¿Se alcanzaron los objetivos en el tiempo esperado?
- **Impacto:** ¿Qué diferencias trajo consigo la ENIPC (o posible política futura)? ¿Cuáles fueron los cambios positivos; se observaron consecuencias indeseadas?
- **Sostenibilidad:** ¿En qué forma se basó la ENIPC (o posible política futura) en esfuerzos previos para prevenir y combatir la corrupción y que tan probable es que los cambios implementados sean sostenibles y se mantengan en el tiempo?

Aprovechar los datos e información del sistema M&E de la ENIPC para estrategias de comunicación más efectivas

Comunicar de manera periódica y clara sobre los avances hechos para alcanzar las metas puede contribuir a generar confianza. La comunicación también ayuda a fortalecer los procesos de rendición de cuentas y a apoyar el diálogo entre partes interesadas y a favorecer las decisiones basadas en evidencia. Además, los datos del monitoreo y los resultados de las evaluaciones pueden ayudar a los formuladores de políticas en Costa Rica a desarrollar estrategias efectivas de comunicación. La comunicación puede fomentarse, por ejemplo, por medio de informes públicos anuales y bianuales, así como por páginas web especializadas.

Sin embargo, Costa Rica debiera diseñar tales estrategias de comunicación cuidadosamente. Por ejemplo, mencionar el tema de corrupción y los costos relacionados a este fenómeno podría traer consecuencias indeseables. Especialmente en un contexto en que la corrupción ya está de por sí muy presente en el debate público y los medios de comunicación, las campañas para aumentar la concientización sobre corrupción sólo podrían incrementar la ya de por sí alta percepción sobre el problema existente y por ende confirmar la impresión de que el problema es generalizado. En efecto, investigaciones han mostrado que el comportamiento poco ético es contagioso y puede resultar en un efecto de “profecía de auto cumplimiento”, en tanto la percepción de que la corrupción sea una práctica usual podría llevar a racionalizar y justificar el propio comportamiento poco ético (Gino, Ayal and Ariely, 2009^[16]; Robert and Arnab, 2013^[17]; Ajzenman, 2021^[18]; Bicchieri and Xiao, 2009^[19]; Corbacho et al., 2016^[20]; OCDE, 2018^[21]). Las investigaciones llevadas a cabo en Costa Rica confirmaron este riesgo. Un experimento de información incluido en una encuesta de hogares realizada en Costa Rica mostró que los cambios en las creencias sobre la corrupción, inducidos al mostrar el porcentaje creciente de costarricenses que han presenciado personalmente un acto de corrupción, aumentó la probabilidad de que un encuestado estuviera dispuesto a sobornar a un oficial de policía (Corbacho et al., 2016^[20]).

Tales riesgos relacionados a errores de comunicación pueden prevenirse diseñando cuidadosamente campañas relevantes que se centren más bien en los logros de las políticas de integridad, mostrando que un cambio sí es posible. Está claro que tales resultados tienen que ser reales para evitar fomentar el cinismo, disminuir la confianza en el gobierno y desvincular a los ciudadanos de una participación constructiva en la política (Bauhr and Grimes, 2014^[22]).

Para monitorear y evaluar las políticas de integridad, Costa Rica debería apoyarse en diferentes fuentes de datos e identificar brechas en las áreas para las que no hay información disponible

Identificar un conjunto de indicadores que midan el progreso en la implementación y el logro de los objetivos establecidos en la ENIPC

Como se señaló en la ENIPC, Costa Rica debe enfocarse en identificar un conjunto de indicadores que midan la implementación de acciones concretas y el progreso para alcanzar las metas y los resultados propuestos. Para esto, se requerirá de una multiplicidad de indicadores. Usar indicadores de diferentes fuentes puede darle al tomador de decisiones políticas una visión más integrada y holística de lo que sucede en realidad. El Cuadro 2.1 presenta ejemplos de diversas fuentes de datos que pueden ser usadas como indicadores.

Cuadro 2.1. Fuentes de datos potenciales para indicadores que midan políticas de integridad

Fuente de datos	Descripción	Ejemplos
Información administrativa	Información cuantitativa compilada de forma rutinaria por instituciones gubernamentales, organizaciones internacionales o grupos de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> Número de quejas recibidas en un periodo dado Datos sobre el uso de herramientas basadas en internet para interactuar con ciudadanos Porcentaje de declaraciones patrimoniales que derivan en una investigación Porcentaje de niveles gerenciales medios que recibieron capacitación sobre gestión de conflictos de interés
Encuestas al público	Información recopilada por medio de encuestas al público en general que pueden usarse para generar calificaciones para indicadores basados en las percepciones y experiencias del público.	<ul style="list-style-type: none"> Preguntas sobre la percepción de corrupción en general o en diversas instituciones o servicios públicos Preguntas sobre victimización, p.ej. porcentaje de población que dio un soborno a un funcionario público o al que funcionarios públicos le hicieron una petición de cohecho durante los últimos 12 meses.
Encuestas a expertos	Información recopilada de manera confidencial a individuos con conocimiento especializado con base en su experiencia o posición profesional. La elección de expertos es crucial y debe ajustarse a las preguntas que se hacen.	<ul style="list-style-type: none"> Grado en el que los expertos consideran que un mecanismo o medida de política se ha implementado efectivamente en la práctica, p.ej.: <ul style="list-style-type: none"> ¿En los hechos, la regulación que protege a denunciantes es efectiva en protegerlos de represalias en el lugar de trabajo? ¿En los hechos, es efectiva la regulación que restringe el reclutamiento en el sector privado de jefes de Estado y ministros después de trabajar en el gobierno?
Encuestas a personal	Información recopilada por medio de encuestas a empleados/funcionarios públicos que puede usarse para generar calificaciones para indicadores basados en sus experiencias y percepciones. Las encuestas a empleados pueden cubrir una muestra de todo el servicio civil o limitarse a muestras de una o más entidades públicas específicas.	<ul style="list-style-type: none"> ¿Tiene confianza de que, si usted comunica una denuncia en su organización, será investigada adecuadamente? ¿Es más factible que las personas que evaden seguir lineamientos éticos bajo ciertas circunstancias sean más exitosas en sus carreras profesionales que aquellas que no lo hacen? La organización me hace saber claramente cómo comportarme apropiadamente con otras personas dentro de la organización. Mi supervisor pone un buen ejemplo en términos de comportamiento ético.
Encuestas a empresas	Información recopilada por medio de encuestas a empresas privadas que puede usarse para generar calificaciones para indicadores basados en sus percepciones o experiencias. Las encuestas a empresas pueden desagregarse por sectores o tamaño, por ejemplo.	<ul style="list-style-type: none"> Preguntas sobre la percepción de corrupción en general o en diversas instituciones o servicios públicos, p.ej. porcentaje de empresas que perciben a la corrupción como un limitante significativo. Preguntas sobre victimización, p.ej. porcentaje de negocios que dieron un soborno a un funcionario público o al que funcionarios públicos le hicieron una petición de cohecho durante los últimos 12 meses
Grupos focales	Los grupos focales juntan a muestras estructuradas de personas para recopilar opiniones en un escenario de grupo interactivo en el que los participantes pueden interactuar entre sí. Los grupos focales pueden ser más rápidos y menos costosos que encuestas representativas más grandes.	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son principales retos que enfrentan las compañías privadas que quieren reportar irregularidades en procesos de licitación pública? Nivel de concientización de niveles gerenciales medios sobre la gestión de riesgos de fraude y corrupción. Experiencias de grupos vulnerables de ciudadanos con acceso a servicios públicos.
Comentarios	Datos recopilados por investigadores o personal de campo. Esta información se puede obtener por estudios de caso a profundidad u observaciones sistemáticas de escenarios o una institución en particular.	<ul style="list-style-type: none"> Revisar la periodicidad y completitud de prácticas de gestión de riesgos. Porcentaje de seguimiento e implementación de los reportes de auditoría interna.
Documentos y legislación	Información extraída de documentos escritos. Puede usarse para verificar la existencia de algunas regulaciones, productos y procedimientos.	<ul style="list-style-type: none"> ¿Las entidades públicas regularmente publican información sobre X? Disponibilidad de reportes sobre el costo total y avance físico de grandes proyectos de infraestructura.

Fuente: (OCDE, 2017^[4]) con base en información adaptada de (United Nations, 2011^[23]) (Parsons, 2013^[24]) (Kaptein, 2007^[25])

Desde la adopción de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública, el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios sobre Integridad Pública (SPIO) ha estado desarrollando un marco para un conjunto de indicadores ([Indicadores de Integridad Pública](#), PII) para medir la implementación exitosa de la Recomendación. El marco establece indicadores estándar sobre un sistema de integridad pública a nivel nacional para prevenir la corrupción, mala gestión y el desperdicio de recursos, y para evaluar su capacidad detectar y mitigar riesgos de corrupción por parte de diversos actores en el sistema. Estos PII combinan subindicadores que establecen salvaguardas mínimas en los ámbitos legal, procedimental e institucional para la independencia, cumplimiento de mandato y capacidad operativa de actores de integridad clave con subindicadores orientados a resultados aprovechando información de encuestas y de datos administrativos. Los PII aplican un enfoque de métodos mixtos que aprovechan tanto datos administrativos como grandes datos (*big data*) proporcionados directamente por gobiernos y encuestas (Recuadro 2.2). Costa Rica como país miembro de la OCDE es parte de la recolección de datos para PII, lo que le permite comparar su desempeño con otros países en temas de integridad. Costa Rica podría considerar incluir algunos de los subindicadores de PII dentro de su propio marco M&E.

Recuadro 2.2. El enfoque de métodos mixtos de los Indicadores de la OCDE sobre Integridad Pública

Tener mejores indicadores requiere dejar atrás indicadores compuestos basados en juicios expertos. Por ello, los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE están transitando hacia mayor uso de otras dos fuentes de información:

- **Datos administrativos, incluyendo *big data* y analítica de datos:** la estandarización y mejor uso de datos administrativos son claves para lograr mejores mediciones de corrupción, anticorrupción y del sistema de integridad público. Hasta ahora ello ha sido una frontera casi inexplorada en el ámbito internacional, pero las autoridades nacionales usan tales datos en sus propias estrategias porque son precisos, objetivos y confiables. Varios Indicadores de Integridad Pública usan datos administrativos y uno usa herramientas de análisis semántico (minería de textos).
- **Datos de encuestas de oficinas nacionales de estadística y otros organismos de la administración estatal:** La OCDE tiene experiencia desarrollando módulos de integridad pública para encuestas administradas por oficinas nacionales de estadística (población en general y encuestas de empresas) y por unidades centrales de gobierno responsables para la política de Gestión de Recursos Humanos (encuestas de empleados y/o de usuarios o proveedores de servicios públicos). Estos pueden ser parte de módulos de gobernanza más amplios o encuestas de victimización específicas. Tales datos basados en experiencias son claves para captar resultados.

Para construir la base de evidencias para monitorear y evaluar la ENIPC, así como una Política Nacional Anticorrupción (Integridad), Costa Rica podría seguir un enfoque similar basado en distintas fuentes de datos. Las encuestas de ciudadanos y funcionarios se comentan en las siguientes secciones. Más aún, Costa Rica puede aprovechar indicadores existentes en el país que pueden ser usados para medir algunos de los cambios deseados, objetivos y actividades de la ENIPC, así como identificar brechas y nutrir estrategias y políticas futuras.

En particular, las siguientes tres fuentes de información podrían usarse para identificar a indicadores relevantes o, de ser necesario, adaptarse para incluir aspectos adicionales pertinentes para la ENIPC:

- El nuevo Índice de Capacidad de Gestión (ICG) desarrollado por la CGR (Recuadro 2.3) proporciona información relevante sobre gestión de riesgos y ética, que podría usarse para monitorear la implementación de objetivos de política relacionados en la ENIPC, y estaría alineado con la revisión recomendada e implementación ampliada del Modelo de Gestión Ética (capítulo 1).
- Para fortalecer los mecanismos de evaluación en aras de promover la transparencia y rendición de cuentas de las municipalidades, la CGR desarrolló el Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM). Este índice aborda dos grandes categorías: los Servicios Municipales Básicos y los Servicios Municipales Diversificados. Los primeros son proporcionados por todos los 84 gobiernos locales, mientras que los segundos por un número más pequeño y variable de municipalidades (CGR, 2021^[26]).
- El Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) difundido por la Defensoría en coordinación con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, evalúa cuatro temas distintos: acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos de gobierno abierto. La sección de acceso a la información evalúa la calidad y el tipo de información que se publica en el portal institucional. La sección de rendición de cuentas evalúa si la información publicada es correcta y relacionada con las competencias, responsabilidades y objetivos institucionales. La sección de participación ciudadana evalúa la calidad de los canales a disposición de los ciudadanos para interactuar y participar en los procesos de evaluación, control y planeación institucional. Por último, la sección de datos de gobierno abierto evalúa si los datos publicadas en el portal institucional cumplen con el formato de datos abiertos, permitiendo su uso, reúso y distribución. De acuerdo con entrevistas realizadas por la OCDE para el presente Estudio de Integridad, la Defensoría actualmente está considerando una revisión del ITSP, que podría permitir ajustarlo más cercanamente a los objetivos relacionados de la ENIPC.

Recuadro 2.3. Establecer las bases para promover prácticas efectivas de gestión pública: el nuevo Índice de Gestión Institucional de Costa Rica (ICG)

Hasta 2019, la Contraloría General de la República (CGR) de Costa Rica usaba el Índice de Gestión Institucional (IGI) para medir algunos aspectos clave de la gestión pública. El IGI se enfocaba en asegurar que el sector público implemente procesos gerenciales y estructuras en ocho procesos de apoyo al público (planificación, gestión financiero-contable, control interno, contratación administrativa, presupuesto, tecnologías de la información, servicio al usuario y recursos humanos), orientados a la consecución de tres objetivos: eficiencia, transparencia y prevención de la corrupción. Los resultados se publicaban por medio de un sistema de puntuación en el que cada institución evaluada obtenía una calificación (CGR, 2019^[27]). Aun cuando estos aspectos básicos por sí solos no garantizaban el éxito en la operación institucional, determinaban un umbral mínimo de acuerdo al marco regulatorio, la técnica y las buenas prácticas.

Después de 2019, la CGR concluyó que el sector público había avanzado razonablemente bien en cumplir con estos aspectos formales y se orientó a promover prácticas más efectivas. Junto con un nuevo marco, el Modelo Integrado de Gestión Pública (MiGIPS), esto llevó al Índice de Capacidad de Gestión (ICG). El ICG hace una medición de prácticas en cuatro dimensiones: Estrategia y estructura; Liderazgo y cultura; Procesos e información; Competencia y equipos. Todas las dimensiones apuntan a fortalecer la capacidad de gestión institucional, que se refiere a la articulación y preparación de los recursos disponibles de cada entidad para cumplir con sus funciones, objetivos y alcanzar los resultados contemplados. EL ICG se empezó a implementar por primera vez en 2021, después de un proceso piloto en 2020 para probar la herramienta y los modelos. La CGR planea realizar la medición cada dos años. Si bien todas las dimensiones y varias prácticas son relevantes desde la perspectiva de integridad pública, es pertinente subrayar dos aspectos del reporte de 2021 (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Índice de Capacidad de Gestión sobre gestión de riesgos y comportamiento ético, 2021

Dimensión "Estrategia y Estructura" Práctica 8 "Orientación de la acción institucional hacia la gestión de riesgos"	Dimensión "Liderazgo y cultura organizacional" Práctica 4 "Conducción hacia principios y comportamientos éticos"
<ul style="list-style-type: none"> • Esta práctica, busca identificar, evaluar y administrar los riesgos institucionales para la toma de decisiones ágil y oportuna orientada al logro de los objetivos. • Un 43,1% de las instituciones no disponen de una estrategia de gestión integral de riesgos, considerando los riesgos de corrupción. • Sólo un 73,8% de las instituciones definen el nivel de riesgo institucional aceptable (apetito al riesgo) así como el perfil del riesgo y la capacidad de riesgo a nivel institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esta práctica arraiga en la cultura organizacional, los principios y valores éticos que deben regir los comportamientos de los miembros de la organización. • 76.0% de las instituciones hacen esfuerzos por fortalecer la cultura ética. • 68,5% de las instituciones se esfuerzan por promover que los empleados internalicen cómo resolver conflictos de interés, identificándolo como uno de los temas que requieren de mayor esfuerzo en Costa Rica. • 79.2% de las instituciones promueven comportamiento ético acorde con los valores institucionales, lo que es atribuible a la consolidación gradual de comisiones éticas (CIEV) en entidades públicas.

Fuente: (CGR, 2021^[28]).

Fuente: Basado en información proporcionada por la Contraloría General de la República de Costa Rica, (CGR, 2019^[27]) y (CGR, 2021^[28]).

Los datos de encuestas a funcionarios públicos podrían aportar conocimiento sobre cómo las políticas de integridad contribuyen a una cultura de integridad en el sector público de Costa Rica

Las encuestas al personal permiten a los formuladores de políticas saber si las políticas de integridad cambian las percepciones, experiencias, actitudes y conductas de funcionarios públicos y contribuyen a la medición del objetivo de política de procurar un clima de integridad dentro del sector público. Las encuestas de funcionarios también son útiles para realizar evaluaciones diagnósticas que precedan y alimenten el diseño de políticas de integridad pública. Una encuesta del personal del sector público centralmente administrado que cubra varios aspectos del empleo público tiene la ventaja de que los datos recopilados pueden ser correlacionados y comparados con otras organizaciones.

Varios países de la OCDE monitorean sus políticas de integridad usando encuestas al personal (Cuadro 2.3). Por ejemplo, en los Países Bajos una encuesta integral al personal se ubica en el centro de la definición de la agenda de las futuras políticas de integridad (Recuadro 2.4). En Reino Unido, la Encuesta al Personal del Servicio Civil (*Civil Service People Survey*) anualmente encuesta a aproximadamente 300 000 personas de 98 organizaciones. Esta encuesta provee una evaluación comparativa de diversas entidades públicas. Entre varios de los aspectos que abarca, se puede resaltar: compromiso de los empleados, confianza en el liderazgo y trato equitativo. Una variación significativa entre estos componentes podría implicar un riesgo de integridad. Más aún, la calificación global de las respuestas puede dar no sólo un panorama general del Servicio Civil del Reino Unido sino también resaltar retos existentes dentro de organizaciones individuales. Finalmente, la encuesta permite realizar un análisis transversal impulsado por la repetición de preguntas en intervalos regulares. Información similar se recopila en Colombia, donde el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) lleva a cabo anualmente una Encuesta de Ambiente y Desempeño Institucional (EDI) que integra preguntas relacionadas a iniciativas específicas sobre integridad pública.

Cuadro 2.3. Encuestas al personal apuntalan políticas de integridad basadas en evidencia en países de la OCDE

	La "integridad en el lugar de trabajo" se evalúa de forma centralizada en un encuesta de empleados a toda la administración	Se están utilizando encuestas de empleados para evaluar el sistema de integridad
Australia	●	●
Austria	○	●
Bélgica	○	●
Canadá	●	●
Chile	○	●
República Checa	○	○
Dinamarca	○	○
Estonia	●	-
Finlandia	●	○
Francia	○	○
Alemania	○	○
Grecia	○	○
Hungría	○	○
Islandia	●	●
Irlanda	○	○

	La "integridad en el lugar de trabajo" se evalúa de forma centralizada en un encuesta de empleados a toda la administración	Se están utilizando encuestas de empleados para evaluar el sistema de integridad
Israel	●	-
Italia	○	○
Japón	○	○
Corea	○	●
Letonia	●	-
Luxemburgo	○	-
México	●	●
Reino Unido	○	●
Nueva Zelanda	○	●
Noruega	●	●
Polonia	○	○
Portugal	○	-
República Eslovaca	○	○
Eslovenia	○	○
España	○	○
Suecia	○	●
Suiza	○	-
Turquía	○	●
Reino Unido	●	●
Estados Unidos de América	●	●
● Sí	11	15
○ NO	24	14

Nota: Cuando no hubo datos disponibles, ello se indica por -.

Fuente: OCDE (2016), Encuesta sobre Gestión Estratégica de Recursos Humanos, OCDE, París y OCDE (2016), Encuesta sobre Integridad en el Sector Público, OCDE, París.

Recuadro 2.4. Monitor de integridad en la administración pública holandesa

Desde 2004, el Ministerio del Interior holandés periódicamente comenta sobre el estado de la integridad en el sector público del país. Para este fin, se hace un sondeo de los funcionarios políticos, secretarios generales (*secretaries-general*) directores y miembros del servicio civil, tanto en el gobierno central como en las provincias y municipalidades, usando métodos mixtos, incluyendo sondeos en línea con muestras grandes y entrevistas a profundidad.

El Monitor de Integridad (*Integrity Monitor*) apoya a los formuladores de políticas holandeses en el diseño, implementación y comunicación de políticas de integridad. Los resultados de cada Monitor se reportan directamente al Parlamento. El Ministerio del Interior usa al Monitor para aumentar la concientización ética, detectar brechas de implementación y vincularse con la administración pública descentralizada para que asuma su responsabilidad para la regulación de integridad. El conocimiento obtenido de ediciones pasadas del Monitor han ayudado a identificar prioridades para los esfuerzos anticorrupción y a virar las políticas de integridad desde la prohibición hacia la formación de una cultura organizacional de integridad.

Fuente: presentación por parte de Marja van der Werf (Ministerio del Interior Holandés y de Relaciones con el Reino) dada en una reunión del Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios sobre Integridad Pública (28 de marzo de 2017, en París). Lamboo T. & De Jong, J. (2015): Monitoring Integrity. The development of an integral integrity monitor for public administration in the Netherlands. In Hoekstra, A. & Huberts, L. Gaisbauer, I. (eds.), 'Integrity Management in the Public Sector. The Dutch Approach'.

Así, Costa Rica podría considerar llevar a cabo una encuesta periódica y administrada centralmente de funcionarios públicos en toda la administración pública nacional. El MIDEPLAN podría aplicar la encuesta de forma periódica a todos los funcionarios que laboran en la administración pública. Alternativamente, la encuesta podría ser aplicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica, e incluiría varias preguntas relativas a la gestión de recursos humanos en el sector público, adicionalmente a las preguntas sobre integridad. Los resultados de la encuesta podrían dar un punto de referencia (*benchmark*) y usarse para aportar a las evaluaciones de riesgos de integridad en la administración pública nacional.

Ya sea para complementar o como alternativa a la encuesta aplicada centralmente, Costa Rica podría también llevar a cabo encuestas ad hoc más limitadas al personal en toda la administración pública nacional, en sectores particulares o en entidades públicas específicas para nutrir la formulación de políticas. Sin embargo, aun cuando, por ejemplo, pueden ser útiles para propósitos de comunicación o diseño de políticas, tales encuestas carecen de las ventajas de una encuesta periódica y aplicada centralmente que pueda ser usada para propósitos de evaluación comparativa (*benchmarking*) y analizar el progreso de más largo plazo para lograr los objetivos de integridad (OCDE, 2019^[29]).

De hecho, ya se han tomado los primeros pasos para la implementación de encuestas de personal en Costa Rica. Sin periodicidad sistemática, la CGR ha venido aplicando la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción (ENPC), un instrumento de medición que sondea tanto a ciudadanos como a servidores públicos. La encuesta pregunta a los encuestados su opinión y experiencia personal con respecto a acciones para prevenir la corrupción, su percepción sobre procedimientos susceptibles de corrupción, cultura de prevención, así como su percepción general sobre la corrupción. Esta encuesta contiene dos módulos diferentes, cada uno enfocado a diferentes audiencias (véase Recuadro 2.5 para funcionarios públicos; Recuadro 2.7 en la siguiente sección para ciudadanos).

El módulo para funcionarios públicos indaga sobre los valores y la cultura de ética organizacional al medir variables relacionadas con el entorno de control. Sin embargo, la CGR sostuvo que no recopilan o analizan datos de la encuesta ENPC con propósito de monitoreo. Más bien, cada institución es responsable de monitorear su entorno de control. La CGR usa los datos recopilados para cumplir con su mandato de

supervisión externa. Sin embargo, en el futuro las preguntas actualmente contenidas en la ENPC podrían nutrir el proceso de evaluación y monitoreo de la ENIPC.

Recuadro 2.5. La Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción 2020 – Módulo de Funcionarios Públicos

En febrero de 2020, la Contraloría General de la República (CGR) llevó a cabo la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción (ENPC 2020), para indagar las opiniones de los ciudadanos (módulo 1) y funcionarios públicos (módulo 2) sobre la prevención de la corrupción en el sector público. La información se obtuvo por medio de entrevistas telefónicas basadas en muestras dirigidas a ciudadanos y funcionarios públicos.

Cabe destacar los siguientes resultados del módulo aplicado a funcionarios públicos:

- 87.0% considera que la corrupción los afecta en su vida diaria, principalmente por el mal uso de recursos (12.5%), el impacto en sus finanzas personales (11.2%) y la disminución de oportunidades laborales (8.1%).
- Del total de encuestados, 49.1% indicaron que estaban conscientes de acciones en su institución para prevenir la corrupción, siendo las principales la educación y promoción de valores (23.4%), la aplicación de controles (17.2%) y la aplicación de leyes y reglamentos (7.2%). En comparación con los resultados de 2016, hubo un aumento en el número de encuestados que afirmaron saber sobre las acciones tomadas en la institución en la que laboran para prevenir la corrupción (46.0% en 2016).
- Con respecto a la cultura de prevención de la corrupción, 58.3% de los servidores públicos señalaron que la ciudadanía es la principal responsable de prevenir la corrupción, seguida del sector público (24.1%) y empresas privadas (0.8%). Además, se percibió que los valores más relevantes al llevar a cabo acciones preventivas son la honestidad (45.4%), la ética (11.3%) y la probidad (10.9%).
- En lo referente a conocimiento sobre actos de corrupción, 30.7% reportaron haber sido testigos de un caso de corrupción en su institución; de estos, 72.1% presentaron un reporte. Las principales razones para no presentar un reporte fueron: temor a represalias (45.5%), no sentir que resultaría en un cambio (18.2%) y desconfianza en el sistema (11.4%).

Fuente: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpc-2020/perc-fp.html>

Los datos de interacciones ciudadanas con el gobierno y encuestas a ciudadanos pueden ayudar a entender cómo las políticas de integridad impactan el conocimiento sobre integridad en toda la sociedad y fomentan el control social

Adicionalmente a encuestas a servidores públicos, las encuestas a ciudadanos constituyen otra herramienta que puede aportar a la formulación de políticas y ser usada para propósitos de monitoreo y evaluación. Algunos estudios existentes que encuestaron a ciudadanos en Costa Rica (p.ej. Índice de Percepción de la Corrupción, Barómetro Global de la Corrupción, Latinobarómetro, Barómetro de las Américas) dan perspectivas útiles sobre las opiniones y actitudes dominantes con respecto a la corrupción. No obstante, la evidencia resultante de estas encuestas, que permiten realizar comparaciones internacionales, no ofrecen una evaluación detallada sobre integridad en el contexto del país.

Las encuestas a ciudadanos son una herramienta flexible que da información relevante dependiendo de cómo se usan, analizan y procesan los datos que proporciona. Los países de la OCDE han incluido tres elementos clave en las encuestas a ciudadanos y usan sus resultados para propósitos diversos. El Recuadro 2.6 señala componentes fundamentales que se han incluido en encuestas a ciudadanos en países de la OCDE y cómo pueden aportar a la formulación de políticas en materia de integridad. Una encuesta a ciudadanos puede incluir preguntas sobre su percepción de funcionarios públicos en las instituciones públicas. También podría preguntarles sobre las raíces de su desconfianza en el gobierno y las actitudes y valores que relacionan con el puesto público. Una muestra aleatoria de ciudadanos podría, por ejemplo, presentarse con una Escala Semántica Diferencial para expresar sus asociaciones con el sector público de Costa Rica. Repetir mediciones similares sobre la misma muestra o una comparable después de la implementación de las políticas probaría un efecto de cambio de postura.

Recuadro 2.6. Posibles componentes de una encuesta ciudadana de integridad

Las encuestas a ciudadanos constituyen una herramienta de medición valiosa para recopilar evidencia sobre el diseño, implementación y comunicación de políticas de integridad. Dicha herramienta puede usarse para varios objetivos. Los siguientes elementos podrían incluirse en una encuesta de integridad:

- **Valores y actitudes:** una encuesta de valores y actitudes es especialmente útil como herramienta de diagnóstico ex-ante sobre políticas de concientización y cambio conductual. Para diseñar una campaña de concientización atractiva y efectiva, se puede realizar una encuesta que indague qué valores relacionados a la integridad le importan más a un amplio grupo de ciudadanos.
- **Experiencia, concientización y percepción de la corrupción:** la corrupción está fuertemente arraigada en interacciones sociales, el Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional y otros sondeos internacionales darían una visión inmediata de qué tan común es el cohecho en Costa Rica, dónde y cuándo un ciudadano se enfrenta al soborno y qué tan fuerte es percibida la corrupción en varios sectores. Una encuesta dirigida sólo a ciudadanos costarricenses podría evaluar a más detalle experiencias, concientización y percepción de la corrupción con relación al contexto del país.
- **Dilemas y justificaciones:** fortalecer una cultura de integridad en toda la sociedad significa habilitar a los ciudadanos a identificar y reaccionar a violaciones de integridad. Se pueden identificar situaciones en que los ciudadanos participen o justifiquen/toleren algunos tipos de violaciones de integridad. Confrontarlos con dilemas éticos prácticos en preguntas de encuestas podría ayudar a los formuladores de políticas a comprender qué violaciones de integridad son aceptadas por la sociedad, a quién le asignan responsabilidad y cómo lo procesan con base en su desagrado general de la corrupción.

Fuente: (OCDE, 2019_[29]).

Como se señaló anteriormente, la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción tiene un módulo que encuesta a los ciudadanos sobre su conocimiento de acciones para prevenir la corrupción, procedimientos administrativos susceptibles de corrupción, experiencia sobre actos de corrupción, cultura de la prevención y, en general, percepción sobre la prevención de la corrupción en el sector público (Recuadro 2.7).

Recuadro 2.7. La Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción 2020 – Módulo de Ciudadanos

En febrero de 2020 la Contraloría General de la República (CGR) llevó a cabo la Encuesta Nacional sobre Prevención de la Corrupción (ENPC 2020) para explorar las opiniones de ciudadanos (módulo 1) y funcionarios públicos (módulo 2) sobre la prevención de la corrupción en el sector público. La información se obtuvo por medio de una entrevista telefónica basada en marcos de muestreo dirigidos a ciudadanos y funcionarios públicos.

Cabe destacar los siguientes resultados del módulo aplicado a ciudadanos:

- 85.7% considera que la corrupción los afecta negativamente en su vida diaria. A este respecto, 15.3% indicaron que la corrupción causa inseguridad, 15.2% que afecta la economía del país y la suya propia y 11.2% que provoca aumentos de impuestos.
- En línea con los resultados de la anterior encuesta, consideraron que los trámites con mayor nivel de corrupción fueron: solicitud de licencia de conducir (71.7%), pasar mercancías por aduanas (68.0%), infracciones de tránsito (64.7%) y permisos de construcción (62.3%). Por otro lado, los trámites indicados como los más complicados o como complicados fueron las peticiones de cita médica (15.7%), la solicitud de permisos de construcción (8.4%) y procedimientos ante la Caja Costarricense de Seguro Social (7.6%), mencionados anteriormente.
- Con respecto a la cultura para prevenir la corrupción, 64.7% indicaron que los ciudadanos son los principales responsables de prevenirla, seguidos del sector público (23.6%) y empresas privadas (2.2%). Además, se percibe que los valores más relevantes cuando se realizan acciones preventivas son la honestidad (43.8%), honradez (8.8%) y respeto (7.2%).
- En términos generales, los ciudadanos perciben que 38.1% de las instituciones previenen actos de corrupción, lo cual representa un aumento con respecto a 2016, cuando 29.3% de los encuestados contestaron en el mismo sentido. Finalmente, 70.5% consideraron que la sociedad costarricense es muy tolerante a la corrupción, una ligera caída con respecto a 2016 cuando 71.1% de los encuestados señalaron una alta tolerancia a la corrupción.

Fuente: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docswweb/enpc-2020/perc-cuid.html>

Las encuestas a ciudadanos son un termómetro para medir la percepción hacia el sector público y pueden indicar el nivel de confianza ciudadana, identificando en qué áreas tal confianza es especialmente débil y en dónde se deben enfocar las acciones para aumentarla. Tales encuestas generan datos que ayudan a nutrir la conversación entre gobiernos y ciudadanos. De hecho, se considera que son unas de las fuentes más valiosas para la formulación de políticas de integridad pública, especialmente cuando también miden niveles de confianza. La confianza en las instituciones públicas es un tema clave de integridad pública y la falta de esta afecta la disponibilidad de los ciudadanos y de las empresas a actuar ante políticas y contribuir a la integridad pública. Más aún, la integridad es una de las cinco dimensiones políticas clave que impulsan la confianza ciudadana (OCDE, 2017^[30]).

Para contar con datos comparables a lo largo del tiempo, Costa Rica podría considerar incluir preguntas o módulos a las encuestas longitudinales existentes llevados a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Tales preguntas podrían desarrollarse con base en las buenas prácticas internacionales y calibrarse junto con la institución rectora del sistema de integridad del país para ajustarse al contexto de Costa Rica. La OCDE recientemente implementó en 22 países OCDE la encuesta sobre los determinantes de confianza en instituciones públicas (*OECD Trust Survey*) que monitorea la confianza de las personas en distintas instituciones y niveles de gobierno en los países (OCDE, 2022^[31]). Costa Rica no formó parte de este primer ejercicio, pero el país podría considerar implementar dicha encuesta en el futuro. Además, estudios de caso a profundidad sobre el tema de confianza se llevaron a cabo en Corea (OCDE/KDI, 2018^[32]), Finlandia (OCDE, 2021^[33]). Noruega (OCDE, 2022^[34]) y, próximamente, Nueva Zelanda y Brasil.

De manera similar a las encuestas de personal, Costa Rica podría producir encuestas ad hoc dirigidas a ciudadanos o usuarios que sirvan propósitos específicos que van más allá del contenido incluido en encuestas periódicas. Con tal propósito, entidades públicas podrían colaborar con actores externos, tales como centros académicos de investigación, como lo es el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

La retroalimentación de los usuarios de servicios públicos también podría recopilarse de una forma aún más ad hoc. Por ejemplo, se podría invitar a los usuarios de servicios en Costa Rica a responder breves encuestas de satisfacción. De forma anónima, los encuestados podrían indicar no sólo su opinión sobre la calidad del servicio público proporcionado, sino también cómo perciben la integridad de la institución o de los servidores públicos con que interactuaron. Cabe destacar esto último pues la integridad también cubre, por ejemplo, temas relacionados al acoso. Integrar herramientas de retroalimentación en situaciones en que los ciudadanos y servidores públicos interactúan puede ayudar a los formuladores de políticas a extraer datos relacionados a la calidad del servicio público, lo que ayudaría a fomentar la confianza en instituciones públicas. Los mecanismos de retroalimentación les brindan a los ciudadanos la oportunidad no sólo de recompensar una buena experiencia, sino también de avisar sobre una mala experiencia, teóricamente previniendo a los ciudadanos para evitar la generalización de una mala experiencia a todo el sector público. A su vez, aquellos que mencionan una experiencia positiva estarían facilitando una reconsideración de sus actitudes hacia el sector público (OCDE, 2019^[29]).

El aumento en la interacción digital entre ciudadanos y el sector público genera una multiplicidad de oportunidades para integrar preguntas a los procedimientos en línea que después pueden ser usados para evaluar el impacto de las políticas de integridad. El MIDEPLAN o el Instituto de Estadística y Censos de Costa Rica podría desarrollar un marco estandarizado para el diseño y análisis de tales preguntas de opinión, con el objetivo de asegurar la comparabilidad de información entre diversas instituciones. Otra forma de lograr la retroalimentación de los ciudadanos sobre funcionarios públicos es a través del llamado mecanismo ambiente de rendición de cuentas: en elemento físico, p.ej. un poster o una pantalla se colocan directamente en la oficina pública para que los ciudadanos dejen sus comentarios (Zinnbauer, 2012^[35]). La instalación de tales mecanismos en oficinas gubernamentales de Costa Rica podría ponerse en operación de forma aleatoria e ir acompañada de la evaluación de su impacto.

Propuestas de acción

Este capítulo ofrece recomendaciones para construir a partir de la ENIPC y continuar trabajando hacia el establecimiento de un sistema de integridad coherente e integral en el país. Sin embargo, es clave procurar que se logre el objetivo de la ENIPC de desarrollar una política de integridad, que se apruebe dicha política entre los más altos niveles de decisión y que cuente con objetivos, actividades y responsabilidades claras y medibles.

Para lograr aterrizar la ENIPC y lograr resultados tangibles, Costa Rica podría en particular considerar las siguientes recomendaciones:

- El MIDEPLAN podría desempeñar un papel clave para promover la integridad pública por medio del Sistema Nacional de Planificación, procurando que se incluya el tema de integridad en el próximo Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026.
- En el tema de integridad, el PND 2022-2026 podría priorizar: (1) mejorar la coherencia y cooperación entre actores del sistema de integridad por medio del mecanismo de cooperación cuya creación se recomienda en el capítulo 1, y (2) una elaboración participativa de la Política Nacional Anticorrupción como se subraya en la ENIPC y su inserción dentro de los planes pertinentes del Sistema Nacional de Planificación.
- Proporcionar lineamientos a los niveles subnacionales para implementar el Modelo de Gestión Ética e incentivar el desarrollo de sus propias políticas de integridad, especialmente con el objetivo de generar sinergias por medio de los planes territoriales de desarrollo.

Asimismo, el capítulo propone varios caminos para asegurar el monitoreo efectivo y la evaluación de la ENIPC y futuras políticas de integridad. Para tal fin, Costa Rica podría en particular considerar las siguientes acciones:

- Establecer un sistema central de monitoreo de integridad, que produzca informes periódicos sobre los avances en la implementación de la ENIPC o futuras políticas de integridad y que pueda ayudar a gestionar y comunicar el progreso alcanzado en la consecución de las metas de integridad.
- Costa Rica debería establecer procedimientos y criterios claros para evaluaciones periódicas e independientes de las políticas de integridad. Ello, para lograr un aprendizaje y mejoría continuos y para aprovechar los datos y la información del sistema de M&E a fin de habilitar estrategias de comunicación más efectivas.
- Para monitorear y evaluar políticas de integridad, Costa Rica debe aprovechar distintas fuentes de datos e identificar brechas en áreas donde no hay información disponible. En particular, necesita de un conjunto de indicadores para medir el progreso en la implementación de la ENIPC. Los datos de encuestas a funcionarios públicos y ciudadanos podrían arrojar información sobre cómo las políticas de integridad contribuyen a formar una cultura de integridad en el sector público de Costa Rica, cómo generan confianza en el gobierno y cómo impacta la concientización en materia de integridad en la sociedad en su conjunto.

Referencias

- Ajzenman, N. (2021), "The Power of Example: Corruption Spurs Corruption", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 13/2, pp. 230-57, <https://doi.org/10.1257/APP.20180612>. [18]
- Bauhr, M. and M. Grimes (2014), "Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability", *Governance*, Vol. 27/2, pp. 291-320, <https://doi.org/10.1111/gove.12033>. [22]
- Bicchieri, C. and E. Xiao (2009), "Do the right thing: But only if others do so", *Journal of Behavioral Decision Making*, Vol. 22/2, pp. 1191-208, <https://doi.org/10.1002/bdm.621>. [19]
- CGR (2021), *Capacidad de Gestión Institucional*, Contraloría General de la República, San José de Costa Rica, http://www.asamblea.go.cr/ga/control_interno/DFOE-CAP-SGP-00006-2021.pdf (consultado el 2 de junio de 2022). [28]
- CGR (2021), *Índice de Gestión de Servicios Municipales*, Contraloría General de la República, San José de Costa Rica, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igsm/2021/informe-SGP-IGSM-2021.pdf> (consultado el 2 de junio de 2022). [26]
- CGR (2019), *Índice de Gestión Institucional. Memoria Anual 2019*, Contraloría General de la República, San José de Costa Rica. [27]
- Corbacho, A. et al. (2016), "Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy: Evidence from a Survey Experiment in Costa Rica", *American Journal of Political Science*, Vol. 00/0, pp. 1-16, <https://doi.org/10.1111/ajps.12244>. [20]
- ENIPC (2021), *ENIPC – Costa Rica Integra | Sociedad civil organizada por la transparencia y contra la corrupción*, Costa Rica Integra, <https://costaricaintegra.org/enipc/#> (consultado el 8 de octubre de 2021). [6]
- ENIPC (2021), *Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción*, <http://www.enipc.co.cr/> (consultado el 14 de enero de 2022). [3]
- Gino, F., S. Ayal and D. Ariely (2009), "Contagion and differentiation in unethical behavior: the effect of one bad apple on the barrel.", *Psychological science*, Vol. 20/3, pp. 393-8, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9280.2009.02306.x>. [16]
- Kaptein, M. (2007), *Developing and Testing a Measure for the Ethical Culture of Organizations: The Corporate Ethical Virtues Model*, ERIM Report series Research in Management, No. ERS-2007-084-ORG, Erasmus Research Institute of Management (ERIM), <http://hdl.handle.net/1765/10770>. [25]
- OCDE (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>. [31]
- OCDE (2022), *Drivers of Trust in Public Institutions in Norway*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/81b01318-en>. [34]

- OCDE (2021), *Drivers of Trust in Public Institutions in Finland*, OECD Publishing, París, [33]
<https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>.
- OCDE (2021), *Evaluation of the Romanian National Anti-corruption Strategy 2016-2020*, OCDE, [15]
 París, <https://www.oecd.org/gov/ethics/evaluation-romanian-national-anti-corruption-strategy-2016-2020.pdf> (consultado el 18 de febrero de 2022).
- OCDE (2021), *Integridad en las regiones peruanas: Implementar el sistema de integridad*, [13]
 Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París,
<https://doi.org/10.1787/6e2434be-es>.
- OCDE (2021), *Public Integrity at the Regional Level in Colombia: Empowering the Regional* [8]
Moralisation Commissions, OCDE, París, <https://www.oecd.org/corruption/ethics/public-integrity-regional-level-colombia.pdf> (consultado el 6 de agosto de 2021).
- OCDE (2021), *Strengthening Public Integrity in Brazil: Mainstreaming Integrity Policies in the* [12]
Federal Executive Branch, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París,
<https://doi.org/10.1787/a8cbb8fa-en>.
- OCDE (2021), “The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis and recovery across [11]
 levels of government”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD
 Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/a2c6abaf-en>.
- OCDE (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country* [5]
Experiences, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París,
<https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.
- OCDE (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, París, [1]
<https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.
- OCDE (2020), “Public integrity for an effective COVID-19 response and recovery”, *OECD Policy* [9]
Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, París,
<https://doi.org/10.1787/a5c35d8c-en>.
- OCDE (2020), “Safeguarding COVID-19 social benefit programmes from fraud and error”, *OECD* [10]
Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, París,
<https://doi.org/10.1787/4e21c80e-en>.
- OCDE (2019), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y* [29]
sostenido, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París,
<https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es>.
- OCDE (2019), *Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú: Hacia la implementación de un* [14]
sistema de integridad, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/integridad/oficinas-integridad-institucional-Peru.pdf> (consultado el 19 de agosto de 2021).
- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como* [21]
herramienta anticorrupción, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD
 Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>.
- OCDE (2017), *Monitoring and Evaluating Integrity Policies*, Working Party of Senior Public [4]
 Integrity Officials GOV/PGC/INT(2017)4, París.

- OCDE (2017), "Recommendation of the Council on Public Integrity", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0435, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>. [2]
- OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>. [30]
- OCDE (2016), *Open Government in Costa Rica*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264265424-en>. [7]
- OCDE/KDI (2018), *Understanding the Drivers of Trust in Government Institutions in Korea*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264308992-en>. [32]
- Parsons, J. (2013), *Indicators of Inputs, Activities, Outputs, Outcomes and Impacts in Security and Justice Programming*, Department for International Development (DFID). [24]
- Robert, I. and M. Arnab (2013), "Is dishonesty contagious?", *Economic Inquiry*, Vol. 51/1, pp. 722-734, <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2012.00470.x>. [17]
- United Nations (2011), *The United Nations Rule of Law Indicators - Implementation Guide and Project Tools*, Department of Peacekeeping Operations and Office of the High Commissioner for Human Rights, New York. [23]
- Zinnbauer, D. (2012), *Ambient Accountability' - Fighting Corruption When and Where it Happens*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2168063>. [35]

3

Fortalecer la gestión de conflictos de interés en Costa Rica

Este capítulo analiza el marco legal e institucional en Costa Rica para la gestión de conflictos de interés. Específicamente, proporciona recomendaciones relacionadas al actual marco legal fragmentado, la necesidad de mejorar la coordinación entre partes interesadas y el uso de un enfoque basado en riesgo para revisar y evaluar las declaraciones patrimoniales. Más aún, el país podría establecer una definición general de conflicto de interés que sea incorporada para uso general por medio de políticas, orientación y capacitación en todo el sector público. Finalmente, el capítulo proporciona recomendaciones sobre cómo mejorar el sistema para la prevención y gestión de conflictos de interés.

Un “conflicto de interés” se refiere a un conflicto entre una obligación de carácter público y los intereses privados de un funcionario público (OCDE, 2005^[1]). Cuando las situaciones de conflicto de interés no se identifican y gestionan adecuadamente, puede ponerse en grave riesgo la integridad de las organizaciones y ocasionar corrupción tanto en el sector público como en el privado.

Los conflictos de interés se han vuelto un tema relevante de interés público en todo el mundo. Es más, un sector público que crecientemente trabaja con el sector empresarial y no lucrativo da pie al surgimiento de nuevas manifestaciones de conflicto entre los intereses privados de funcionarios públicos y sus responsabilidades públicas. Cuando fracasan los mecanismos de prevención y los conflictos de interés se transforman en corrupción, la reputación de instituciones democráticas se pone a prueba y se socava la confianza en el gobierno. En el sector privado también se ha identificado al conflicto de interés como una causa relevante que subyace a las deficiencias del gobierno corporativo (OCDE, 2005^[1]). Es así que contar con un marco fuerte y consolidado, en el que la gestión y prevención de situaciones de conflicto de interés sean efectivas, es clave para resguardar los logros democráticos.

De vital importancia es entender y reconocer que todas las personas tienen intereses; los intereses no se pueden prohibir. Más bien deben ser gestionados de forma adecuada. La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública (OCDE, 2017^[2]) hizo un llamado a los países a establecer estándares altos para la conducta de los funcionarios públicos, en particular por medio de lo siguiente:

- Fijar procedimientos claros y proporcionados que ayuden a prevenir infracciones de las normas de integridad pública y a gestionar conflictos de interés reales o potenciales.
- Proporcionar orientación y mecanismos de consulta formales e informales y fácilmente accesibles para ayudar a los funcionarios públicos a aplicar normas de integridad pública en su trabajo diario, así como a gestionar situaciones de conflicto de interés.
- Prevenir la captura de políticas públicas por parte de grupos de interés mediante la gestión de conflictos de interés.

El marco legal de la ética pública y para la gestión del conflicto de interés en Costa Rica

Costa Rica podría fortalecer sus regulaciones sobre integridad pública para volverlas la columna vertebral en la gestión de conflictos de interés, incluyendo la unificación de legislación y normas relevantes dentro de un régimen cohesivo y amplio

Gestionar el conflicto de interés es una parte inherente del marco ético más amplio y de la integridad del gobierno. La infraestructura ética de un país tiene en la base su marco legal en el que las leyes y regulaciones definen los estándares básicos de comportamiento para los servidores públicos, las cuales se hacen cumplir a través de los sistemas de investigación y procesamiento judicial (OCDE, 2017^[3]). En todos los países miembros de la OCDE, las reglas y políticas sobre conflicto de interés se establecen en el marco legal.

Los enfoques prescriptivos y descriptivos para la gestión de situaciones de conflicto de interés usualmente se ejercen de manera simultánea (OCDE, 2017^[3]).

- Enfoque descriptivo: principios generales establecidos en regulaciones para gestionar situaciones de conflicto de interés por parte de funcionarios públicos, en tanto que reglas complementarias y específicas dan orientación ejemplificando casos.
- Enfoque prescriptivo: se describen situaciones específicas que son incompatibles con el rol y responsabilidades de funcionarios públicos a quienes se les proporcionan lineamientos detallados y ejecutables que deberán aplicar para gestionar tales situaciones

Costa Rica, como varios países de la OCDE, ha establecido normas básicas para gestionar y prevenir el conflicto de interés, si bien de una forma fragmentada. La Ley 8422, (Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, artículos 3, 14, 16, 18, 19 y 20) contiene algunas prohibiciones generales, p.ej. recibir regalos, donaciones o realizar actividades privadas. Esta Ley incluye sanciones disciplinarias subsecuentes, pero del todo evita referirse al tema de conflicto de interés. Más aún, ni la Ley ni sus reglamentos contienen una definición clara y general del conflicto de interés ni normas para reclutar empleados del sector privado que se unan al sector público (medidas previas a la contratación en el sector público). De igual forma el Estatuto de Servicio Civil (artículos 39 y 40) y el Reglamento de Servicio Civil (artículos 9, 50 y 51) incluyen estipulaciones sobre prohibiciones e incompatibilidades. Se señalan más prohibiciones y sanciones en la Ley 8292, Ley General de Control Interno). La Directriz D-2-2004 (Reglamento de la Ley 8422) contiene ejemplos de lo que constituye un conflicto de interés, pero no es claro qué tanto se aplica en la práctica diaria.

Otras leyes y reglamentos de Costa Rica que hacen referencia a situaciones de conflicto de interés son las siguientes:

- La Constitución Nacional, artículos 109, 111, 112, 132, 143, 160 y 161
- Ley 7494 (Ley de Contratación Administrativa, artículos 22, 22bis y 24)
- Reglamento a la Ley 33411 (Ley de Contratación Administrativa, artículos 19 y siguientes)
- Ley 6227, (Ley General de la Administración Pública, artículos 230 a 238)
- Decreto Ejecutivo 33146 de 2016 (Principios Éticos de los Funcionarios Públicos)

Varios problemas surgen a partir de este marco legal fragmentado. En primer lugar, es difícil para los funcionarios públicos saber qué medidas o régimen legal se les aplica. En segundo lugar, y como se mencionó anteriormente, el marco legal principalmente enlista prohibiciones y sanciones, pero los funcionarios en Costa Rica carecen de orientación sobre qué constituye un conflicto de interés.

En el Poder Legislativo, la Ley del Personal de la Asamblea Legislativa Núm. 4556 incluye estipulaciones relativas a obligaciones, prohibiciones y sanciones disciplinarias. El Código de Ética y Conducta de la Asamblea Legislativa (la Orden Permanente Núm. 200 de 2013) incluye la obligación de evitar situaciones de conflictos de interés para miembros del personal de la Asamblea Legislativa. Ni la Ley ni el Código proporcionan una definición de conflicto de interés. La única regulación en el Poder Legislativo que ofrece tal definición es el Reglamento Autónomo de Servicio de la Asamblea Legislativa (Núm. 40), que cubre a los servidores públicos que proveen servicios a la Asamblea Legislativa de manera subordinada. En el artículo 38, el conflicto de interés se entiende como “toda situación o evento en que los intereses personales, directos o indirectos de los asociados, administradores o personas funcionarias de una organización o institución, se encuentren en oposición con los de la entidad; interfieran con los deberes que le competen a ella, o los lleven a actuar en su desempeño por motivaciones diferentes al correcto y real cumplimiento de sus responsabilidades.”

No obstante, los retos existentes en los poderes Ejecutivo y Legislativo, el Poder Judicial de Costa Rica ha avanzado en el establecimiento de regulaciones específicas y bien definidas sobre conflicto de interés y en proporcionar orientación a este respecto. El Reglamento para la Prevención, Identificación y Gestión del Conflicto de Interés en el Poder Judicial busca ayudar al personal judicial a prevenir, identificar y gestionar posibles conflictos de interés. También proporciona una definición de conflicto de interés en el Poder Judicial y de los tipos de intereses privados con el potencial de generar tales conflictos. El Reglamento incluye orientación sobre los pasos a seguir para reportar de manera formal un conflicto de interés (al superior jerárquico) y para recusarse al manejar casos relacionados con sus actividades privadas previas. Más interesante aún, contiene un conjunto de obligaciones y medidas específicas dirigidas a los gerentes. En ellas subraya el papel clave de la gerencia para identificar posibles conflictos de interés en sus oficinas, enviando recordatorios al personal sobre la importancia de reportar situaciones de conflicto de interés y el alcance de las obligaciones aplicables. También incentiva a la gerencia a

generar espacios abiertos y un ambiente de confianza para que los equipos puedan plantear preguntas y divulgar situaciones que potencialmente podrían ubicarlos en un conflicto de interés. Además, estipula que proporcionar una solución adecuada a las distintas situaciones es clave para evitar un impacto negativo de mayor calado sobre la administración judicial, afectando la imagen y credibilidad del Poder Judicial.

Construyendo sobre esta positiva experiencia en el Poder Judicial, Costa Rica podría considerar establecer normas y reglamentos adicionales, los cuales se abordarán con mayor detalle en este capítulo, incluyendo regulaciones para situaciones que se presenten antes y después de ocupar un cargo público (i.e. períodos de enfriamiento) y para la gestión adecuada del conflicto de interés. De igual forma, Costa Rica podría evaluar otras medidas relevantes en materia de conflicto de interés, más allá de puras reformas legales, tales como brindar orientación y regulaciones en sectores específicos. Ello podría incluir prohibiciones y restricciones por un periodo específico de tiempo y para ciertas categorías de funcionarios públicos, así como divulgar intereses antes o al entrar en funciones, desarrollar un código de ética unificado y códigos de ética para sectores específicos basados en la gestión de riesgos de integridad y definir principios generales y valores, como se recomendó en el capítulo 1. En suma, Costa Rica podría trabajar para fortalecer su marco legal y ético a fin de identificar y gestionar conflictos de interés al tiempo que apunta a lograr un control, monitoreo y evaluación efectivos, incluyendo por medio del sistema de declaraciones patrimoniales.

Costa Rica podría considerar aprobar legislación específica para la identificación y gestión de situaciones de conflicto de interés, antes y después de ocupar un cargo público

Uno de los riesgos y preocupaciones principales en materia de conflicto de interés se refiere a la “puerta giratoria”. El tránsito entre el sector privado y el público puede tener resultados positivos, especialmente la transferencia de conocimiento y experiencia. Sin embargo, si no se regula adecuadamente también puede llegar a constituir una forma de obtener una ventaja indebida e injusta para influir sobre las políticas gubernamentales.

Actualmente Costa Rica carece de las estipulaciones legales adecuadas para regular la interacción con el sector privado en situaciones antes y después de obtener empleo en el sector público. Además del vacío legal, lo más preocupante es que Costa Rica carece de políticas o procedimientos para detectar y enfrentar oportunamente tales situaciones. Recientemente varios casos han aparecido en los medios de comunicación relativos a cuestionamientos sobre actuaciones impropias de altos funcionarios públicos (Barahona Krüger, 2020^[4]), lo cual ha abierto la discusión sobre la necesidad de evaluar con mucha más atención a candidatos a posiciones de alto nivel jerárquico (a través de revisiones de integridad o de referencias profesionales antes de ser contratados). De igual forma, en el actual marco de integridad hace falta un “tiempo de enfriamiento” para posibles empleados, a fin de evitar dar pie a críticas de actuación indebida. Esta situación no es distinta a la que existe en otros países de la OCDE, en los que funcionarios públicos que abandonan el sector público dejan de estar sujetos al control administrativo del gobierno (Cuadro 3.1) (OCDE, 2022^[5]).

Varias de estas medidas son difíciles de implementar, sin embargo, pues los países corren el riesgo de desincentivar a personas talentosas a aceptar cargos en el sector público. Al idear su propio régimen de “puerta giratoria”, un país debe tener presente que las restricciones de “puerta giratoria” deben proteger a procesos gubernamentales de situaciones abusivas, pero no deben ser tan onerosas como para que el sector público ya no pueda atraer a los individuos altamente talentosos que necesita en algunos puestos. Lo anterior requiere lograr un equilibrio entre distintos intereses públicos en competencia (Zimmermann et al., 2020^[6]). Por ende, los países deben ser conscientes de la necesidad de encontrar el equilibrio adecuado entre restricciones e incentivos. En particular, Costa Rica podría desarrollar un enfoque basado en riesgo y una supervisión adecuada para procurar la implementación de tales medidas.

Cuadro 3.1. Estipulaciones sobre períodos “de enfriamiento” (después de dejar un cargo público) en países de la OCDE

	Integrantes de órganos legislativos	Ministros y miembros del gabinete	Funcionarios públicos designados	Miembros de alto nivel en el Servicio Civil	Duración del período de enfriamiento
Australia	○	●	●	●	18 meses para ministros y secretarios parlamentarios en áreas relacionadas a cualquier tema con el que trataron de forma oficial durante los últimos 18 meses en su cargo público. 12 meses para personal ministerial en áreas relacionadas con cualquier tema con el que trataron de forma oficial durante los últimos 12 meses en su cargo público.
Austria	○	○	○	●	Seis meses bajo ciertas condiciones para servidores públicos federales
Brasil	○	●	●	●	
Bélgica	○	○	○	○	
Canadá	●	●	●	●	Período de enfriamiento para labores de cabildeo (Ley de Cabildeo): cinco años para ministros del gabinete, su equipo de personal, parlamentarios y servidores públicos de alto nivel. Período de enfriamiento para conflictos de interés (Ley de Conflictos de Interés y códigos de Valores y Ética departamentales): dos años para ministros y un año para funcionarios públicos.
Chile	○	○	○	○	
Colombia	○	●	●	●	
Costa Rica	○	○	○	○	
República Checa	○	●	●	●	Un año.
Dinamarca	○	○	○	○	No existen estipulaciones de enfriamiento o relativas a emplearse después de dejar cargos públicos
Estonia	○	○	○	●	
Finlandia	○	○	○	○	No existen estipulaciones de enfriamiento o relativas a emplearse después de dejar cargos públicos
Francia	○	●	●	●	Tres años para todos
Alemania	○	●	●	●	Un año para ministros federales y secretarios parlamentarios de Estado (18 meses en algunos casos). Hasta cinco años para integrantes de servicio civil.
Grecia	○	○	○	●	Un año para miembros del gobierno y viceministros y funcionarios públicos designados
Hungría	○	●	●	●	Hasta dos años
Islandia	○	●	●	○	Seis meses
Irlanda	○	●	●	●	Un año
Israel	●	●	●	●	Un año para miembros de la Knesset Seis años para asesores parlamentarios de la Knesset
Italia	○	○	●	●	Tres años
Japón	○	●	○	●	Dos años para servidores públicos
Corea	●	●	●	●	Dos años para todos
Letonia	●	●	●	●	Dos años
Lituania	●	●	●	●	Un año para miembros de órganos legislativos y del gabinete

	Integrantes de órganos legislativos	Ministros y miembros del gabinete	Funcionarios públicos designados	Miembros de alto nivel en el Servicio Civil	Duración del periodo de enfriamiento
Luxemburgo	○	●	○	○	Restricciones de dos años para ministros
México	○	●	●	●	10 años para ministros, funcionarios públicos designados y servidores públicos de alto rango
Países Bajos	○	●	○	○	Dos años
Nueva Zelanda	○	○	○	○	
Noruega	○	●	●	●	Seis años para todos
Polonia	○	●	○	○	Un año
Portugal	●	●	●	●	Tres años para ministros, una año para servidores públicos de alto rango
Rumania	○	○	○	●	Uno a tres años para servidores públicos (dependiendo de la actividad desempeñada)
República Eslovaca	●	●	○	○	Dos años
Eslovenia	●	●	○	○	Uno a dos años para ministros o miembros del parlamento (dependiendo de la actividad desempeñada)
España	○	●	●	○	Dos años para ministros y funcionarios públicos designados
Suecia	○	○	○	○	Un organismo dependiente del Parlamento define los periodos de espera/restricción, en caso de considerarlo necesario para ministros y secretarios de Estado (2018)
Suiza	○	○	○	○	
Turquía	○	○	○	●	Dos años para servidores públicos de alto rango
Reino Unido		●	○	●	Dos años para ministros y servidores públicos de alto rango
Estados Unidos	●	●	●	●	De uno a dos años
● Sí	9	26	20	24	
○ No	30	14	20	16	

Fuente: *OECD Product Market Regulation Indicators* (2018) e investigación adicional por parte del Secretariado de la OCDE.

Recuadro 3.1. Medidas post empleo en Canadá y la Guía de Aplicación (*Application Guide*)

En Canadá, las medidas aplicables para el empleo después de ocupar un cargo público se encuentran en la Política de Gestión de Personas y Directriz sobre Conflictos de Interés (*Policy on People Management and the Directive on Conflict of Interest*), que tiene como objetivo reforzar la integridad del servicio público al prevenir que servidores públicos u otros se beneficien de manera impropia después de dejar cargos en el gobierno.

Como principio general, todos los servidores públicos tienen la responsabilidad de minimizar la posibilidad de conflicto de interés aparente, real o potencial entre sus responsabilidades dentro del servicio público federal y su empleo subsecuente fuera de éste. Antes de dejar su cargo en el servicio público, a todos los servidores públicos se les pide informar sobre sus intenciones en cuanto a posibles empleos o actividades futuras que pudieran constituir un riesgo real, aparente o potencial de conflicto de interés con respecto a sus responsabilidades actuales, y a comentar con su gerente sobre posibles conflictos, o buscar orientación con su oficial superior designado. Si se ubica un riesgo post empleo, los servidores públicos deben reportarlo a su oficial superior en línea con los procedimientos de la organización.

Los servidores públicos podrían estar sujetos a limitaciones si el empleo fuera del servicio público llegase a constituir un conflicto de interés con respecto a sus responsabilidades públicas. Así, un período de “enfriamiento” podría ser aplicable para limitar contactos entre el otrora servidor público y las organizaciones del sector privado con la que aquella persona tuvo tratos de negocio.

La Guía de Solicitud para el Post Empleo (*Application Guide for Post-Employment*), que se encuentra en línea, proporciona información detallada sobre las medidas de política, el enfoque basado en riesgo y las responsabilidades y obligaciones del personal y gerentes. Más aún, la Guía da orientación sobre la aplicación de la ley y sanciones e incluye varios estudios de caso.

Fuente: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/conflict-interest-post-employment/application-guide-post-employment-under-policy-conflict-interest-post-employment.html>.

En Costa Rica no se han implementado restricciones para la contratación de empleados del sector privado en puestos gubernamentales, medidas prácticas tales como prohibiciones o restricciones por un periodo específico, divulgación de intereses antes o a la entrada en funciones, orientación ética para nuevos funcionarios o controles de integridad previos al reclutamiento. Tales medidas sí existen en Francia y Estados Unidos, por ejemplo (Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Restricciones para la contratación de empleados del sector privado en un puesto gubernamental

Francia

En Francia el artículo 432 del Código Penal incluye restricciones a empleados del sector privado para ser designados a ocupar un puesto en la administración pública. Por un periodo de tres años después del término de sus funciones en el empleo previo, no puede confiárseles la supervisión o control de una empresa privada o la suscripción de contratos de cualquier tipo con una empresa o el dar su opinión sobre los mismos. También se les prohíbe sugerir decisiones sobre las operaciones de una empresa privada o formular opiniones sobre tales decisiones. No deben recibir consejos de tal empresa o adquirir participaciones en la propiedad de la misma. Cualquier violación de este mandato legal se castiga con dos años de prisión y una multa de EUR 30 000.

La Ley de Transformación del Sector Público del 6 de agosto de 2019 también encomienda a la Autoridad Superior para la Transparencia en la Vida Pública (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, HATVP) llevar a cabo un control de “prenominación” para algunos puestos de alto nivel. Un control preventivo se realiza antes de la designación a alguno de los siguientes puestos, en caso de que el individuo haya ocupado cargos en el sector privado hasta tres años antes de la designación:

- Director de una administración central y jefe de una entidad pública cuyo nombramiento esté sujeto a un decreto del Consejo de Ministros.
- Director general de servicios en regiones, departamentos o municipalidades de más de 40 000 habitantes y en establecimientos públicos de cooperación intermunicipal que tengan su propio sistema impositivo y con una población de más de 40 000 habitantes.
- Director de un hospital público con un presupuesto de más de 200 millones de euros.
- Miembro de un gabinete ministerial.
- Colaborador del presidente de la República.

Estados Unidos

Una vez que han asumido el cargo, ex empleados del sector privado y cabilderos están sujetos a un año previo de “enfriamiento” en situaciones en que su anterior empleador es parte o representa a una de las partes en algún asunto gubernamental específico. Esta restricción es aplicable no solo a ex trabajadores del sector privado o cabilderos, sino también a cualquier empleado del Poder Ejecutivo que en el último año haya fungido como oficial, director, fideicomisario, socio principal, agente, apoderado, consultor, contratista o empleado de un individuo, organización u otra entidad.

En el caso de un empleado que haya recibido un pago extraordinario de su anterior patrón que exceda 10 000 dólares americanos antes de entrar al servicio público, el empleado está sujeto a un período de enfriamiento de dos años con respecto a asuntos que involucren a tal empleador.

Fuente: (OCDE, 2021^[7]).

Tomando en cuenta el vacío legal existente para enfrentar situaciones de conflicto de interés antes y después de ocupar un cargo público y la falta de disponibilidad de otras herramientas, Costa Rica podría considerar las siguientes acciones:

- Fortalecer las restricciones legales antes y después de ocupar un cargo público, al definir el alcance de las actividades de funcionarios que estarían cubiertas y la duración de los periodos de enfriamiento. Lo anterior podría hacerse considerando un enfoque basado en riesgos y un equilibrio adecuado entre restricciones e incentivos para futuros funcionarios públicos (p.ej. prohibiciones para cabildar pueden ser pertinentes para un periodo específico de tiempo -capítulo 4- en tanto que restricciones relacionadas a ciertos tipos de información privilegiada podrían aplicarse hasta que tal información se haga pública).
- Permitir estipulaciones relativas al periodo antes y después de ocupar un cargo público para asesores y servidores públicos de alto nivel, así como para funcionarios públicos que tengan contacto periódico con representantes del sector privado, incluyendo a funcionarios que trabajen en contrataciones públicas, política regulatoria, inspecciones, impuestos y aduanas.
- Complementar las leyes en vigor con lineamientos y orientación para situaciones en que un funcionario público de alto nivel se pasa desde o hacia un sector cubierto por su área de responsabilidad o uno en que anteriormente tenía influencia sobre las decisiones gubernamentales. Esto también ayudará a enfrentar riesgos relacionados a un cabildeo indebido o al mal uso de información privilegiada.
- Establecer reglas relativas a exenciones sobre la aplicación de restricciones, incluyendo al determinar quién decide sobre la aplicación de restricciones después de ocupar un cargo público y los lineamientos que se seguirán en la toma de decisiones sobre exenciones. De manera especial, el MIDEPLAN, la PEP y la CGR podrían atender el tema relativo al periodo antes y después de ocupar un cargo público en sus lineamientos y regulaciones al establecer normas coordinadas para funcionarios públicos entrantes y salientes.
- Para dar a las compañías mayor claridad al contratar a exfuncionarios públicos que estén cubiertos por regulaciones post empleo, el MIDEPLAN podría considerar compilar una lista de funcionarios públicos sujetos a regulaciones de periodo de enfriamiento, así como establecer un canal de comunicación para consultas por parte del sector privado.

Costa Rica debería reforzar su legislación con sanciones administrativas y disciplinarias para abarcar situaciones que incluyan violaciones flagrantes en materia de conflicto de interés

En Costa Rica, las sanciones penales y disciplinarias por la materialización de un conflicto de interés están limitadas a disposiciones de carácter general, de conformidad con la LCCEI (artículos 38 y 39). Actualmente no existen sanciones específicas por violaciones deliberadas del régimen de conflicto de interés y no hay una norma legal que determine si una situación de conflicto de interés es resultado de un mal manejo o un acto doloso. La situación se vuelve aún más confusa cuando los funcionarios públicos aceptan o tienen posesión de activos prohibidos (p.ej. regalos o empleos externos) y pueden enfrentar sanciones tanto penales como administrativas (disciplinarias), porque la ley actualmente no contempla tales situaciones.

Adicionalmente, no está disponible información estadística sobre el número de funcionarios públicos sancionados por las regulaciones de conflicto de interés bajo el régimen disciplinario. Como se enfatiza en el capítulo 5, esto puede deberse a que las sanciones disciplinarias no caen actualmente bajo la responsabilidad de un solo órgano centralizado, sino que están bajo el ámbito de la entidad pública en la que ocurrió la falta. No obstante, la información sobre tales infracciones no está específicamente registrada ni centralizada.

Por ende, Costa Rica podría avanzar haciendo lo siguiente:

- Aprobar legislación para reforzar sanciones disciplinarias específicas en el caso de infracciones a las regulaciones de conflicto de interés y considerar los actos dolosos en lugar de negligencia leve o mala gestión. Ello podría reforzarse con la incorporación de estándares de conflicto de interés en códigos de ética, así como desarrollando reglamentos internos en instituciones públicas para atender situaciones que se presenten en sectores específicos.
- Clarificar, por medio de legislación, las situaciones en que sean aplicables tanto sanciones administrativas (disciplinarias) como penales.
- Mantener información estadística sobre el número de funcionarios públicos que han recibido sanciones disciplinarias por infracciones a las regulaciones de conflicto de interés.

El marco institucional de la ética pública: un pilar para gestionar el conflicto de interés

Aprovechando su modelo de gestión ética y la experiencia adquirida por el Poder Judicial, Costa Rica podría desarrollar un marco único de política para la promoción de la integridad y la gestión del conflicto de interés

El Índice de Capacidad de Gestión (ICG, véase Recuadro 2.3 en el capítulo 2) de la CGR, que se implementó por primera vez en 2021, muestra que aún hay retos en lo referente a la prevención y gestión del conflicto de interés en Costa Rica. En efecto, 31.5% de las instituciones del sector público no están dando capacitación ni orientación sobre el tema (CGR, 2019^[8]; CGR, 2021^[9]).

Hay dos organizaciones que desempeñan un papel clave para estructurar políticas de conflicto de interés al nivel central, la PEP y la CGR. La primera es responsable de las tareas estipuladas en el artículo 3(h) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, incluyendo la prevención de la corrupción y la promoción de la ética pública. Como tal, la PEP recibe denuncias administrativas sobre conflicto de interés y da capacitación y orientación a funcionarios públicos (OCDE, 2017^[10]). A su vez, la CGR recibe denuncias administrativas y atiende dudas legales con respecto al alcance de las obligaciones de funcionarios públicos sólo con respecto a procedimientos de contrataciones administrativas. De igual forma, con base en la Ley 10159 de 2022, al MIDEPLAN se le asignó el rol de rectoría del sistema de empleo público en Costa Rica (capítulos 1 y 5). Esta ley le asigna un papel especial al MIDEPLAN en la prevención y gestión de conflicto de interés a un nivel estratégico, incluyendo al asignarle la coordinación con los departamentos de Recursos Humanos y la PEP en materia de ética e integridad.

Como ocurre en el caso de las estipulaciones legales, también hay una falta de claridad en cuanto a las responsabilidades y partes interesadas para la adecuada prevención y gestión del conflicto de interés. Ello puede resultar ya sea en fragmentación y/o en acciones dispares. Tomado de manera conjunta, la fragmentación legal e institucional, a la par de la ausencia de una definición clara de conflicto de interés, hace retardadora la implementación y el cumplimiento de la legislación.

Un marco único de política, que abarque las diferentes ramas del poder público y aborde la ética pública, podría servir para múltiples propósitos, incluyendo mejorar la coordinación, fortalecer la infraestructura ética del país y brindar claridad a los funcionarios públicos y al sector privado. El Recuadro 3.3 da algunos ejemplos.

Recuadro 3.3. Definiciones de conflicto de interés en Francia, Polonia, Portugal y Eslovenia

En sus Líneas Directrices para la Gestión de Conflictos de Intereses en el Sector Público de 2003, la OCDE propuso una definición de conflicto de interés como “un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un servidor público, en el que el servidor público tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales” (OCDE, 2005^[11]).

En **Francia**, la ley del 11 de octubre de 2013 sobre transparencia en la vida pública definió la noción de conflicto de interés como “una situación en que un interés público o privado interfiere con el interés público de una forma tal que influye o da la impresión de influir en el desempeño objetivo, imparcial e independiente de una responsabilidad”. Tomando en consideración que los conceptos de “conflicto de interés” e influencia indebida de intereses pueden ser difíciles de evaluar, la Alta Autoridad para transparencia en la vida pública emitió dos guías integrales sobre el tema de conflictos de intereses para las organizaciones y funcionarios públicos. Las guías presentan la doctrina de la Alta Autoridad sobre los riesgos de conflicto de interés, especialmente aquellos que se dan entre intereses públicos, y presenta un resumen de los procedimientos éticos que marcan la carrera de un funcionario público o miembro del Servicio Civil.

El Código de Procedimiento Administrativo en **Polonia** cubre ambas formas de conflictos: una situación real de conflicto surge cuando un empleado administrativo tiene una familia o relación personal con un solicitante. Un conflicto aparente surge cuando existen dudas sobre la objetividad del empleado.

Portugal estableció en ley una breve y explicativa definición de conflicto de interés. Se define como una oposición resultante del cumplimiento de deberes en que intereses públicos y personales convergen, involucrando intereses financieros o patrimoniales de naturaleza directa o indirecta.

En **Eslovenia**, la Ley de Prevención de Corrupción de 2010 define al conflicto de intereses como aquellas circunstancias en que el interés privado de una persona con cargo oficial (un interés pecuniario o no pecuniario en su beneficio o el de miembros de su familia u otras personas físicas o jurídicas con las que mantiene o ha mantenido relaciones personales, de negocio o políticas) influye o da la apariencia de influir sobre el desempeño imparcial y objetivo de sus responsabilidades públicas.

Fuente: OCDE (2005^[11]), *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: Líneas directrices de la ocde y experiencias nacionales*, Ministerio de Administraciones Públicas of Spain, Madrid. Investigación suplementaria por parte del Secretariado de la OCDE; HATVP, *Guide déontologique, Contrôle et prévention des conflits d'intérêts*, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/HATVP_GuideDeontologie_2021_A-Imprimer.pdf

Asimismo, las entrevistas realizadas para el presente estudio resaltaron que el término “conflicto de interés” tiene una connotación fuertemente negativa en Costa Rica, no obstante el hecho de que un conflicto de interés no necesariamente es equiparable a corrupción. Al contrario, los conflictos entre intereses privados y responsabilidades públicas de funcionarios públicos deben ser identificados correctamente, gestionados adecuadamente y resueltos de manera efectiva, a fin de prevenir que surjan prácticas corruptas (OCDE, 2005^[11]). En vista de lo anterior, cualquier definición de conflicto de interés dentro del marco único de política debe subrayar tal enfoque.

Por ende, idealmente como parte del proceso para desarrollar la Política Nacional Anticorrupción (Integridad) que aterriza la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC), Costa Rica podría establecer una definición integral de conflicto de interés que esté bien alineada con su marco legal y considere diversos tipos existentes de situaciones de conflicto de interés (real, potencial y aparente). Más aún, con base en esta definición integral, la política podría buscar fortalecer al MIDEPLAN y el rol de la PEP para emitir lineamientos generales y dar asesoría sobre cómo gestionar los conflictos

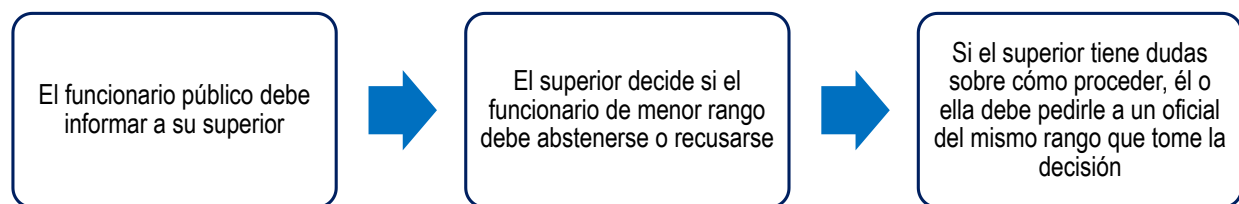
de interés, en coordinación con los departamentos de Recursos Humanos de cada institución. Asimismo, como se señaló en el capítulo 1, Costa Rica podría basarse en sus experiencias exitosas para incorporar y generalizar políticas de integridad en las organizaciones públicas, particularmente al insertar más explícitamente la gestión de conflictos de interés en su Modelo de Gestión Ética (MGE).

El MIDEPLAN debería integrar y generalizar en todo el sector público la prevención y gestión de conflictos de intereses, en estrecha coordinación con la PEP, las oficinas de Recursos Humanos, las CIEV y la CNEV

Prevenir y gestionar los conflictos de interés es una característica central de las normas de integridad pública. Cuando no se identifican y gestionan las situaciones de conflicto de interés, la integridad de las organizaciones puede comprometerse seriamente. Prevenir y gestionar los conflictos de interés ayuda a mantener equilibrado el campo de juego y a asegurarle a todas las partes interesadas un acceso adecuado y equitativo a los tomadores de decisiones y a los procesos de formulación de políticas (OCDE, 2005^[11]).

Costa Rica podría tomar pasos hacia el establecimiento de un sistema integral para la gestión adecuada de conflictos de interés, el cual construya sobre una definición previamente identificada, tal y como se recomendó antes, en tanto proporciona herramientas prácticas para la identificación y gestión de situaciones particulares. En efecto, al igual que en el caso del marco regulatorio, Costa Rica no cuenta con un sistema o infraestructura institucional para gestionar situaciones de conflicto de interés. Más aún, el marco regulatorio fragmentado sobre ética pública y conflictos de interés en el país se encuentra reflejado en una falta de claridad con respecto a las organizaciones públicas encargadas de gestionar el conflicto de interés en el sector público. La Ley General de la Administración Pública en su artículo 230 establece que los funcionarios públicos deben informar a sus superiores sobre posibles infracciones a la ley, para que se puede evaluar la situación y actuar en consecuencia (p.ej. retirar al funcionario de involucrarse en un asunto específico). De acuerdo con las autoridades costarricenses, este procedimiento (abstención o recusación en procedimientos administrativos) es una regla de aplicación general. El artículo 231 establece que el funcionario responsable deberá motivar su decisión dentro de tres días a partir de la consulta inicial (Figura 3.1).

Figura 3.1. Proceso vigente para reportar y evaluar situaciones de conflicto de interés en Costa Rica



Este proceso en Costa Rica conlleva varios problemas. Al respecto, la única instancia para reportar un conflicto de interés es el superior jerárquico inmediato. En las entrevistas llevadas a cabo para el presente estudio, quedó claro que este proceso de procesar reportes, aun cuando válido según los estándares de la OCDE (OCDE, 2017^[2]), podría generar problemas adicionales en el contexto costarricense. En primer lugar, persiste la percepción de una correlación entre conflicto de interés y corrupción. En este sentido, muchos funcionarios podrían ser menos proclives a revelar un conflicto de interés, ya sea real, potencial o aparente, por el temor de ser vistos como “corruptos”. En segundo lugar, una relación jerárquica podría estar permeada de desconfianza, tensiones y cautela. Ello a su vez, podría dar lugar a una situación de temor para un funcionario público que enfrenta una situación de conflicto de interés. En tercer lugar, ni los funcionarios públicos ni sus superiores jerárquicos reciben entrenamiento periódico para guiar sus decisiones. A fin de mitigar dichos retos, Costa Rica podría considerar incluir como opción poder reportar

a los departamentos de Recursos Humanos o a las Comisiones Institucionales de Ética y Valores (CIEV). También podría considerarse entrenamiento específico sobre el tema de conflicto de interés, cómo revelar tales situaciones, a quién y cuándo.

De igual forma, no hay una compilación de jurisprudencia o guía práctica que establezca el estándar anterior de aplicación, el cual permitiría a cada gerente tomar decisiones con base en su propio criterio. Como se informó durante la misión virtual de la OCDE, esta ausencia de orientación tanto a los funcionarios públicos que solicitan asesoría como al mando superior que toma la decisión, es muy desconcertante para las autoridades costarricenses. En suma, más allá de criterios básicos, no se proporciona a los funcionarios públicos ninguna indicación sobre las consideraciones que deben tomarse en cuenta para decidir si una persona debe abstenerse o recusarse. Para abordar este tema, Costa Rica podría considerar dar a funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo ejemplos prácticos de pasos concretos para identificar y gestionar situaciones de conflicto de interés. Adicionalmente, se podrían proporcionar lineamientos claros sobre cómo los gerentes públicos deben normar su juicio en casos individuales para determinar la solución más apropiada a fin de gestionar una situación real de conflicto de interés.

Asimismo, Costa Rica ha tomado algunos pasos, si bien infructuosos, para enfrentar el tema de coordinación institucional. En primer lugar, se ha estado analizando la posibilidad de una reforma legislativa para abordar no sólo los vacíos legales, sino también la debilidad institucional. En particular, el rol de las oficinas de Recursos Humanos se está pensando como una alternativa para ofrecer asesoría, orientación y capacitación en el manejo de conflictos de interés a través del servicio público. Desafortunadamente, se trataron de emprender sin éxito planes similares en 2012, a la par del Plan Institucional de Operaciones del Directorado General del Servicio Civil (DGSC) (OAS, 2013^[12]). Este ambicioso programa demuestra el compromiso del gobierno de Costa Rica con los múltiples actores involucrados (CIEV, CNEV, DGSC, PEP y la CGR) y sus múltiples dimensiones (proceso legislativo, diseño institucional, capacitación, etc.)

Tomando esto en consideración, Costa Rica podría evaluar las siguientes acciones para mejorar su sistema de gestión de conflictos de interés:

- Evaluar la modificación del procedimiento para reportar situaciones de conflicto de interés a fin de permitir que las oficinas de Recursos Humanos y/o las CIEV sean consideradas como una alternativa para presentar reportes y dar asesoría en tales situaciones. Esto podría incluir reportar circunstancias más generales y concretas que puedan desembocar en un conflicto de interés potencial.
- El MIDEPLAN junto con la PEP podrían considerar avanzar en el diseño de un marco o lineamientos de política para identificar y gestionar conflictos de interés, los cuales serían integrados y generalizados en toda la administración pública. Ello daría consistencia a la asesoría y orientación proporcionada a gerentes de alto nivel y departamentos de Recursos Humanos.
- De igual forma, la PEP y la CGR podrían considerar emitir un conjunto de lineamientos para funcionarios públicos sobre cómo manejar distintos tipos de situaciones de conflicto de interés que van más allá de “prohibiciones” e “incompatibilidades”, así como brindar ejemplos prácticos sobre cómo solucionar un conflicto específico.
- La PEP podría considerar mejorar la coordinación con la CNEV para fomentar mayor concientización sobre el tema de conflicto de interés. En particular, la CNEV puede contribuir a cambiar la connotación negativa que tiene el conflicto de interés como equivalente a corrupción.
- El MIDEPLAN, con la ayuda de la PEP, podría considerar desarrollar otros mecanismos para identificar y detectar situaciones emergentes de conflicto de interés, incluyendo usar la nueva “Plataforma Integrada de Empleo Público” para anualmente registrar intereses o actividades en conflicto. La operación del sistema podría ubicarse en las oficinas de Recursos Humanos. Más aún, Costa Rica podría considerar hacer uso de la Ley 10159 (políticas de designación y despido)

e incluir esta declaración como un requisito previo antes de designar ciertas categorías de funcionarios públicos, a partir de la utilización de un enfoque basado en riesgos.

Brindar capacitación a funcionarios públicos sobre regulaciones y expectativas a fin de asegurar que se dé una respuesta realista, bien contextualizada y proporcional para cada caso

Las políticas y estipulaciones legales no son más que palabras sobre papel si no se comunican e inculcan adecuadamente. Los mecanismos de socialización constituyen los procesos por lo que los servidores públicos aprenden y adoptan normas éticas, estándares de conducta y valores de servicio público (OCDE, 2018^[13]). En Costa Rica no se brinda ninguna orientación a los funcionarios públicos con respecto al manejo adecuado de situaciones de conflicto de interés. Sin embargo, la PEP sí da algo de capacitación sobre ética pública. En tales sesiones, la PEP principalmente responde preguntas de los participantes. En otros casos, la PEP organiza eventos con funcionarios públicos como una forma de involucrar a los pares en discusiones temáticas. Las autoridades costarricenses afirman que la falta de personal suficiente es el principal obstáculo para llevar a cabo diálogos más enriquecedores con funcionarios públicos.

De cualquier forma, el papel de la CGR en dar orientación a funcionarios públicos ha sido fundamental, aun cuando podría mejorarse. La Directriz D-2-2004-CO incorpora principios éticos y ejemplos de lo que puede constituir un conflicto de interés, pero se enfoca en “prohibiciones” e “incompatibilidades”, más que en principios éticos o situaciones de conflicto de interés que no conllevan una prohibición. En 2015, la PEP diseñó un curso de entrenamiento sobre “conflictos de interés de naturaleza pública” y lo incluyó en los programas de capacitación que están disponibles a petición. La PEP también puede dar orientación ad hoc sobre temas relacionados con la gestión de conflictos de interés. Más aun, según las autoridades costarricenses, en caso de duda los funcionarios públicos pueden reportar asuntos al departamento legal de la institución a fin de obtener una opinión no vinculatoria (OCDE, 2017^[10]).

Para institucionalizar normas de integridad e incorporarlas adecuadamente como parte de la cultura organizacional, varios instrumentos de comunicación, concientización y orientación pueden usarse. Los procesos de entrenamiento y orientación bien diseñados dan a funcionarios públicos el conocimiento y habilidades necesarias para gestionar adecuadamente temas de integridad (OCDE, 2022^[14]). Dada la ausencia de entrenamiento periódico para funcionarios públicos y gerentes de alto nivel (actualmente encargados de dar asesoría con respecto a regulaciones de conflicto de interés), Costa Rica debería considerar las siguientes acciones:

- Tomando en cuenta las estipulaciones de la Ley 10159, Art. 7, el MIDEPLAN, en coordinación con la PEP, podría llevar a cabo actividades periódicas de capacitación para gerentes que tienen el papel de dar asesoría en situaciones de conflicto de interés y sobre el actual marco legal y prohibiciones. En particular, la capacitación debería cubrir ejemplos prácticos y plantear procesos de toma de decisiones. Más aún, siempre que se requiera, debería coordinarse con partes relevantes interesadas en el tema (p.ej. el Centro de Capacitación y Desarrollo -CECADES-, la Escuela Judicial o el Centro de Capacitación de la CGR).
- La CNEV podría darles a los funcionarios públicos información clara y actualizada sobre las políticas, reglas y procedimientos administrativos de la organización que sean relevantes para mantener altos estándares de integridad, incluyendo en situaciones de conflicto de interés. Más aún, las CIEV podrían ayudar a integrar y generalizar estos lineamientos a la administración pública en su conjunto.
- Las CIEV con el apoyo y orientación de la CNEV, la PEP y las oficinas de Recursos Humanos, pueden ofrecer capacitación en el trabajo o a manera de inducción a funcionarios públicos para elevar su concientización y que desarrollen habilidades esenciales para el análisis de dilemas éticos, y para hacer que las normas de integridad pública sean aplicables y significativas en sus propios contextos personales.

- La CNEV, con la ayuda de las oficinas de recursos humanos, podría ofrecer orientación informal y mecanismos de consulta para ayudar a los funcionarios públicos a aplicar los estándares de integridad pública en su trabajo diario, así como para manejar situaciones de conflicto de interés.
- El MIDEPLAN, con el apoyo de la PEP, podría establecer alternativas virtuales de capacitación para mejorar la cobertura y frecuencia de los entrenamientos dirigidos a funcionarios públicos, en particular con el objetivo de llegar hasta las municipalidades.
- Con base en evaluaciones de riesgo llevadas a cabo por las instituciones públicas, la PEP podría desarrollar un mapeo nacional de riesgos de conflictos de interés por sectores y llevar a cabo actividades para concientizar a los funcionarios públicos relevantes. Este mapeo de riesgos debería estar disponible para organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Costa Rica podría fortalecer la capacidad institucional para procesar, verificar y auditar declaraciones patrimoniales, así como volverlas una herramienta útil para identificar y orientar a los funcionarios públicos sobre posibles conflictos de interés

Un sistema efectivo de declaraciones financieras de intereses puede desempeñar un papel importante para promover integridad, transparencia y rendición de cuentas (OCDE, 2015^[15]). Dependiendo de su diseño, los formatos de las declaraciones pueden servir para detectar enriquecimiento ilícito o determinar si las decisiones de un funcionario público están comprometidas debido a algún interés privado, tales como un empleo previo o externo, pertenencia a juntas de consejo o similares.

En Costa Rica, la Ley 8422 y su marco regulatorio contiene las reglas generales para declaraciones patrimoniales. El artículo 22 establece tres tipos de declaraciones que deben presentarse: inicial, anual y al término de encargo. En particular, la ley requiere que todos los funcionarios por designación política y de alto nivel presenten una declaración patrimonial en los primeros 30 días después de ocupar el puesto y, posteriormente, de manera anual. La declaración de término del encargo se debe presentar 30 días después de dejar el puesto público. Más aún, en el caso del Contralor General y del Contralor General Adjunto, estos deben remitir una copia de sus declaraciones a la Asamblea Legislativa.

La información que debe declararse es integral. El artículo 29 establece que los activos, ingresos, participaciones accionarias en compañías, bonos y otras 20 categorías deben ser reportadas. Se debe informar sobre los activos tanto cuando se conservan en Costa Rica como en otros países. Desafortunadamente no hay obligación de reportar sobre empleos previos. Ello sería útil para identificar y guiar a los funcionarios públicos sobre posibles conflictos de interés previos al nuevo empleo.

La revisión de declaraciones patrimoniales por parte de la CGR consiste en dos fases. Una primera fase lleva a cabo referencias cruzadas con bases de datos para ubicar posibles afirmaciones falsas y contrasta la información proporcionada con otros registros disponibles. Una segunda fase evalúa los aumentos de ingresos (salarios y activos). De acuerdo con las autoridades costarricenses, la CGR pronto iniciará una tercera fase consistente en triangular información fiscal y otra información omitida. Sin embargo, de acuerdo con entrevistas realizadas con motivo del presente estudio, la capacidad administrativa para revisar y verificar la exhaustividad de declaraciones patrimoniales es baja e insuficiente para procesar todas las declaraciones de forma oportuna. Más aún, otras instituciones (FAPTA y PEP) consideran que se debe hacer más para mejorar la forma en que la CGR comparte información con ellos, tanto en términos de proceso como de dar respuesta oportuna. Asimismo, según autoridades costarricenses hasta ahora no se han detectado casos de enriquecimiento ilícito por medio de declaraciones patrimoniales.

Como es el caso en la mayoría de los países de la OCDE, Costa Rica implementa un enfoque basado en riesgo. El alcance del sistema de declaraciones en el país aplica a los tres poderes de gobierno, incluyendo a las empresas con participación estatal, servicios armados, jueces y policía. Tiene un enfoque basado en riesgo en tanto que no requiere que todos los funcionarios públicos declaren sus activos, sino sólo aquellos que enfrentan un mayor riesgo de incurrir en corrupción debido al puesto que ocupan. Costa

Rica ha claramente definido la lista de personas a las que se les requiere presentar una declaración patrimonial, basado en criterios de riesgo y su capacidad de toma de decisiones (p.ej. funcionarios que trabajan en adquisiciones públicas o manejan fondos públicos). Costa Rica también cuenta con un sistema integral para identificar a las personas físicas que ocupan dichos puestos. El artículo 28 establece que el director, jefe o persona encargada de la unidad de recursos humanos o del departamento de personal de cada entidad u organismo público debe notificar a la CGR el nombre, formación y dirección exacta del funcionario público en los primeros ocho días hábiles después de su nombramiento.

Por último, la información contenida en las declaraciones tiene carácter confidencial (Art. 24) y a ella sólo tienen acceso la CGR o, en algunos casos particulares, las comisiones especiales de investigación de la Asamblea Legislativa, el Ministerio Público o los tribunales. Sin embargo, los sistemas de declaración patrimonial se beneficiarían de algún tipo de control social. Más aún, las sanciones legales no necesariamente constituyen un elemento en otros sistemas de declaraciones de este tipo. En efecto, si se permite la divulgación pública, los medios de comunicación activos y la sociedad civil pueden volverse factores suficientemente disciplinantes (OCDE, 2011^[16]). Adicionalmente, existen fuertes razones para divulgar de manera pública, aunque sea parcialmente, información de funcionarios, los cuales deberían estar preparados para dar explicaciones sobre la información divulgada. En tanto existe una tendencia global a favor de mayor transparencia, Costa Rica se beneficiaría de considerar permitir un grado de divulgación de declaraciones patrimoniales de funcionarios electos y de alto nivel, a la par de encontrar el equilibrio adecuado entre divulgación pública y protección de la privacidad. Así, podría modificar el artículo 24 de la Ley 8422 para permitir la publicación de declaraciones patrimoniales de ciertas categorías de funcionarios públicos.

En suma, Costa Rica podría considerar emprender las siguientes acciones:

- Evaluar las necesidades y capacidades administrativas de la CGR para verificar la exhaustividad de las declaraciones patrimoniales y dar a la CGR suficientes recursos para cumplir con esta obligación.
- Costa Rica podría considerar modificar la obligación de confidencialidad contenida en la Ley 8422 para permitir compartir declaraciones patrimoniales. Más aún, la CGR debe vincularse más frecuentemente con otras instituciones (FAPTA y la PEP) en lo referente a información de declaraciones patrimoniales que sea relevante para casos administrativos o penales.
- La CGR podría fortalecer su capacidad de investigación con respecto a disparidades en declaraciones patrimoniales al aumentar el cruce de información con otras fuentes de datos (tales como declaraciones fiscales), con el fin de hacer a las declaraciones patrimoniales una herramienta útil para identificar el enriquecimiento ilícito.
- Costa Rica debería modificar la Ley 8422 para permitir la divulgación pública de declaraciones patrimoniales con base en una ponderación cuidadosa de múltiples factores, tales como tradiciones internas, percepción de corrupción, entre otros.

Propuestas de acción

Las recomendaciones hechas en este capítulo constituyen un insumo sobre cómo Costa Rica podría mejorar su sistema para lidiar con conflictos de interés. Como tal, estas propuestas podrían alimentar reformas legales e institucionales en curso y ayudar a enfrentar la actual fragmentación del sistema legal e institucional.

En primer lugar, Costa Rica debería considerar tomar acciones para fortalecer su legislación y estándares en materia de conflictos de intereses, por medio de lo siguiente:

- Fortalecer leyes y regulaciones y proporcionar una definición global de conflicto de interés.
- Fortalecer en la legislación las restricciones para antes y después de ocupar un cargo público al establecer el alcance de las actividades de funcionarios que están cubiertas, así como la duración de los periodos de enfriamiento, considerando un enfoque basado en riesgos y logrando un equilibrio adecuado entre restricciones e incentivos para futuros funcionarios del sector público.
- Complementar el marco legal con criterios y asesoría para situaciones en que un funcionario público de alto nivel se pasa desde o hacia un sector cubierto por su campo de acción o en el que previamente tuvo influencia sobre las decisiones gubernamentales.
- Establecer reglas con respecto a exenciones a la imposición de restricciones, incluyendo por medio de determinar quién decide tal imposición después de dejar el cargo público y los criterios utilizados para llegar a decisiones sobre exenciones.
- Compilar una lista de funcionarios públicos sujetos a regulaciones de periodo de enfriamiento y establecer un canal para consultas sobre el tema con el sector privado.
- Aprobar legislación para reforzar sanciones disciplinarias para violaciones de las regulaciones sobre conflicto de interés y considerar los actos dolosos en lugar de negligencia leve o mala gestión.

En segundo lugar, si bien la PEP ha sido un actor fundamental para dar apoyo y orientación en materia de conflicto de interés, el país debería considerar formas para asegurar la operación de un sistema efectivo y coherente para la prevención y gestión adecuadas de los conflictos de intereses. Esto se podría lograr por medio de lo siguiente:

- Proporcionar un marco único de política que englobe a los distintos poderes del Estado y aprovechar el marco existente de ética pública.
- Transitar hacia el establecimiento de un sistema global para la gestión adecuada del conflicto de interés que construya sobre una definición previamente establecida en tanto brinda herramientas prácticas para la identificación y gestión de situaciones particulares.
- Evaluar la modificación del procedimiento para reportar situaciones de conflicto de interés, permitiendo considerar a las oficinas de Recursos Humanos y/o a las CIEV como alternativas para la presentación de reportes y el otorgamiento de asesoría sobre conflictos de interés. Ello puede incluir reportar situaciones concretas y más generales que pudieran conducir a un conflicto de interés potencial.
- Considerar establecer lineamientos para funcionarios públicos en lo referente a gestionar diferentes tipos de situaciones de conflicto de interés que van más allá de “prohibiciones” e “incompatibilidades” y dar ejemplos prácticos sobre cómo resolver un conflicto específico.
- Evaluar que se use la nueva “Plataforma Integrada de Empleo Público” para registrar de forma anual actividades o intereses en conflicto.

Referencias

- Barahona Krüger, P. (2020), “Puertas giratorias - Opinión”, *Semanario Universidad*, [4]
<https://semanariouniversidad.com/opinion/puertas-giratorias/> (consultado el 9 de julio de 2022).
- CGR (2021), *Capacidad de Gestión Institucional*, Contraloría General de la República, San José de Costa Rica, http://www.asamblea.go.cr/ga/control_interno/DFOE-CAP-SGP-00006-2021.pdf (consultado el 2 de junio de 2022). [9]
- CGR (2019), *Índice de Gestión Institucional. Memoria Anual 2019*, Contraloría General de la República, San José de Costa Rica. [8]
- OAS (2013), “COMMITTEE OF EXPERTS OF THE MECHANISM FOR FOLLOW-UP ON THE IMPLEMENTATION OF THE INTER-AMERICAN CONVENTION AGAINST CORRUPTION REPORT ON IMPLEMENTATION IN THE REPUBLIC OF COSTA RICA (4th Round)”, <http://www.oas.org/juridico/english/cri.htm> (consultado el 21 de enero de 2022). [12]
- OCDE (2022), *OECD Integrity Review of the Slovak Republic: Delivering Effective Public Integrity Policies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/45bd4657-en>. [14]
- OCDE (2022), *Regulating Corporate Political Engagement: Trends, Challenges and the Role for Investors*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/governance/ethics/regulating-corporate-political-engagement.htm> (consultado el 13 de mayo de 2022). [5]
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [7]
- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>. [13]
- OCDE (2017), “*PGC accession assessment report: Costa Rica*”, Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica. [10]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>. [3]
- OCDE (2017), “Recommendation of the Council on Public Integrity”, *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0435, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>. [2]
- OCDE (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en. [15]
- OCDE (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264095281-en>. [16]

- OCDE (2005), *La gestion de los conflictos de intereses en el servicio público: Lineas directrices de la ocde y experiencias nacionales*, Ministerio de Administraciones Publicas of Spain, Madrid, <https://doi.org/10.1787/9788495912220-es>. [1]
- OCDE (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector A TOOLKIT*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf> (consultado el 24 de enero de 2022). [11]
- Zimmermann, S. et al. (2020), "Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector GOOD PRACTICES GUIDE About this Guide". [6]

4 Fortalecer la transparencia e integridad en la toma de decisiones en Costa Rica

Este capítulo revisa el marco actual de Costa Rica para asegurar integridad y transparencia en los procesos de toma de decisiones públicas y evalúa su resiliencia ante riesgos de captura de políticas públicas e influencia indebida por parte de grupos de interés. Específicamente, este capítulo identifica las medidas que Costa Rica podría adoptar para fortalecer el acceso a la información para todas las partes interesadas, así como la participación de dichos actores en la formulación de políticas. Este capítulo también explora cómo reforzar el marco legislativo en lo referente al cabildeo (lobbying) y financiamiento político e identifica medidas para crear conciencia sobre estándares de integridad en materia de cabildeo para funcionarios públicos y cabilderos (lobbyists) en términos más amplios.

Introducción

Las políticas públicas determinan en gran medida la prosperidad y bienestar de los ciudadanos y sociedades. También son el principal “producto” que la gente recibe, observa y evalúa de sus gobiernos. Si bien estas políticas deben reflejar el interés público, los gobiernos también necesitan reconocer la existencia de múltiples grupos de interés, y considerar los costos y beneficios para estos grupos. En la práctica, una multiplicidad de intereses privados busca influenciar políticas públicas a su favor por medio del cabildeo y otras prácticas de influencia. Esta multiplicidad de intereses es la que permite a los formuladores de políticas conocer sus opciones y las ventajas y desventajas de las mismas, y eventualmente decidir sobre el mejor curso de acción en los distintos temas de política pública. Tal proceso inclusivo de formulación de políticas resulta en políticas públicas mejor informadas y, por ende, mejores.

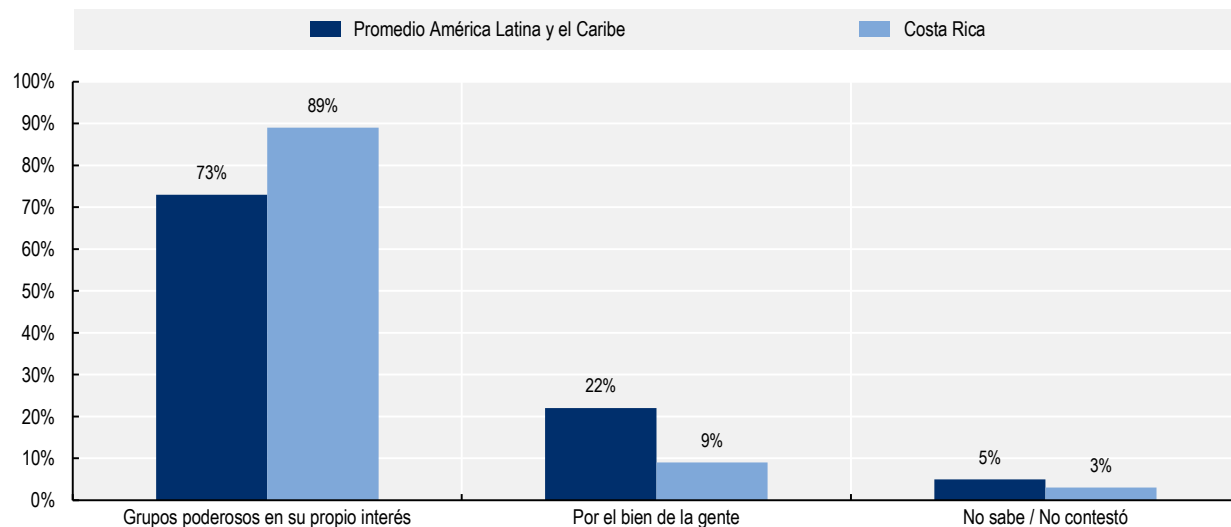
El cabildeo en sí es un acto legítimo de participación democrática porque permite a distintos grupos aportar información y conocimiento al proceso de formulación de política. Sin embargo, el cabildeo tiene un fuerte impacto sobre los resultados de las políticas públicas. Si se desarrolla de una forma no transparente, el cabildeo supone un riesgo a la participación inclusiva en la toma de decisiones y puede resultar en políticas subóptimas. En efecto, la experiencia muestra que la formulación de políticas no siempre es inclusiva y puede que a veces sólo tome en cuenta los intereses de unos cuantos, usualmente aquellos que tienen más poder financiero y político. La experiencia también muestra que se puede abusar del cabildeo y de otras prácticas de influencia sobre gobiernos entregando datos o evidencia sesgada o engañosa y manipulando a la opinión pública (OCDE, 2021^[1]). Por ejemplo, cuando el financiamiento de partidos políticos o campañas electorales saca ventaja de lagunas legales, o cuando se usa a las redes sociales para manipular a la opinión pública y proteger a fuentes de influencia del escrutinio público, las políticas públicas pueden no dar un resultado óptimo para nuestras sociedades. La evidencia también muestra que hay un riesgo de que algunos partidos políticos o candidatos, una vez asumen sus cargos, sean más responsivos a un grupo particular de donantes que al interés público entendido en términos amplios. Puede ser que los donantes esperen una forma de reciprocidad por las donaciones hechas durante la campaña, por ejemplo, teniendo acceso privilegiado a información o a contratos de obra pública a sobreprecio, obteniendo condiciones preferenciales en préstamos gubernamentales, o adquiriendo otras formas de beneficios ilegales por parte de la administración pública respectiva (OCDE, 2017^[2]).

Las consecuencias sobre la economía son muchas. Los estudios muestran con mayor frecuencia que situaciones de influencia indebida y de inequidad en el poder de influir han resultado en una mala asignación de recursos públicos, han reducido la productividad y han perpetuado inequidades sociales (OCDE, 2017^[2]). Asimismo, pueden afectar negativamente el interés de inversionistas (extranjeros) y reducir la confiabilidad del país a nivel internacional.

Las políticas públicas que se basan en mala información o responden sólo a las necesidades de un grupo de interés también pueden afectar negativamente la confianza en el gobierno, resultando en la insatisfacción del público en general con respecto a las instituciones públicas y los procesos democráticos. De acuerdo con la encuesta Latinobarómetro 2020, el 88.5% de los ciudadanos de Costa Rica consideran que su país está gobernado por unos pocos grupos poderosos que actúan en su propio beneficio, mientras que sólo el 8.6% piensa que Costa Rica es gobernado para el beneficio de todas las personas (Figura 4.1). Éste es el segundo porcentaje más alto en toda la región de América Latina y se ubica por encima del promedio (73%) de los países latinoamericanos cubiertos por la encuesta. Tal calificación indica que los costarricenses perciben que las políticas están indebidamente influenciadas por intereses particulares y/o que los grupos poderosos ejercen demasiada influencia sobre los resultados de los procesos de toma de decisiones públicas. Adicionalmente, al preguntar a los encuestados sobre quien consideran tiene más poder en Costa Rica, el 23.4% respondió las grandes empresas, mientras que el 29.4% contestó el Gobierno y el 12.6% el Congreso (La Corporación Latinobarómetro, 2021^[3]).

Figura 4.1. Los costarricenses perciben que unos pocos grupos poderosos gobiernan su país

A los encuestados se les hizo la siguiente pregunta: “En términos generales, ¿usted diría que su país está gobernado por unos pocos grupos poderosos para su propio interés? ¿O es gobernado en beneficio de toda la población?”



Nota: Esta encuesta se llevó a cabo en 18 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Fuente: Latinobarómetro (2021), <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

Para maximizar los beneficios de los insumos utilizados en la toma de decisiones, sobreponerse a la concentración de recursos económicos en pocas manos y salvaguardar la transparencia e integridad de los procesos democráticos, Costa Rica debería apuntar a mejorar sus procesos de toma de decisiones. Ello, fomentando la transparencia e integridad de las actividades de cabildo y otras prácticas de influencia, restringiendo la influencia indebida sobre políticas gubernamentales y aumentando la equidad en la participación de las distintas partes interesadas (*stakeholders*) por medio de la definición o fortalecimiento de un marco regulatorio coherente, integral, efectivo y que pueda hacerse cumplir, y que sea consistente con los marcos regulatorios y de políticas públicas más amplios, así como asegurando su implementación, cumplimiento y evaluación adecuados.

Además de fortalecer la integridad pública como se ha enfatizado a lo largo de los capítulos previos, Costa Rica debería reforzar sus políticas tanto en los poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo con las siguientes líneas de acción:

- Fortalecer la transparencia en los procesos de toma de decisiones gubernamentales, particularmente en lo que respecta a cabildo y financiamiento de partidos políticos.
- Establecer marcos de integridad y transparencia para todos los organismos que provean asesoría al gobierno.
- Establecer un marco de integridad adaptado a los riesgos de actividades de cabildo y otras prácticas de influencia, tanto para funcionarios públicos como para actores no gubernamentales.
- Procurar que los procesos de toma de decisiones gubernamentales sean inclusivos por medio de un efectivo involucramiento de partes interesadas.

Fortalecer la transparencia en los procesos de toma de decisiones gubernamentales en los poderes Ejecutivo y Legislativo

Costa Rica podría consolidar el marco para el acceso a la información en una sola Ley

El Acceso a Información (*Access to Information*, ATI) es una precondition para la democracia y un fundamento legal necesario para la transparencia y rendición de cuentas en la formulación de políticas (OCDE, 2015^[4]; OCDE, 2016^[5]). Por ATI se entiende la habilidad de un individuo para buscar, recibir, comunicar y usar información de manera efectiva. Le permite a los ciudadanos y partes interesadas obtener información sobre las decisiones que afectan su vida diaria y cumplir su rol como vigilantes del funcionamiento de las instituciones gubernamentales. Por estas razones, la implementación efectiva del derecho de los ciudadanos a saber y las estipulaciones legales de acceso a la información son instrumentos importantes para combatir la corrupción y la influencia indebida en la toma de decisiones públicas.

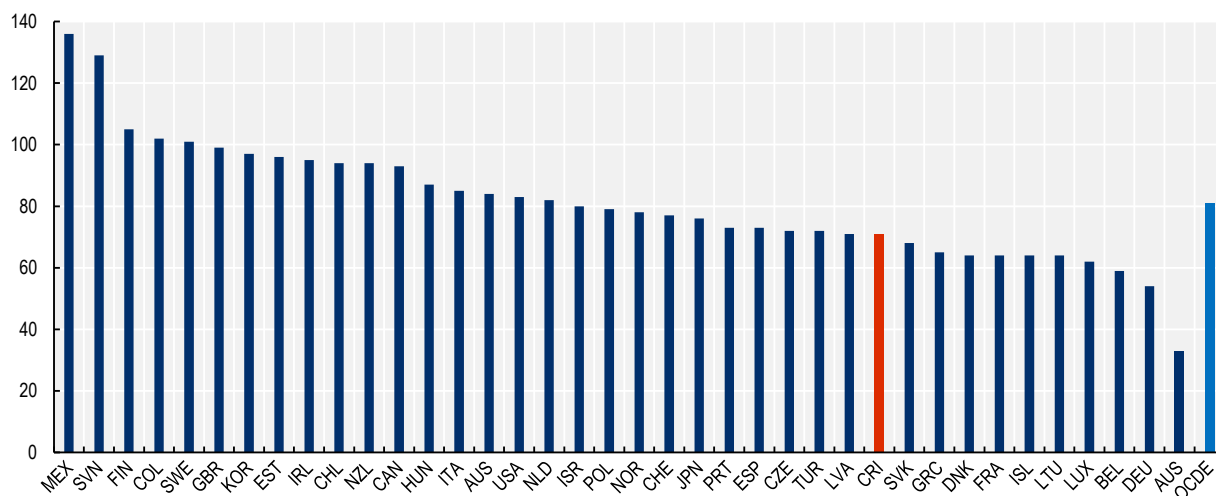
Un marco legal efectivo que clarifique cómo se dará cumplimiento al derecho a la información es el fundamento de un sistema de acceso a la información robusto. Disposiciones clave de leyes de ATI incluyen: alcance, disposiciones sobre divulgación proactiva y reactiva, exenciones y rechazos a dar información al público, posibilidad de presentar apelaciones, y responsabilidades institucionales en materia de supervisión e implementación.

En Costa Rica, la Constitución Política protege el derecho a la información en temas de interés público. También establece las bases para la divulgación de información. El artículo 30 sostiene que “se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público”. Además, en noviembre de 2015, el Presidente de la República, los Presidentes de los otros dos poderes del Estado (Legislativo y Judicial) y del Tribunal Supremo de Elecciones firmaron la Declaración por la Construcción de un Estado Abierto, en la que se comprometieron a “promover una política de apertura, transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación a favor de los ciudadanos” dentro de todo el aparato del Estado. Asimismo, Costa Rica diseñó un Convenio marco para promover un Estado Abierto de la República de Costa Rica, el cual fue elaborado por los diversos poderes del Estado junto con la sociedad civil, siendo presentado en marzo de 2017. Recientemente, con el Decreto Ejecutivo 43525-MP-H-MICITT-MIDEPLAN-MJP-MC de abril 2022, Costa Rica siguió fomentando el gobierno abierto en la administración pública y creó la Comisión Nacional para un Estado Abierto.

En 2017, el Decreto Ejecutivo 40200 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública se aprobó para regular el acceso a información pública, el procedimiento para presentar solicitudes, la designación de funcionarios de acceso a la información en instituciones públicas y sus funciones, la publicación de información, el régimen de sanciones y el reporte de la situación de acceso a la información dentro de los reportes anuales institucionales. El Decreto le otorga a la Comisión Nacional para un Gobierno Abierto la responsabilidad de dar seguimiento al cumplimiento del mismo. Sin embargo, de acuerdo con el Índice de Derecho a la Información (*Global Right to Information Rating*, RTI), la calidad jurídica del Decreto de Costa Rica es menor al promedio de la OCDE, ubicado en 81 (Figura 4.2).

Figura 4.2. En términos de su marco legal, la Ley de Acceso a la Información de Costa Rica tiene una menor puntuación que el promedio de la OCDE

Índice de Derecho a la Información 2020



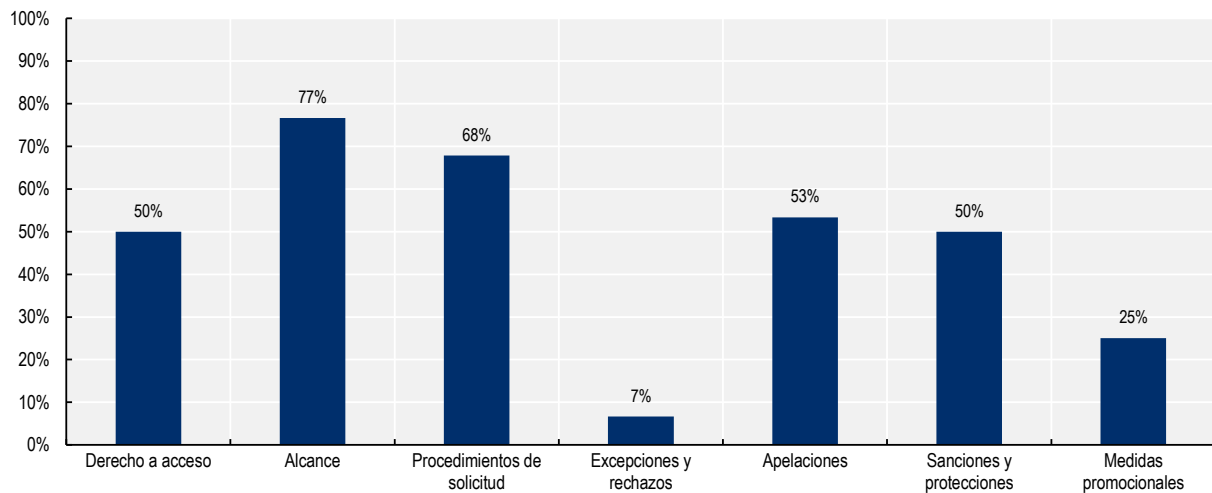
Nota: La máxima puntuación compuesta es de 150 y refleja un marco legal robusto de RTI. El Índice Global de leyes de RTI se compone de 61 indicadores que miden siete dimensiones: Derecho al acceso; Alcance; Procedimientos de solicitud; Excepciones y rechazo; Apelaciones; Sanciones y protección, y Medidas promocionales.

Fuente: Access Info Europe (AIE) y el Centro para la Ley y la Democracia (CLD), Índice de Derecho a la Información, <https://www.rti-rating.org/>

En términos de alcance, el actual marco legal aplica al Poder Ejecutivo, incluyendo a los niveles locales de gobierno, pero los poderes Legislativo y Judicial no se incluyen explícitamente. El marco también cubre a entidades privadas que manejan fondos públicos, empresas con participación estatal y otros organismos que realizan funciones públicas, así como algunos órganos autónomos y semiautónomos. En términos de divulgación, el Decreto (artículo 17) enumera la información pública que debe ser accesible. Sin embargo, no presenta procedimientos claros ni orientaciones sobre el formato que debe ser utilizado por los solicitantes para tener acceso a la información.

Con respecto a las excepciones y rechazos de información, las buenas prácticas internacionales señalan que cualquier excepción debe ser clara, probable y conllevar el riesgo de un daño específico al interés público, o tener protección legal por un interés personal. Las pruebas de interés público y de daño son dos maneras usuales para autorizar excepciones de información con el fin de asegurar que sean proporcionales y necesarias. En Costa Rica, existen excepciones que se detallan en el Decreto 40600. La Constitución, según la interpretación de los Tribunales, permite excepciones para secretos de Estado. Asimismo, la Corte Constitucional ha reconocido excepciones adicionales, incluido en lo relacionado al orden y moralidad públicos, con base en motivos generales para restringir derechos fundamentales en la Constitución. También ha validado otras excepciones con base en otras leyes o derechos, tales como excepciones por privacidad y secretos comerciales. Además, se ha reconocido una categoría general en que la información se puede restringir si no está en el interés público divulgarla. De acuerdo con el Índice de Derecho a la Información (RTI), la jurisprudencia no es suficiente para generar una excepción al régimen jurídico porque no establece claramente un conjunto limitado/cerrado de excepciones y las autoridades tendrían suficiente discreción para interpretarla en la práctica (Figura 4.3). Adicionalmente, parece que los Tribunales no aplican una prueba de daño cuando interpretan excepciones (Access Info Europe, Centre for Law and Democracy, s.f.[6]).

Figura 4.3. El marco legal de Acceso a la Información de Costa Rica muestra debilidades en la dimensión de excepciones y rechazos



Note: Los porcentajes se calculan con base en las calificaciones máximas posibles por dimensión y la calificación RTI real obtenida por Argentina

Fuente: Access Info Europe (AIE) y el Centro para la Ley y Democracia (CLD), Índice de Derecho a la Información.

Además de un marco legal sólido, tener arreglos institucionales efectivos también es esencial para implementar el derecho a la información. Estos arreglos involucran varios aspectos, incluyendo dónde y cómo se publica la información, a quién se pueden hacer las solicitudes y la entrega oportuna de respuestas. En Costa Rica, las instituciones designan a un Oficial de Acceso a la Información quien es responsable de recibir, gestionar y responder a las solicitudes dentro de diez días hábiles de acuerdo con la Ley General de la Administración Pública. Costa Rica también estableció una Comisión Nacional de Datos Abiertos, que constituye un tercer mecanismo para solicitudes de información. Aun así, un reporte de 2019 de la organización de la sociedad civil Costa Rica Íntegra, en asociación con la Escuela de Administración Pública, encontró que persisten barreras y obstáculos para el acceso a la información pública en la gran mayoría de las 112 instituciones que analizaron. En particular, una tercera parte de los Oficiales de Acceso a la Información aún no han sido nombrados y sólo una entidad pública cumplió integralmente con sus obligaciones de transparencia activa. El reporte también encontró falta de capacitación para los funcionarios públicos y ciudadanos con respecto a las disposiciones del Decreto 40200 (Costa Rica Íntegra, 2020^[7]). Por último, el Decreto no prevé un organismo de supervisión que se encargue de monitorear, hacer cumplir y promover la ley.

En vista de lo anterior, el actual sistema de acceso a la información de Costa Rica se considera incompleto, sin una ley independiente de libertad/acceso a la información (ATI). Más de 100 países en todo el mundo, incluyendo todos los países miembros de la OCDE, cuentan con una ley independiente de libertad/acceso a la información (OCDE, 2016^[8]). A pesar de diversos intentos por lograr la aprobación de una ley de acceso a la información, Costa Rica aún no contaba con tal ley al momento de redactar el presente estudio. Por ejemplo, en junio de 2014 se presentó a la Asamblea Legislativa una iniciativa de ley que fue rechazada por los diputados. Un nuevo Decreto Legislativo 10242 “Ley General de Acceso a la Información Pública y Transparencia” fue después aprobado en la Asamblea Legislativa pero parcialmente vetado por el Gobierno en junio de 2022, y luego debió ser archivado. La ahora rechazada iniciativa proponía reducir a cinco días hábiles el tiempo límite para que los ciudadanos recibieran la información pública solicitada a entidades públicas o entidades privadas que manejan o custodian fondos públicos (periodo menor al actual de 10 días hábiles). En caso de las peticiones hechas por los medios de comunicación, las instituciones tenían que responder dentro de 48 horas. Además, la propuesta requería que las instituciones publicaran información pública relevante en un formato abierto, accesible e

interoperable. Sin embargo, la iniciativa de ley recibió críticas de la Defensoría de los Habitantes y de la Asociación de Periodistas porque el artículo 8 establecía limitaciones en materia de acceso a información pública para la prevención, investigación y castigo de infracciones penales, administrativas o disciplinarias (Delfino, 2022^[9]).

En línea con los compromisos del país bajo la Alianza para el Gobierno Abierto, la Comisión Nacional para un Gobierno Abierto y el Ministerio de la Presidencia podrían proponer la aprobación de una nueva ley que atienda las debilidades antes mencionadas y que sea aplicable a todo el sector público, incluyendo a la administración pública descentralizada institucional (p.ej. organismos autónomos y semiautónomos). La ley podría contemplar la creación de un organismo de supervisión con un mandato claro y bien difundido y tener capacidades de control adecuadas, tanto en términos de competencias para emitir sanciones como para contar con los recursos humanos y financieros apropiados. El Gobierno también podría formalizar un mecanismo de coordinación entre los Oficiales de Acceso a la Información. Por último, para mejorar el cumplimiento, el Gobierno podría ofrecer capacitación y orientación adicional para fortalecer las capacidades de dichos Oficiales para evaluar y responder a solicitudes.

Costa Rica podría adoptar un marco de cabildeo asegurando la transparencia de todo tipo de actividades de cabildeo que puedan ocurrir en la práctica

El cabildeo, entendido en su sentido tradicional como una comunicación entre un funcionario público y una persona o entidad no gubernamental con el objetivo de influir en las políticas públicas, es un hecho de la vida pública en todos los países. El cabildeo tiene el potencial de fomentar la participación democrática y dar a los tomadores de decisiones información y perspectivas valiosas. El cabildeo también puede facilitar el acceso de las partes interesadas (*stakeholders*) al desarrollo e implementación de políticas públicas. Sin embargo, el cabildeo frecuentemente se percibe como una actividad opaca de integridad cuestionable, que puede resultar en influencia indebida, competencia desleal y captura de la política pública en detrimento de una formulación de políticas efectiva, imparcial y equitativa. Tal es el caso de Costa Rica donde uno de los principales retos, de acuerdo con las entrevistas realizadas a las partes interesadas, es la limitada –y frecuentemente negativa– comprensión del concepto de cabildeo y de los beneficios que trae hacerlo de forma transparente, incluyendo para asegurar un acceso justo y equitativo al proceso de toma de decisiones y permitir el escrutinio público.

La experiencia de la OCDE muestra que una regulación efectiva del cabildeo debería hacer pública y fácilmente accesible información detallada, oportuna e integral sobre las actividades orientadas a o con la capacidad de influir sobre los procesos de toma de decisiones gubernamentales. En particular, tal información debería incluir aspectos como quién está cabildeando o influyendo sobre el gobierno, quién es el blanco de tales actividades y cuál es el tema de política específico que fue sujeto de tales esfuerzos (OCDE, 2021^[11]).

El artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica establece los principios de transparencia, imparcialidad e integridad en el desempeño de las labores gubernamentales. Sin embargo, Costa Rica actualmente carece de un marco específico que defina el cabildeo y las actividades de cabildeo y que pudiera facilitar la transparencia del cabildeo. Varias fuentes legislativas abordan los principios de integridad y transparencia: el artículo 3 de la Ley 8422 de 2004 (Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública), artículo 1 del Decreto 32333 de 2005 (Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública), Decreto 33146 de 2006 (Principios Éticos de los Funcionarios Públicos) y la Directriz D-2-2004.

Varias iniciativas de ley se debatieron previamente en la Asamblea Legislativa, incluyendo el proyecto de Ley 19251 de 2014, que planteó una Ley Reguladora del Cabildeo en la Función Pública. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas se convirtió en ley. La propuesta más reciente para adoptar reformas de cabildeo redactada por la diputada del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), María Inés Solís, se

presentó en la Asamblea Legislativa en 2019, pero no fue aprobada en el pleno (Ley reguladora de la actividad de lobby en la administración pública).

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Principios para la Transparencia y la Integridad en el Cabildeo alienta a los países a “proporcionar un nivel adecuado de transparencia para asegurar que los funcionarios públicos, ciudadanos y empresas puedan obtener suficiente información sobre las actividades de cabildeo” (OCDE, 2010_[10]). Hay varias maneras en que se puede lograr la transparencia: primero, definiendo claramente los términos “cabildeo” y “cabildero”; segundo, haciendo disponible la información relevante y, tercero, implementando un abanico coherente de estrategias y mecanismos para asegurar el cumplimiento de las medidas de transparencia (OCDE, 2010_[10]).

Clarificar el alcance de la regulación de cabildeo y definir claramente los términos “cabildeo” y “cabildero”

Definir claramente el alcance de la ley es fundamental para lograr una regulación efectiva del cabildeo. Las definiciones deben ajustarse al contexto específico y ser lo suficientemente robustas, integrales y explícitas para evitar que puedan ser malinterpretadas y que se presenten vacíos legales. Ello incluye clarificar los siguientes aspectos: (i) a quién se le considera cabildero, (ii) qué tipos de actividades se consideran como cabildeo, (iii) tipos de decisiones objeto del cabildeo, (iv) categorías de funcionarios públicos que son objeto de cabildeo. Las definiciones propuestas en el borrador del proyecto de ley que regula actividades de cabildeo se describen en el Recuadro 4.1.

Recuadro 4.1. Proyecto de ley para la regulación de actividades de cabildeo en Costa Rica (2019)

Poderes y niveles de gobierno cubiertos por la iniciativa

Las personas objeto de cabildeo eran funcionarios públicos con capacidad de toma de decisiones (ya sea individual o colectivamente) en los tres poderes de gobierno (la presidencia y vicepresidencias de la República, ministros y viceministros de gobierno, el Procurador General de la República y el Procurador General Adjunto así como los procuradores de las áreas de su competencia, magistrados de la Corte Suprema, el Fiscal General del Ministerio Público y los fiscales generales subrogantes, los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, el Contralor General y el Subcontralor General, los diputados de la República y el Director Ejecutivo de la Asamblea Legislativa), así como en los niveles locales de gobierno (incluyendo alcaldes y vicealcaldes).

Definición de “cabildeo”

El proyecto de ley contemplaba actividades remuneradas de cabildeo y definió el cabildeo como “cualquier gestión o actividad que realiza una persona física o jurídica, nacional o extranjera, ante los servidores públicos que esta ley define como sujetos pasivos, con la intención de influenciar de manera directa o indirecta el proceso de toma de decisiones, y promover por esa vía sus propios intereses o los de terceros”.

Los tipos de decisiones objeto de cabildeo incluían proyectos de ley y leyes, recomendaciones, acuerdos, resoluciones, políticas, planes, programas y contratos públicos.

La experiencia de otros países demostró que proporcionar definiciones efectivas sigue siendo un reto, especialmente porque la sobrecarga de información del siglo XXI, con el auge de las redes sociales, ha hecho que el fenómeno del cabildeo sea más complejo que nunca. Las vías por las que las partes interesadas interactúan con los gobiernos incluyen un amplio espectro de prácticas y participantes (OCDE, 2021^[11]). Para enfrentar este reto, al establecer regulaciones de cabildeo es fundamental asegurar que la definición de actividades de cabildeo sea más amplia e inclusiva para ofrecer igualdad de condiciones a los grupos de interés, ya sean empresas o entidades sin ánimo de lucro, que buscan influir sobre la formulación de políticas (OCDE, 2010^[10]).

La definición propuesta en el proyecto de ley impone medidas de transparencia integralmente y por igual sobre todos los actores que buscan influir sobre los procesos de toma de decisiones, ya sea con o sin ánimo de lucro. Esta propuesta cubre a un amplio rango de actores, incluyendo a aquellos que usualmente no han sido vistos como “cabilderos” (p. ej. grupos de expertos *-think tanks-*, centros de investigación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.). Sin embargo, la definición sólo cubre actividades remuneradas. Aunque la Recomendación de la OCDE sobre Principios para la Transparencia y la Integridad en el Cabildeo apela a los adherentes a centrarse primeramente en los cabilderos remunerados, anima a los gobiernos a considerar un alcance más amplio e inclusivo de medidas de transparencia para expandir el escrutinio público con respecto a procesos de toma de decisiones públicas. Como tal, cualquier futuro proyecto de ley podría también incluir actividades no remuneradas.

La definición propuesta estipula “quién” (i.e. funcionarios públicos objeto de actividades de cabildeo), “qué” (i.e. decisiones públicas objeto de actividades de cabildeo) y “cómo” (i.e. tipos de comunicación utilizados). En términos de decisiones públicas objeto de las actividades de cabildeo, la lista propuesta se alinea con las buenas prácticas. Los tipos de decisiones objeto de actividades de cabildeo incluyen proyectos de ley, leyes, recomendaciones, acuerdos, resoluciones, decisiones, políticas públicas, planes, programas y contratos públicos. Sin embargo, una definición integral tendrá que asegurarse de cubrir todo el ciclo de política, desde la fase de diseño hasta la fase de evaluación (Cuadro 4.1). Dentro de cada una de estas fases hay riesgos específicos de influencia y un número de actores que podrían ser blanco de aquellos que traten de orientar las decisiones en favor de sus intereses privados.

Cuadro 4.1. Riesgos de influencia indebida a lo largo del ciclo de política

		Definición de la agenda	Desarrollo de la política	Adopción de la política	Implementación de la política	Evaluación de la política
Riesgo de influencia indebida sobre...		Prioridades	Proyectos de ley y de regulaciones, documentos de políticas (p.ej. estudios de factibilidad del proyecto, especificaciones del proyecto)	Votos (leyes) o decisiones administrativas (regulaciones), cambios a proyectos de ley o especificaciones de proyectos	Implementación de reglas y procedimientos	Evaluación de resultados
Principales actores a los que se dirigen	Nivel legislativo	Legisladores, personal ministerial, partidos políticos	Legisladores, personal ministerial, partidos políticos	Legisladores, comisiones y comités parlamentarios, expertos convocados	.	Comisiones y comités parlamentarios, expertos convocados
	Nivel administrativo	Servidores públicos, expertos técnicos, consultores	Servidores públicos, expertos técnicos, consultores	Jefes de unidades u órganos administrativos	Servidores públicos	Servidores públicos, consultores (expertos)

Fuente: (OCDE, 2017^[2]).

En cuanto a los funcionarios públicos, la definición contempla un enfoque coherente de transparencia a todos los niveles de gobierno, pues abarca los tres poderes de gobierno, así como el nivel territorial. Para promover la transparencia y rendición de cuentas se recomienda que la lista de “funcionarios públicos objeto de cabildeo” esté disponible públicamente y que cada institución pública la mantenga siempre actualizada. En Irlanda, cada organismo público debe publicar y mantener actualizada la lista de funcionarios públicos designados según la ley; la Comisión de Estándares en la Función Pública también difunde una lista de organismos públicos con funcionarios designados (Recuadro 4.2).

Recuadro 4.2. Requerimiento de publicar los detalles de los funcionarios públicos designados en Irlanda

En Irlanda, la Sección 6(4) de la Ley de Cabildeo de 2015 requiere que cada organismo público difunda una lista mostrando el nombre, grado y breves detalles del rol y responsabilidades de cada “funcionario público designado” de la institución. Dicha lista debe mantenerse actualizada. El objetivo de la ley es doble:

- Permitir al público identificar a las personas que son funcionarios públicos designados, y
- Servir como un recurso para cabilderos que registran una moción ante el Registro y que para ello necesiten información sobre el funcionario público designado.

La lista de funcionarios públicos designados se debe publicar en un lugar destacado y debe ser fácil de encontrar en las páginas de internet de cada organización. La página también debe incluir un vínculo para el Registro de Cabildeo.

Fuente: Comisión de Estándares en la Función Pública, Requerimientos para organismos públicos, <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-public-bodies/requirements-for-public-bodies/>.

En cuanto a las comunicaciones consideradas como actividades de cabildeo, la propuesta incluida en el proyecto de ley se limita a comunicaciones orales y escritas. De igual forma, la definición no estipula explícitamente lo que constituye influencia “directa” e “indirecta”. Esto deja por fuera otros tipos de comunicaciones, tales como el uso de redes sociales como herramienta de cabildeo. En efecto, en el actual contexto del Siglo XXI, los grupos de interés utilizan cada vez más las redes sociales para dar forma a los debates de política pública o para informar o persuadir al público para que ejerzan presión sobre los formuladores de políticas e influyan indirectamente sobre el proceso de toma de decisiones del gobierno. Como tal, las actividades de cabildeo no deben reducirse a una comunicación entre un cabildero y un funcionario público. Para establecer un alcance integral de regulación, cualquier proyecto de ley posterior puede ser revisado para asegurar la transparencia de cualquier actividad de cabildeo que pudiese ocurrir, yendo más allá de comunicaciones directas, orales o escritas. El Recuadro 4.3 proporciona una visión global de la experiencia de los países miembros de la OCDE para establecer definiciones amplias, integrales y claras de cabildeo.

Recuadro 4.3. Ejemplos de definiciones amplias de “cabildeo” en países miembros de la OCDE

Canadá

Las comunicaciones que se consideran como cabildeo incluyen solamente comunicaciones directas con un funcionario público federal (i.e. de forma oral o escrita) y “comunicaciones de base” (*grass-roots communications*). La Ley de Cabildeo (*Lobbying Act*) define comunicaciones de base como cualquier llamado a personas del público a través de los medios de comunicación o por comunicación directa que busque persuadir a dichas personas del público para que se comuniquen directamente con el funcionario público para ejercer presión sobre él/ella para que respalde una opinión específica. En el caso de consultores cabilderos (que hacen cabildeo en favor de clientes), se considera una actividad de cabildeo si organizan una reunión entre un funcionario público y otra persona.

En su Boletín de Interpretación de agosto de 2017, la Oficina del Comisionado para el Cabildeo de Canadá hizo una clarificación sobre los medios usados para atraer al público en general, los cuales pueden incluir campañas de cartas postales y mensajes de correo electrónico, anuncios, páginas de internet, publicaciones en redes sociales y plataformas como Facebook, Twitter, LinkedIn, Snapchat, YouTube, etc.

El Comisionado también indicó que la participación en las actividades estratégicas u operacionales de una convocatoria al público en general (aprobar documentos, dar asesoría, realizar investigación y análisis, escribir mensajes, preparar y diseminar contenido e interactuar con personas del público) también hace necesario el registro.

Irlanda

Las comunicaciones relevantes se refieren a comunicaciones (ya sean orales o escritas y hechas de cualquier forma), distintas a comunicaciones exceptuadas, hechas personalmente (directa o indirectamente) a un funcionario público designado en relación con un asunto relevante.

El sitio web del registro irlandés de cabilderos indica que las “comunicaciones relevantes” pueden incluir comunicaciones informales tales como encuentros casuales, reuniones sociales, mensaje en redes sociales dirigidos a funcionarios públicos o comunicaciones “de base” (*grassroots*), definidas como una actividad en que una organización instruye a sus miembros o simpatizantes a contactar a funcionarios públicos sobre un asunto específico.

Unión Europea

En la Unión Europea, el acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un registro obligatorio de transparencia define “actividades cubiertas” como: (a) organizar o participar en reuniones, conferencias o eventos, así como entablar contactos similares con instituciones de la Unión; (b) contribuir a o participar en consultas, audiencias o iniciativas similares; (c) organizar campañas de comunicación, plataformas, redes e iniciativas “de base” (*grassroots*); (d) preparar o comisionar la producción de documentos de opinión o de políticas, enmiendas, encuestas y sondeos de opinión, cartas abiertas y otro material de información o comunicación, así como comisionar y llevar a cabo investigaciones.

Fuente: (Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, 2017^[11]; OCDE, 2021^[11]).

Por último, las definiciones también deberían especificar claramente el tipo de comunicaciones con funcionarios públicos que no se consideran “cabildeo”. Es pertinente excluir algunas acciones, por ejemplo, la información proporcionada durante una reunión de carácter público y para la cual ya se ha hecho disponible información. En Canadá, la Ley de Cabildeo excluye “cualquier presentación oral o

escrita hecha a un comité del Senado o Cámara de los Comunes o a ambas cámaras del Parlamento o a cualquier organismo o persona que tenga jurisdicción o poderes otorgados por una Ley del Parlamento en procesos que sean del dominio público”. Sin embargo, hay algunas exclusiones que fueron previstas en el borrador del proyecto de ley que ameritan atención particular, pues pueden generar lagunas legales importantes. En primer lugar, el proyecto de ley proponía excluir información proporcionada a petición del funcionario público para el ejercicio de sus actividades o para la adopción de medidas dentro del ámbito de su competencia. En segundo lugar, el proyecto de ley excluía comunicaciones hechas para indagar sobre el estatus de un procedimiento administrativo o propuesta de legislación. Las exenciones podrían clarificarse aún más para evitar malas interpretaciones:

- La excepción podría incluir comunicaciones de cabilderos hechas en respuesta a una solicitud de un funcionario público sobre información factual o con el único propósito de responder a preguntas técnicas de un funcionario público, y en tanto la respuesta no busque influenciar tal decisión o que no pueda considerarse que busca influir sobre tal decisión. Por ejemplo, en el Reino Unido, si un funcionario público designado inicia comunicaciones con una organización y en el transcurso de los intercambios subsecuentes se cumplen los criterios de cabildeo, entonces se requiere que la organización registre la actividad.
- La ley podría también clarificar qué peticiones de información por parte de cabilderos están cubiertas por la excepción, por ejemplo, cuando consisten en preguntar sobre el estatus de un procedimiento administrativo, la interpretación de una ley, o si tienen la intención de informar a un cliente sobre una situación jurídica general o su situación jurídica específica.

En tercer lugar, el proyecto de ley excluye servicios de consultoría proporcionados a organismos públicos y miembros del Parlamento por parte de profesionales e investigadores de asociaciones sin ánimo de lucro, corporaciones, fundaciones, universidades, centros de investigación. Sin embargo, no se recomienda excluir del registro el proceso consultivo con cualquiera de tales individuos o entidades. Este aspecto se cubre más ampliamente en la sección 2 de este capítulo.

Facilitar la transparencia efectiva

Un elemento fundamental para mejorar la transparencia en la toma de decisiones públicas son los mecanismos por medio de los cuales los funcionarios públicos, las empresas y la sociedad en general pueden obtener información suficiente sobre quién ha tenido acceso y sobre cuáles temas (OCDE, 2010_[10]). Tales mecanismos deben garantizar que información suficiente y pertinente sobre aspectos claves de las actividades de cabildeo sea divulgada de forma oportuna con el objetivo último de permitir el escrutinio público (OCDE, 2010_[10]). En particular, la información divulgada podría incluir qué legislación, propuestas, reglamentos o decisiones fueron objeto de los esfuerzos de los cabilderos.

En Costa Rica, el proyecto de ley proponía la creación de dos registros clave: un Registro de Agenda Pública y un Registro de Cabilderos. En primer lugar, la ley estipulaba un “registro de agenda pública”, administrado por la Procuraduría de la Ética Pública (PEP), que centralizaría la información sobre las agendas públicas de los funcionarios públicos. Los funcionarios públicos tendrían la obligación de designar una persona dentro de su oficina para llevar un “**registro de agenda pública**” del funcionario público, incluyendo información sobre las reuniones solicitadas por los cabilderos. Se tendría que hacer pública la siguiente información: (i) lugar y fecha de la reunión, (ii) tema específico a ser tratado, (iii) nombre de las personas que participaron, y (iv) las compañías u organizaciones que estuvieron representadas. El proyecto de Ley también exigía a los funcionarios públicos objeto de cabildeo divulgar como parte de su agenda pública información sobre sus viajes (destino, propósito, agenda, costos totales e institución pública que financió el viaje) así como donaciones oficiales o de protocolo recibidas como cortesía en el desempeño de sus responsabilidades (detalles del regalo o donación recibida, fecha y motivo del otorgamiento, persona física o jurídica de quién se recibió).

También se contemplaba que la PEP administrara un “registro público de cabilderos”, basado en información proporcionada por cada entidad o institución del Estado. Tal registro público incluiría el nombre de la persona que hace el cabildeo, una indicación de si recibe remuneración por tal actividad, el nombre de la persona natural o jurídica para quien se ha solicitado la reunión o audiencia y de la persona que se presume remunerará al cabildero por su labor.

La información requerida permitiría el escrutinio, dado que la información sobre lo que se influenció y los resultados previstos no sólo es requerida, sino que también se hace pública. Sin embargo, se limitaría a reuniones y audiencias, dejando en la sombra una parte importante de las actividades de cabildeo.

Adicionalmente, si bien los funcionarios públicos tienen la responsabilidad principal de demostrar y asegurar que haya transparencia en el proceso de toma de decisiones, el enfoque propuesto en esta ley podría resultar desequilibrado, pues les asigna toda la responsabilidad de registrar las actividades de cabildeo. Los cabilderos y sus clientes también comparten la obligación de garantizar que evitan ejercer influencia ilícita y de cumplir con los estándares profesionales en sus relaciones con funcionarios públicos, otros cabilderos y sus clientes, y con el público en general.

Por lo tanto, la propuesta podría complementarse con un mecanismo separado para reportar todos los esfuerzos de influencia, en forma de divulgaciones obligatorias de información por parte de cabilderos en el registro de cabilderos, con periodicidad semestral o trimestral. Ello, como una vía adicional para la transparencia. Ejemplos de ello se presentan en el Cuadro 4.2. En países que combinan registros de cabildeo y agendas abiertas (p.ej. el Reino Unido), la verificación cruzada de agendas y registros de cabildeo también puede dar una oportunidad de cotejar información y analizar quién trató de influenciar a los funcionarios públicos y cómo. En el Reino Unido, por ejemplo, la Oficina del Registro de Cabilderos Consultores verifica a los cabilderos registrados con las agendas abiertas ministeriales, para monitorear y hacer cumplir los requerimientos establecidos en la Ley de Transparencia del Cabildeo.

Cuadro 4.2. Frecuencia y contenido de las divulgaciones de cabildeo en Estados Unidos e Irlanda

	Registro		Contenido de las divulgaciones	
	Registro inicial	Registro subsecuente	Registro inicial	Registro subsecuente
Irlanda	El registro de cabilderos es obligatorio para realizar actividades de cabildeo. Los cabilderos se pueden registrar después de iniciadas sus actividades de cabildeo, siempre y cuando se registren y presenten una notificación de la actividad de cabildeo dentro de los 21 días siguientes al final de su primer “periodo relevante” en el que empezaron a cabildar (el periodo relevante son los cuatro meses que finalizan en el último día de abril, agosto y diciembre de cada año).	Las “notificaciones” de las actividades de cabildeo se hacen al final de cada “periodo relevante” cada cuatro meses. Se publican tan pronto como son presentadas.	“Solicitudes”: <ol style="list-style-type: none"> 1. El nombre de la persona; 2. La dirección en la que la persona desempeña sus actividades profesionales; 3. El negocio o actividades principales de la persona; 4. Cualquier dirección de correo electrónico, número telefónico o página de internet relacionada con el negocio o las actividades principales de la persona; 5. Cualquier número de registro emitido por la Oficina de Registro de Empresas; 6. (Si se trata de una compañía) la oficina registrada de la persona. La solicitud deberá contener una declaración de la persona que la presenta de que la información contenida en la misma es correcta.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Información sobre el cliente (nombre, dirección, actividades principales, datos de contacto, número de registro); 2. Los funcionarios públicos designados a quienes se dirigieron las comunicaciones involucradas y el organismo para el cual trabajan; 3. El asunto relevante de tales comunicaciones y los resultados que pretendían obtener; 4. El tipo y alcance de las actividades de cabildeo, incluyendo cualquier “comunicación de base” (<i>grassroot communication</i>); 5. El nombre de la persona con la responsabilidad principal de llevar a cabo las actividades de cabildeo; 6. El nombre de cada persona que es o ha sido funcionario público designado empleado por, o ha prestado servicios a, la persona registrada y que estuvo involucrada en realizar actividades de cabildeo.

Estados Unidos	El registro de cabilderos es obligatorio para realizar actividades de cabildeo. registrares necesario registrarse dentro de los 45 días siguientes: (i) a la fecha en que el cabildero es contratado o comprometido para realizar un contacto de cabildeo en representación de un cliente, (ii) la fecha en que un cabildero interno (<i>in-house lobbyist</i>) hace un segundo contacto de cabildeo.	Los cabilderos deben presentar reportes trimestrales sobre actividades de cabildeo y reportes bianuales sobre contribuciones políticas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Datos de contacto, información de los clientes (un registro por cada cliente) y/o del empleador. 2. Información sobre los sujetos que son blanco de sus actividades de cabildeo. 3. Estimación del pago recibido o gastos incurridos por actividades de cabildeo. 	<p>Reportes trimestrales sobre actividades de cabildeo (LD-2), incluyendo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Código(s) de áreas temáticas generales de cabildeo. 2. Temas específicos en las que el(los) cabildero(s) participó(n) en actividades de cabildeo 3. Cámaras del Congreso y Agencias Federales específicas contactadas. 4. Divulgar os cabilderos que tuvieron alguna actividad en el área temática general. <p>Reportes semestrales sobre determinadas contribuciones detallando contribuciones políticas y certificando que cumplen con el Código de Conducta del Congreso con respecto a obsequios.</p>
-----------------------	---	---	--	--

Fuente: (OCDE, 2021^[1]).

Un reto clave para implementar registros de transparencia es lograr que la información recopilada pueda difundirse en un formato abierto y reutilizable. Ello facilita su reutilización y la verificación cruzada de los datos. En términos de accesibilidad de la información, ésta debe ser pública y accesible de forma gratuita en una plataforma única (OCDE, 2021^[1]). Un enfoque similar parece haberse seguido en el proyecto de ley para regular actividades de cabildeo en la administración pública, que otorga a cada organización la responsabilidad de asegurar que las instituciones requeridas registren y actualicen la información. El proyecto de ley también estipulaba un registro único administrado por la PEP donde los ciudadanos podían consultar toda la información relacionada con el cabildeo en todas las ramas gubernamentales. En el caso que una ley similar se apruebe, Costa Rica podría aprender de la experiencia de la plataforma única del Consejo para la Transparencia de Chile, que contiene toda la información relacionada con el cabildeo en el país (Recuadro 4.4).

Recuadro 4.4. Innovadora plataforma de Chile presenta datos sobre influencia en decisiones públicas nacionales

El portal en línea que permite a los ciudadanos obtener información sobre el cabildeo en Chile denominado InfoLobby.cl es administrado por el Consejo para la Transparencia, el organismo de coordinación que supervisa la implementación de la Ley de Transparencia y, en particular, promueve la transparencia, vigila el cumplimiento y garantiza el derecho de acceso a la información.

Con respecto al cabildeo, también es responsable de hacer que todos los registros de toda institución sean fáciles de usar en el portal web. Para ello, todos los sujetos cubiertos por la regulación de cabildeo deben enviar su información relevante al Consejo, el cual la publicará en el portal en línea. Ello no sólo incluye información de cabildeo –que se organiza de acuerdo con varios criterios (cabildero remunerado/no remunerado, cliente del cabildero, institución, rango del funcionario público y tema)– sino también información sobre viajes de los funcionarios públicos y donaciones, que también deben ser divulgadas conforme a la Ley de Cabildeo 20730.

Es posible descargar series de datos para revisar o reutilizar información adicional recopilada por el Consejo.

Fuente: (OCDE, 2021^[1]).

Mecanismos para implementación efectiva, cumplimiento y evaluación

Los requerimientos de transparencia no pueden lograr sus fines salvo que los actores regulados cumplan con ellos y las entidades supervisoras los hagan cumplir de forma efectiva. Para tal fin, los mecanismos de supervisión son un componente esencial para lograr una regulación efectiva del cabildeo. La Recomendación de la OCDE sobre Principios para la Transparencia y la Integridad en el Cabildeo alienta a los países a diseñar e implementar un espectro coherente de estrategias y mecanismos, incluyendo de monitoreo y cumplimiento de la ley con los recursos adecuados. Los países utilizan múltiples medidas por medio de sus instituciones de supervisión para promover el cumplimiento con requisitos de transparencia y tienden a favorecer la comunicación y vinculación con cabilderos y funcionarios públicos. Las herramientas incluyen proporcionar un sistema conveniente de registro y presentación de reportes en línea, crear conciencia sobre las regulaciones, verificar las divulgaciones de cabildeo (incluyendo retrasos, precisión y exhaustividad de la información presentada y actividades no registradas), enviar notificaciones formales a cabilderos señalando incumplimientos potenciales, solicitar modificaciones de la información presentada y aplicar sanciones visibles y proporcionales (OCDE, 2021^[11]).

El proyecto de ley proponía que la operación de los aspectos claves de la regulación del cabildeo y la verificación de su aplicación se encomendara a la PEP. Esta propuesta se alinea con las buenas prácticas de los países miembros de la OCDE. No es raro que al organismo supervisor encargado de los estándares de integridad de los funcionarios públicos electos y designados se le asigne la responsabilidad en materia de regulación del cabildeo. Sin embargo, el proyecto de ley podría aclarar las responsabilidades de cumplimiento y verificación de su aplicación en el tema de cabildeo y asegurar que cuente con los recursos suficientes para cumplir con tales responsabilidades. El proyecto de ley no contempla sanciones para cabilderos –sólo para funcionarios públicos– y depende únicamente de los reportes de funcionarios públicos para fines de monitoreo. En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones estipuladas en el proyecto de ley, la persona de más alta autoridad en la entidad pública o institución en donde ocurra tal incumplimiento será responsable de iniciar los procedimientos administrativos correspondientes de conformidad con las reglas provistas para este fin en la Ley General de la Administración Pública.

La PEP sería responsable de comunicar la sanción pecuniaria correspondiente a los funcionarios públicos o entidades que cometan cualquiera de las infracciones mencionadas a continuación:

- Omisión por parte de la jerarquía institucional de establecer un registro de agenda pública dentro del organismo, entidad o institución pública.
- Incumplimiento por parte de personas sujetas de cabildeo de divulgar reuniones informativas relevantes solicitadas por cabilderos y las reuniones que se llevaron a cabo.
- Incumplimiento por parte de una persona designada por las instituciones públicas, de publicar y mantener actualizado el registro de cabilderos.
- Incumplimiento por parte del gerente responsable de los recursos humanos en cada institución pública de señalar en el registro correspondiente las personas que tienen calidad de “persona sujeta a cabildeo” (*lobbied person*) según la ley.

Los nombres de la persona o personas sancionadas se publicarían en las páginas web del organismo, institución o entidad respectiva por un periodo de un mes después de que se considere como firme la resolución que establece la sanción. Esto está en línea con las buenas prácticas de la OCDE, en países con regulaciones similares.

Sin embargo, para que el sistema sea efectivo, es necesario que se lleven a cabo actividades de monitoreo y que los cabilderos estén sujetos a rendición de cuentas. Al nivel de la OCDE, todos los países con un registro de transparencia de actividades de cabildeo tienen una institución o función responsable de supervisar el cumplimiento. La mayoría de estos organismos o funciones supervisan el cumplimiento de las obligaciones de divulgación y si la información proporcionada es precisa, es presentada en forma completa y de manera oportuna. Estas funciones usualmente se especifican en la ley o regulación de

cabildeo correspondiente. Las actividades de verificación incluyen, por ejemplo, verificar el cumplimiento de las obligaciones de divulgación (i.e. existencia de declaraciones, retrasos, cabilderos no registrados), así como verificar la exactitud y exhaustividad de la información incluida en las declaraciones.

Los procesos y herramientas investigativas incluyen:

- Revisiones aleatorias de registros e información divulgada o revisión de todos los registros y de la información divulgada.
- Verificación de quejas del público y reportes sobre conductas impropias.
- Inspecciones (se pueden realizar controles externos y/o en sitio).
- Consultas (requerimientos de mayor información).
- Audiencias con otras partes interesadas.

En Canadá, por ejemplo, la Oficina del Comisionado para el Cabildeo puede verificar la información contenida en cualquier notificación de actividad u otro documento presentado al Comisionado en cumplimiento de la Ley y llevar a cabo una investigación si hay razón para creer, incluso sobre la base de la información recibida de un miembro del Senado o de la Cámara de los Comunes, que una investigación es necesaria para garantizar el cumplimiento del Código o la Ley. Esto le permite al Comisionado realizar verificaciones selectivas en sectores considerados como de mayor riesgo o durante periodos específicos. El Comisionado puede solicitar a actuales o anteriores funcionarios públicos designados que confirmen la exactitud y exhaustividad de las divulgaciones de cabildeo hechas por los cabilderos. También puede convocar u obligar la comparecencia de personas ante sí y obligarlas a presentar evidencia oral o escrita bajo juramento, así como obligar a personas a producir documentos u otros insumos que considere pertinentes para la investigación.

El uso de analítica de datos e inteligencia artificial puede facilitar la verificación y análisis de datos. Por ejemplo, en Francia, la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública ha establecido un mecanismo automático de verificación usando un algoritmo basado en inteligencia artificial, para detectar posibles fallas en la validación de los reportes anuales de actividad de cabildeo (Recuadro 4.5).

Recuadro 4.5. Uso en Francia de inteligencia artificial para mejorar la calidad de los reportes anuales de cabildeo

En Francia, los cabilderos registrados deben presentar un reporte anual de actividad a la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública (HATVP) durante los tres meses siguientes al año fiscal del cabildero. Al analizar los reportes de actividad para el período del 1 de julio de 2017 al 31 de diciembre de 2017, la HATVP notó la baja calidad de algunos de los reportes de actividad, debido a una falta de entendimiento sobre lo que debía ser divulgado. Más de la mitad de los 6 000 reportes de actividad analizados no cumplía con los criterios estipulados. A menudo, la sección para describir los temas cubiertos por las actividades de cabildeo –identificadas por su propósito y área temática de intervención– se usó para reportar sobre eventos generales, actividades o fechas de reuniones específicas.

En enero de 2019, la HATVP estableció varios mecanismos para mejorar la calidad de la información declarada en los reportes de actividad. Se dio orientación práctica explicando cómo debería llenarse la sección sobre actividades de cabildeo, con una ventana emergente mostrando dos buenos ejemplos. También se desarrolló un algoritmo basado en inteligencia artificial para detectar defectos potenciales en la validación del reporte de actividad, así como para detectar enunciados incompletos o engañosos.

Fuente: (OCDE, 2021^[1]).

Adicionalmente, aunque su naturaleza puede variar, la mayoría de las legislaciones estipulan sanciones disciplinarias o administrativas para los cabilderos. La Recomendación de la OCDE de 2010 da ejemplos de sanciones y señala que las sanciones visibles y proporcionales deben combinar enfoques innovadores, tales como: reporte público de incumplimientos confirmados, junto con la aplicación de sanciones administrativas o financieras tradicionales, como inhabilitación y enjuiciamiento penal, según corresponda. La práctica también ha mostrado que un sistema gradual de sanciones administrativas es preferible ya que los países que han establecido reglas y lineamientos de cabildeo ofrecen un rango de sanciones disciplinarias y administrativas graduadas, tales como advertencias, reprimendas, multas, inhabilitaciones y suspensión temporal o permanente del Registro, así como prohibición de llevar a cabo actividades de cabildeo.

Por tal motivo, Costa Rica podría considerar el ejemplo de Canadá, cuyo marco legal detalla explícitamente las consecuencias precisas de incumplir con el marco de cabildeo. Las sanciones deben tener el suficiente efecto disuasivo. En efecto, en varios países de la OCDE un reto compartido que se ha identificado es que las sanciones probablemente son percibidas como muy leves por las personas involucradas. Por ejemplo, en Francia la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública concluyó que el máximo monto de multas aplicable a personas jurídicas (EUR 75 000) es insignificante para grandes empresas.

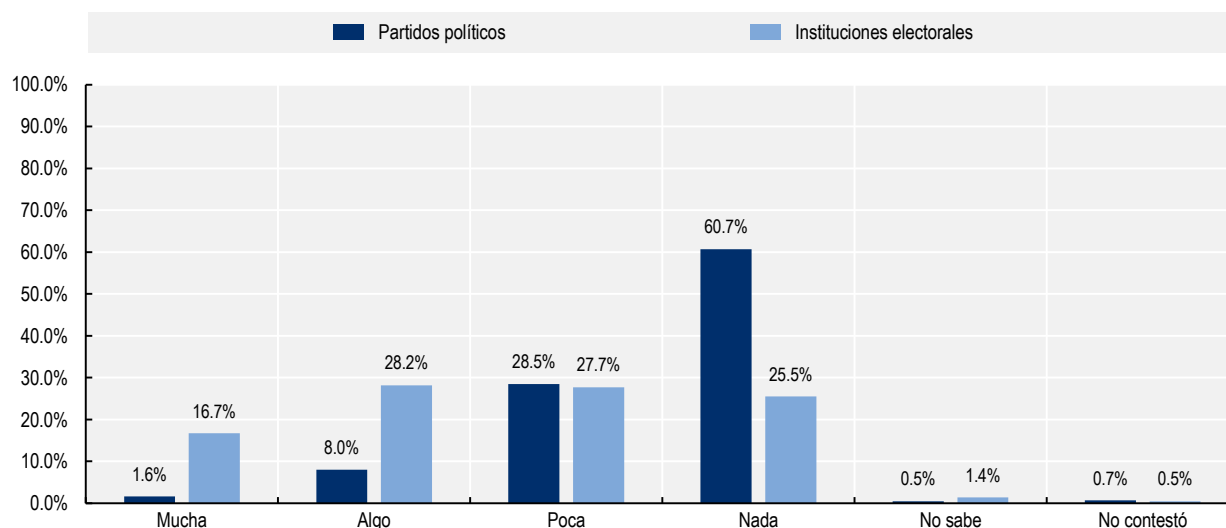
Si bien la transparencia en materia de financiamiento político es mayor que en el cabildeo, Costa Rica podría fortalecer la transparencia e integridad en los procesos electorales especificando límites de contribución y gasto e incluyendo restricciones a la publicidad en medios en línea

Más allá del cabildeo a los funcionarios públicos, otra forma de influir sobre la formulación de políticas es ejercer control sobre la elección de representantes que votarán en contra o a favor de ciertas políticas o que pueden presionar a la administración pública para que tomen decisiones específicas. Los grupos de intereses particulares pueden ayudar a los políticos a ser elegidos y luego pedir favores de vuelta. Ello se puede lograr, por ejemplo, dando contribuciones financieras a candidatos o partidos políticos y sus campañas, proporcionando otros tipos de ventajas no monetarias, como el acceso a servicios privados de medios (por ejemplo, investigación sobre oponentes políticos), o apoyando a los políticos a ganar votos por medio de la compra de votos u organizando y movilizándolo a votantes.

Al igual que el cabildeo, el financiamiento político es un componente necesario para el proceso democrático: permite la expresión del apoyo político y la competencia en elecciones, pero, sin las barreras de protección necesarias, algunas prácticas pueden poner en peligro la legitimidad de los sistemas democráticos. Además de la percepción generalizada de los ciudadanos costarricenses de que quienes los gobiernan lo hacen en favor de pequeños y poderosos grupos y no en beneficio del interés público (Figura 4.1), la evidencia muestra un creciente descontento con la democracia. De acuerdo con la encuesta Latinobarómetro de 2020, el 89.2% de los encuestados costarricenses tienen poco o nada de confianza en partidos políticos, mientras que 53.2% tienen poca o nada de confianza en las instituciones electorales (Figura 4.4). También en 2020, el 73.3% de los costarricenses están “no muy satisfechos” o “no satisfechos en lo absoluto” con la democracia; aquellos que declararon estar “muy satisfechos” con la democracia bajaron del 20.9% en 2010 a sólo 9.3% en 2020 (La Corporación Latinobarómetro, 2021^[3]).

Figura 4.4. Confianza en los partidos políticos y las instituciones electorales en Costa Rica

A los encuestados se les hizo la siguiente pregunta: “Por favor, vea esta tarjeta y dígame cuánta confianza tiene en los siguientes grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en?”



Nota: Esta encuesta se llevó a cabo en 18 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Fuente: Latinobarómetro (2021), <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Con base en lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución, Costa Rica opera un sistema de financiamiento mixto de partidos políticos, que está permeado por los principios de publicidad y transparencia, máximas que, como ha señalado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones, obliga a los grupos políticos, entidades bancarias intervinientes y a la Administración Electoral a facilitar el acceso y dar a conocer la información financiera de los grupos políticos.

Con respecto al financiamiento público, la mayoría de los países miembros de la OCDE tienen disposiciones para el financiamiento público directo de los partidos políticos tanto para sus actividades ordinarias como para sus campañas electorales. Los fondos públicos pueden garantizar a los partidos políticos el mínimo de recursos necesarios para desarrollar actividades políticas y representativas en democracias, pagar gastos ordinarios, mantener los órganos representativos y de participación y organizar las campañas electorales. Los criterios de elegibilidad para recibir tales fondos se pueden basar en el porcentaje de votos obtenido en las elecciones (como en Francia, Australia, México o Estados Unidos) o su representación en los órganos electos (como en el Reino Unido, Austria y Japón). Estos criterios aseguran la asignación de los fondos públicos a contendientes políticos legítimos y evitan incentivar la creación de partidos y candidaturas con el único objetivo de recibir recursos del Estado.

En Costa Rica, el financiamiento público directo se da a los partidos políticos regularmente y en relación con las campañas electorales. El artículo 96 de la Constitución prescribe que el Estado de Costa Rica contribuirá a los gastos de partidos políticos bajo las siguientes disposiciones:

- 0.19% del Producto Interno Bruto del año posterior al de las Elecciones Nacionales se etiquetará para tal propósito.
- La contribución del Estado se orientará al pago de gastos electorales, así como para sufragar gastos ordinarios y permanentes de organización y capacitación política.

- Los partidos políticos que habiendo participado en el proceso electoral nacional obtuvieran al menos 4% de los votos válidos sufragados en el nivel nacional o provincial (en caso de que no hayan participado en todos los distritos electorales), o ganasen un escaño en la Asamblea Legislativa, serán elegibles para recibir parte de la contribución del Estado.
- Para recibir la contribución del Estado a la que tengan derecho, los partidos políticos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Este esquema constitucional –aplicable sólo en el contexto de elecciones nacionales– se replicó en el Código Electoral, extendiendo el financiamiento público directo a los grupos políticos en las elecciones municipales. Así se aclara en los artículos 91, 99, 100, 101 y 102 del Código, que disponen lo siguiente:

- El Estado contribuirá 0.03% del Producto Interno Bruto para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos por su participación en los procesos electorales municipales.
- Los partidos políticos tendrán derecho a recibir parte de la contribución estatal si, habiendo participado en las elecciones municipales respectivas, obtuvieron al menos 4% de los votos válidamente depositados en su cantón para la elección de un alcalde o concejales, o si por lo menos un concejal de su partido resultó electo.
- Para recibir la contribución estatal, los partidos políticos deben comprobar y liquidar sus gastos, de conformidad con las disposiciones del Código Electoral.

Así, el financiamiento público directo en Costa Rica opera como un mecanismo de reembolso, en virtud del cual los grupos políticos incurren, con sus propios fondos, en gastos electorales, organizacionales y de capacitación y, dependiendo del apoyo que obtengan en las urnas, pueden recibir financiamiento una vez estos gastos hayan sean verificados por la Administración Electoral. Para evitar cualquier sesgo y ventajas gubernamentales con respecto a los fondos públicos, sería conveniente que Costa Rica también introduzca disposiciones para el acceso gratis o subsidiado a los medios de comunicación para los partidos políticos y candidatos, lo cual actualmente no se contempla en las regulaciones.

Con respecto a las donaciones privadas, Costa Rica, como la mayoría de los países de la OCDE, regula el financiamiento privado para garantizar la igualdad de condiciones entre los partidos y candidatos (OCDE, 2016_[12]). El financiamiento privado permite a la sociedad en general brindarle su apoyo a un partido político o candidato. En este sentido, se le reconoce como un derecho fundamental de los ciudadanos; sin embargo, si tal financiamiento no se regula adecuadamente, puede ser explotado por intereses privados. El principal reto con respecto al financiamiento privado es enfrentar el alto nivel de informalidad que pone en peligro la rendición de cuentas. En el peor de los casos, la informalidad facilita que fondos de origen ilícito fluyan a partidos políticos y campañas, lo cual puede llevar a que el crimen organizado corrompa las instituciones democráticas (Recuadro 4.6).

Sin embargo, no existen soluciones fáciles para contrarrestar el problema del financiamiento ilícito o no declarado. Más que simplemente prohibir las contribuciones informales, se tienen que dar incentivos de manera que las donaciones privadas se canalicen en la medida de lo posible a través de medios formales. Esto se puede lograr al estructurar adecuadamente las reglas del juego para el financiamiento privado, estableciendo límites claros a donaciones privadas, prohibiendo las donaciones en efectivo y permitiendo contribuciones por parte de personas jurídicas hasta por un cierto monto (OCDE, 2016_[12]).

Recuadro 4.6. Corrupción, cabildeo y captura del Estado por el crimen organizado: una mirada global

Aun cuando es un problema de escala global, América Latina es especialmente vulnerable al establecimiento de nexos entre el crimen organizado y el Estado. De acuerdo con Burchner (2014), esto ocurre porque en los países de la región hay una fuerte presencia de redes ilícitas que se involucran en actividades tales como “minería ilegal, tráfico de armas y especies exóticas, contrabando y falsificación de medicinas, y producción y venta de narcóticos”. Esto último atrae gigantescas sumas de dinero ilícito al tiempo que los costos de la actividad política aumentan, así como la complejidad de supervisión del gasto en política, lo cual es tierra fértil para la corrupción electoral.

Por su parte, Rose-Ackerman (2016) sostiene que existe una relación simbiótica entre la corrupción y el crimen organizado. Estas organizaciones pueden llegar a dominar los negocios legales o ilegales y tener “una influencia corruptora sobre el gobierno, especialmente las agencias de procuración de justicia y control fronterizo”. Las organizaciones criminales hacen pagos a representantes gubernamentales y subvierten las instituciones estatales y, conforme maduran, se mezclan con la sociedad civil y el Estado, lo que puede llevar a que manipulen la ley en su favor.

En estos términos, Rose-Ackerman (2016) identifica al menos cinco vías posibles en que las organizaciones criminales se involucran en actividades corruptas. La primera es la extorsión: si la policía está “comprada” o es poco confiable, los grupos demandan a los negocios dinero de protección a cambio de no atacarlos. La segunda es participando en actividades empresariales legítimas y desincentivando a los competidores por medio de la amenaza o dando sobornos a funcionarios públicos para que no actúen. La tercera consiste en usar una estrategia similar vendiendo productos piratas y evitando el pago de impuestos. La cuarta consiste en volverse contratista del gobierno y ganar licitaciones usando el “músculo criminal”. Esto puede incluir extorsión o financiamiento de campañas políticas. La última y más extrema vía es transformando tanto al régimen con el que están tan integradas las organizaciones criminales, de tal forma que es difícil distinguir las del Estado (p.ej. algunas partes de la Unión Soviética después de su colapso o algunos países productores de drogas).

Fuente: (Burchner, 2014^[13]; Rose-Ackerman and Palifka, 2016^[14]).

En Costa Rica, las donaciones prohibidas a partidos políticos incluyen donaciones anónimas, donaciones de intereses extranjeros, donaciones corporativas, de sindicatos, de empresas con contratos gubernamentales y empresas de propiedad parcial del gobierno (Código Electoral, artículos 124, 125, 128, 274, 275). A pesar de estas limitaciones, las regulaciones sí autorizan a organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo cultural, a la participación política y a la defensa de valores democráticos a colaborar con grupos políticos en sus procesos de educación y capacitación para activistas y candidatos. Para poder cumplir con dichos propósitos, tales organizaciones deben registrarse previamente ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Sin embargo, actualmente no hay límites sobre el monto que un donante puede contribuir a un partido político durante un periodo específico no electoral y durante una elección. De igual forma, no hay límites a las donaciones en especie a partidos políticos y candidatos, y no hay prohibición para que los candidatos saquen préstamos en relación con las campañas electorales. La ausencia de cualquier límite puede brindar incentivos para canalizar fondos informalmente hacia los partidos políticos.

Por ejemplo, en Brasil en 2015, la Suprema Corte dictaminó la inconstitucionalidad de las contribuciones de personas jurídicas privadas, que antes permitían donaciones a partidos políticos y candidatos. Sin embargo, los datos de las elecciones de 2018 mostraron que el 90% de los diputados electos recibieron donaciones de individuos vinculados a compañías privadas en Brasil (OCDE, 2022^[15]). En Quebec, la

Comisión Charbonneau, que se estableció después de un gran escándalo de corrupción en el sector de construcción de Quebec, había propuesto “proteger al financiamiento de los partidos políticos de la influencia indebida para así marcar una línea entre las relaciones de influencia legítima en una sociedad democrática, y aquellas de otra naturaleza”. Entre otras recomendaciones, la Comisión recomendó combatir el uso de los nominados en el financiamiento político –lo cual ha permitido a algunas empresas financiar a partidos políticos en el nivel provincial y municipal al pedirle a sus empleados y parientes que hagan contribuciones personales que después son reembolsadas por la compañía– al exigir la identificación del empleador del contribuyente político en las notificaciones legales del partido. Así, Costa Rica podría considerar definir un monto máximo para evitar que se den donaciones informalmente y eludir umbrales demasiado bajos.

Con respecto a los gastos de campaña, el sistema legal-electoral costarricense no contempla limitaciones o “techos” a gastos de campaña en los que incurran los grupos políticos, coaliciones o sus candidaturas, sino que privilegia la transparencia. Sin embargo, para asegurar un mínimo de equidad en asuntos electorales y en su transparencia hacia los ciudadanos, el Código Electoral sí estipula la necesidad de que algunos de los servicios –que usualmente son detonadores de gastos de campaña– se presenten bajo regulaciones específicas que permitan algún grado de escrutinio por parte del Tribunal Supremo de Elecciones. Tal es el caso de los servicios de propaganda electoral, así como de las encuestas y sondeos electorales. De conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 139 del Código Electoral, sólo las empresas registradas por sus representantes ante el Tribunal Supremo de Elecciones pueden proporcionar servicios de propaganda electoral durante el periodo electoral. Su registro obliga a tales proveedores a ofrecer sus servicios con base en las tarifas reportadas y a garantizar trato y condiciones equitativas a todos los partidos electorales que participan en la contienda electoral.

En el caso de los sondeos político-electorales y las encuestas de opinión, sólo pueden ser proporcionados por institutos, universidades, empresas y cualquier entidad pública o privada que se haya registrado previamente ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Las regulaciones relativas al proceso de registro de tales proveedores se desglosan en el “Reglamento sobre la inscripción para la realización de encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral” (Decreto TSE 18-2009 del 15 de octubre de 2009). La difusión o publicación, total o parcial, por cualquier medio, de encuestas y sondeos de opinión relacionados con procesos electorales por parte de proveedores no registrados está estrictamente prohibida durante el período electoral de campañas.

Un reto emergente para todos los países es el aumento de la polarización y desinformación (V-Dem Institute, 2022^[16]). Varias de las partes interesadas en Costa Rica entrevistadas para este reporte señalaron los retos que suponen las redes sociales, los riesgos de desinformación deliberada e información errónea durante elecciones y la necesidad de crear conciencia sobre las prácticas responsables en línea. Actualmente, en Costa Rica no hay ningún límite en la publicidad en medios tradicionales ni en la publicidad en los medios en línea en lo referente a las campañas. De igual forma, no hay límites en el monto que terceros pueden gastar en actividades de campañas electorales. Esto significa que las contribuciones privadas pueden recanalizarse por medio de comités y grupos de interés supuestamente independientes, tales como organizaciones benéficas, grupos religiosos, asociaciones comerciales, individuos o empresas privadas que hacen campaña en anticipación a la jornada electoral, pero que no se presentan como partidos políticos o candidatos y no son siempre obligados a revelar a sus donantes. Por lo tanto, Costa Rica podría considerar introducir disposiciones sobre el gasto de terceros, así como sobre el uso de medios tradicionales y redes sociales, tal y como ocurre en Quebec (Recuadro 4.7).

Recuadro 4.7. Regulación de intervenciones partidistas por parte de terceros en Quebec

Las leyes electorales prohíben que terceros interesados, incluyendo cualquier organización que no actúe en nombre de un partido político ni en nombre de un candidato (empresas, organizaciones sin ánimo de lucro, personas jurídicas o sociedades, asociaciones, sindicatos, organizaciones o grupos de personas), hagan intervenciones partidistas durante un periodo electoral. Se considera que una intervención es partidista si da visibilidad a un partido o candidato, por ejemplo, promoviendo u oponiendo la elección de un candidato, y si genera gastos, por ejemplo, la impresión de documentos tales como posters o panfletos, así como la creación de una página web o la compra de publicidad en redes sociales.

Estas reglas son aplicables en elecciones provinciales, en elecciones municipales (en municipalidades con una población de 5 000 personas o más), y en elecciones escolares. Por ejemplo:

- Un individuo **no puede imprimir posters** por cuenta propia que promuevan a un candidato en su lugar de trabajo ni en ningún otro lugar público.
- Una empresa **no puede comprar un anuncio publicitario** en un periódico para criticar la posición de un partido o candidato sobre algún tema.
- Una **organización sin ánimo de lucro no puede publicar un folleto en PDF** que califique las políticas de los candidatos en su municipalidad en una escala del 1 al 10.
- Un sindicato **no puede pagar un anuncio en Facebook** que promueva o se oponga a la política de un partido o candidato.
- Una asociación **no puede crear una página web** para apoyar a un candidato o partido, ya que existe costo para crear y mantener ese sitio web.

A partir del 10 de junio de 2016, el Oficial Principal Electoral tiene el poder de requerir a una entidad política entregar una contribución o parte de una contribución sobre la cual tenga evidencia convincente de que se hizo en contravención a leyes electorales, sin importar cuándo se hizo la contribución. En aras de la transparencia pública, las leyes electorales además estipulan que el Oficial Principal Electoral difundirá en su página web, 30 días después del recibo de tal requerimiento por parte de la entidad política, información variada relacionada con tales contribuciones a partir del 10 de junio de 2016. También se indica si la entidad política realizó la devolución o no.

Fuente: Élections Québec, Intervenir dans le débat électoral, <https://www.electionsequbec.qc.ca/francais/municipal/financement-et-dependences-electorales/intervenir-debat-electoral.php>.

Por último, de forma similar a las regulaciones sobre cabildeo, aun cuando en el papel hay reglamentos fuertes, un monitoreo y aplicación de la ley débiles pueden abrir la puerta a que grupos de interés o individuos busquen medios informales para ejercer influencia. Adicionalmente, si las sanciones son demasiado bajas, puede que los partidos políticos las asuman como un costo tolerable y continúen con las prácticas que infringen la ley, dado que los beneficios de hacerlo superan los costos. Hacer cumplir las regulaciones tiene dos componentes: por un lado, las infracciones deben detectarse de forma efectiva; por el otro lado, las infracciones detectadas deben ser efectivamente sancionadas.

Para permitir la aplicación efectiva de las regulaciones sobre financiamiento político, la transparencia es esencial. Es un componente fundamental para asegurar que los ciudadanos y los medios de comunicación puedan actuar como guardianes para examinar de manera efectiva a los actores políticos. En Costa Rica las contribuciones y donaciones están sujetas al principio de publicidad y transparencia. El Tribunal Supremo de Elecciones clarificó plenamente en su Resolución 4333-E7-2019 que la documentación que

compone las declaraciones de gastos de los partidos políticos y sus reportes de estados financieros también deben hacerse públicos.

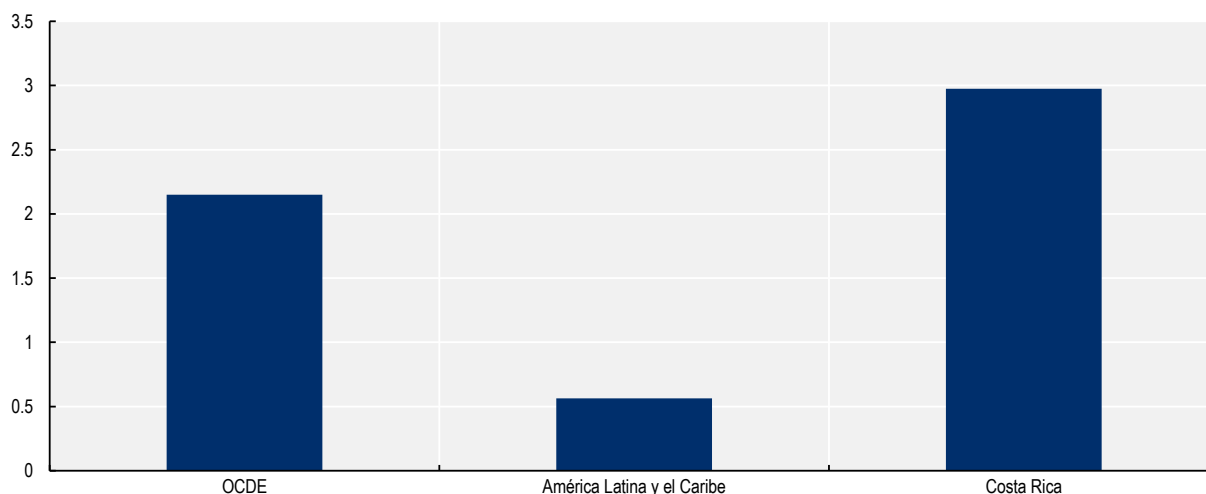
En términos concretos, el Código Electoral exige que todos los grupos políticos registrados en el Registro Electoral presenten reportes periódicos sobre sus estados financieros y que informen sobre sus donaciones y contribuciones. De conformidad con las disposiciones del artículo 135 del Código Electoral, los grupos políticos están obligados a presentar un estado financiero auditado cada octubre, que debe incluir una lista de nombres de sus contribuyentes y donantes, con una indicación expresa de sus nombres, tarjetas de identificación y el monto contribuido por cada uno durante el año respectivo. La idea detrás de exigir que se revele la identidad de los donantes privados es fomentar la responsabilidad social por medio de la transparencia: si los ciudadanos conocen los vínculos entre intereses privados y políticos, son capaces de detectar situaciones en que los políticos se ubican en una situación de conflicto de interés y están actuando a favor de los intereses de quienes contribuyeron a su campaña electoral.

Además de su reporte anual, los grupos políticos registrados en el Registro Político, de conformidad con los artículos 88, 132 y 133 del Código Electoral, también están obligados a presentar un reporte trimestral sobre sus estados financieros (i.e. copias certificadas de la cuenta bancaria auxiliar que contenga el número de depósito, el estado de cuenta y los estados contables para el periodo correspondiente, emitido por un contador público certificado), así como un reporte sobre donaciones y contribuciones. Conforme a las regulaciones electorales, durante los periodos de campaña esta documentación debe ser presentada mensualmente por todos los partidos políticos registrados.

De conformidad con estas normas y principios, así como con el mandato contenido en el artículo 132 del Código Electoral, toda la información contable de los partidos políticos se encuentra accesible al público por medio del Tribunal Supremo de Elecciones, y mucha de esta información está disponible para consulta en el sitio web institucional (https://tse.go.cr/partidos_politicos.htm). Así, este alto nivel de transparencia ubica a Costa Rica entre las buenas prácticas en la OCDE, según el Índice de Variedades de Democracia (Figura 4.5).

Figura 4.5. Divulgación de donaciones de campaña, promedios de Costa Rica, OCDE y América Latina y el Caribe

Promedios, 2021



Nota: el índice “divulgación de donaciones de campaña” mide la amplitud de requerimientos de divulgación de donaciones a campañas electorales nacionales. Entre más alto sea el valor del indicador, los requerimientos de divulgación serán más integrales, controlados y aplicados en la práctica.

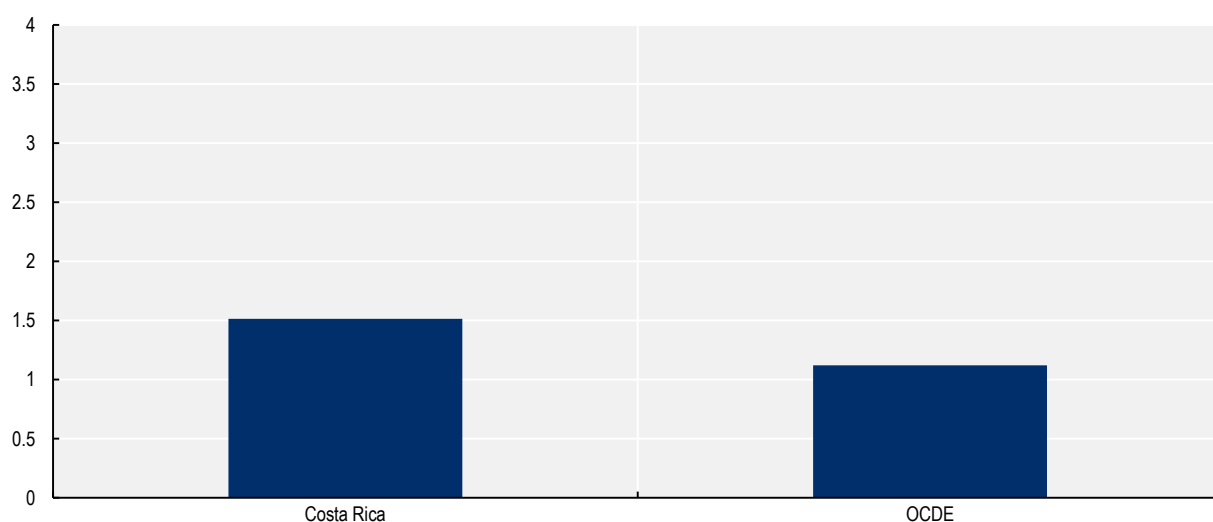
Fuente: Índice Variedades de Democracia (V-DEM), <https://www.v-dem.net/>.

El Tribunal Supremo de Elecciones recibe y examina los reportes de los partidos políticos, puede realizar investigaciones e imponer sanciones. En los países de la OCDE, las sanciones van desde sanciones financieras hasta penales y políticas. Puede que los partidos tengan que pagar multas (en el 74% de los países miembros de la OCDE), que se confisquen sus fondos o donaciones ilegales (en el 44%), o que pierdan sus subsidios públicos (en el 47%) en caso de infracciones a la ley. Algunas sanciones más severas incluyen cargos penales tales como encarcelamiento (en el 71% de los países miembros de la OCDE), pérdida del cargo de elección popular (en el 18%), pérdida del derecho a competir en una elección o hasta pérdida de registro (en el 21%) o suspensión (en el 3%) de un partido político (OCDE, 2016^[12]). El Código Electoral de Costa Rica castiga con sanciones monetarias o cárcel las violaciones del régimen de financiamiento de partidos por parte de los partidos políticos, sus proveedores, donantes y hasta por los bancos involucrados. El Código clasifica como delitos menores –sujetos a castigos monetarios– las violaciones que la Administración Electoral compruebe de las secciones 88, 122, 123, 127, 128 y 129 de dicha ley. El enjuiciamiento de los delitos electorales se reserva, con base en lo estipulado en el artículo 285 del Código Electoral, a los organismos de jurisdicción criminal.

A su vez, Costa Rica podría tomar una posición clara contra la compra del voto prohibiendo explícitamente la compra de votos e introduciendo sanciones para tales prácticas. La compra de votos se refiere a la distribución de dinero u obsequios a individuos, familias o pequeños grupos para influir sobre su elección de voto o su voluntad de participar en los comicios. Según el Índice de Variedades de Democracia, Costa Rica obtiene una calificación de 1.5/4 en el índice de compra del voto, lo que indica que es posible observar esfuerzos de compra de votos no sistemáticos sino comunes (Figura 4.6). Por lo tanto, Costa Rica podría estipular la compra de votos como una práctica ilícita prohibida por la ley. Además, Costa Rica debería definir claramente y prohibir otras prácticas clientelistas, estipular sanciones para quienes brinden beneficios a los ciudadanos con el objetivo de influir en su voto, y regular la provisión de bienes materiales durante las campañas.

Figura 4.6. Prevalencia de compra de votos en Costa Rica

Promedio, 2018



Nota: La compra de votos se mide como la prevalencia de compra de votos o de voluntad de participar en las urnas durante cada año electoral. El nivel de compra de votos o de voluntad de participar en las urnas es una medida de intervalo que va de 0 (compra sistemática) a 4 (no hay evidencia que ocurra ninguna de las dos prácticas).

Fuente: Índice Variedades de Democracia (V-DEM), <https://www.v-dem.net/>

Por último, en caso de ser aprobada la regulación de cabildeo, y con el fin de permitir un mejor control de las contribuciones y mitigar el riesgo de que el dinero de actividades ilegales ingrese al financiamiento político, Costa Rica podría fortalecer la coordinación y el intercambio de información sobre cabildeo y financiamiento político. Por ejemplo, en Estados Unidos, la Entidad Fiscalizadora Superior, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (*Government Accountability Office, GAO*), se basa en la accesibilidad de las bases de datos, así como en el intercambio informal de información entre entidades, para cotejar los requerimientos de divulgación de cabildeo con contribuciones políticas.

Recuadro 4.8. Cotejar divulgaciones de cabildeo y contribuciones políticas en Estados Unidos

En Estados Unidos, la Ley de Divulgación de Cabildeo exige divulgar información tanto en lo referente a la actividad de cabildeo como de contribuciones políticas. Para constatar si los cabilderos reportaron sus contribuciones políticas federales como lo estipula la ley, la GAO analizó muestras aleatorias estratificadas de reportes bianuales de contribuciones políticas para el fin del año 2017 y mitad del año 2018. Los muestreos contenían 80 reportes que enlistaban contribuciones y 80 que no indicaban ninguna contribución. Las contribuciones enlistadas en los reportes de contribuciones de cabilderos y de firmas de cabildeo se compararon con las contribuciones políticas reportadas en la base de datos de la Comisión Federal Electoral, para identificar si los reportes omitieron señalar contribuciones.

La GAO estimó que en 2018 los cabilderos no reportaron una o más contribuciones reportables en el 33% de los reportes. Ocho reportes de contribuciones políticas se corrigieron como consecuencia de esta revisión.

Fuente: (OCDE, 2021^[11]).

Costa Rica podría permitir la interoperabilidad del registro de beneficiarios reales recientemente implementado con los futuros registros de cabildeo para fortalecer la transparencia y escrutinio sobre quién se está beneficiando en última instancia de actividades de cabildeo

Además de fortalecer la transparencia sobre quién influye sobre el proceso de formulación de políticas, se puede introducir transparencia y un intercambio efectivo de información sobre quién es el beneficiario final de una entidad legal o quién se está beneficiando en última instancia de la actividad del cabildeo. La transparencia y el escrutinio requerirían de la divulgación pública del beneficiario final de dueño de las empresas que influyen sobre el proceso de formulación de políticas. El término “beneficiario final” se refiere a la(s) persona(s) natural(es) que finalmente poseen o controlan a un cliente y/o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción. También incluye a aquellas personas que ejercen control final sobre un arreglo o persona jurídica.

La divulgación del beneficiario final ha sido un tema controvertido en Costa Rica. Grandes accionistas y beneficiarios finales han luchado para proteger sus derechos de privacidad. Así, esfuerzos para redactar leyes que promovían mayor transparencia se han combatido en la Asamblea Legislativa (OCDE, 2020^[17]).

Estudios previos de la OCDE sobre gobierno corporativo identificaron dificultades para identificar situaciones de conflicto de interés y quién podría estar involucrado en una transacción como parte relacionada en función de la información públicamente disponible. Los impedimentos fundamentales para lograr tal transparencia fueron la Ley de Protección de Datos y los derechos de privacidad incorporados en la Constitución Política que restringen la divulgación de los beneficiarios finales.

Desde entonces, Costa Rica ha implementado requerimientos más estrictos de beneficiarios finales y ha fortalecido su cumplimiento de estándares internacionales sobre transparencia e intercambio de información. En particular, Costa Rica recientemente aprobó la Ley para Mejorar la Lucha Contra el Fraude Fiscal, la cual establece obligaciones sobre las empresas para que divulguen su capital y los individuos con propiedad mayoritaria en un nuevo registro de accionistas gestionado por el banco central (Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales). Durante los dos primeros años en que se ha implementado, las autoridades fiscales encontraron reticencia para divulgar información sobre los beneficiarios finales y ampliaron varias veces el término para cumplir con la obligación, lo cual hizo difícil obtener una visión completa de estructuras de capital, esquemas de control y transacciones de las partes relacionadas. Las siguientes prioridades son lograr la implementación completa de la ley y mejorar los tiempos de los socios para entregar la información solicitada.

La implementación de registros de cabildeo en el futuro podría involucrar mayor interoperabilidad entre las diversas bases de datos, incluyendo el registro de beneficiarios finales recientemente puesto en marcha. Cotejar información disponible hace posible evaluar la consistencia entre los datos proporcionados por diversas fuentes y fortalecerá la transparencia y escrutinio sobre quién se está beneficiando en última instancia de la actividad de cabildeo.

Establecer marcos de transparencia e integridad para todas las personas y organismos que brindan asesoría al gobierno

Costa Rica podría adoptar reglas vinculantes para el proceso de selección de grupos asesores o de expertos

Los gobiernos de la OCDE hacen un amplio uso de grupos asesores y de expertos para apoyar el diseño e implementación de políticas públicas. Durante la crisis del COVID-19, por ejemplo, varios gobiernos establecieron esquemas institucionales ad hoc para proporcionar asesoría científica y consejo técnico experto que guiara las respuestas inmediatas y planes de recuperación (OCDE, 2021^[11]). Un grupo de asesores o de expertos se refiere a cualquier comité, junta, comisión, consejo, conferencia, panel, grupo de trabajo o grupo similar, o a cualquier subcomité o subgrupo que proporciona asesoría, consejo experto o recomendaciones a los gobiernos. Tales grupos se componen de integrantes del sector público y privado y/o representantes de la sociedad civil, y pueden ser creados por los poderes ejecutivo, legislativo o judicial del gobierno.

Los presidentes y miembros de los grupos asesores o de expertos (incluyendo a juntas de gobierno y comités) pueden ayudar a fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia. Sin embargo, en ausencia de suficiente transparencia y salvaguardas en contra de conflictos de interés, puede haber el riesgo de debilitar la legitimidad de su asesoría al permitir que representantes individuales participen en estos grupos para favorecer intereses privados, ya sea que lo hagan inconscientemente o no (p.ej. al dar evidencia sesgada a los tomadores de decisiones en favor de empresas o industrias o al permitir a ejecutivos o cabilderos aconsejar a gobiernos como integrantes de los grupos asesores o de expertos). Así, la transparencia con respecto a la integración y funcionamiento de los grupos asesores y de expertos continúa siendo un reto en los países de la OCDE.

En Costa Rica, la Asamblea Nacional y varios ministerios han establecido grupos asesores. Por ejemplo, las comisiones especiales mixtas compuestas por diputados y asesores externos son designados por la Asamblea Legislativa para estudiar un tema específico o llevar a cabo una misión. De igual forma, el Ministerio de Salud ha puesto en operación juntas y comités que dan orientación y asesoría sobre políticas sanitarias específicas. Algunos de estos grupos se crearon a partir de regulaciones específicas, tales como el Consejo Nacional de Atención Integral del VIH-SIDA que se estableció en 1999 por medio del reglamento de la Ley General de VIH-SIDA, AL-1380-99, Núm. 27894-S. Asimismo, el artículo 91 de la

Reglas de Procedimiento de la Asamblea Legislativa especifican que además de los miembros de la Asamblea Legislativa, otras personas que no sean diputados pueden, cuando se considere necesario, formar parte de las comisiones especiales mixtas. En su calidad de asesores, tendrán derecho a voz, pero no derecho de voto.

Sin embargo, no hay una regla general sobre la creación y funcionamiento de estos grupos y comités gubernamentales, lo que quiere decir que no hay un criterio general sobre cuáles son su funcionamiento y composición óptimas (p.ej. quién puede ser designado como miembro de un comité o junta gubernamental, conocimientos y habilidades adecuadas y condiciones para el nombramiento).

Para impulsar la equidad y diversidad en los grupos asesores, Costa Rica podría establecer reglas generales para los procesos de selección de comités y juntas gubernamentales a fin de asegurar que haya una representación equilibrada de intereses en cuanto a representantes del sector privado y sociedad civil (cuando se considere relevante) y expertos con antecedentes variados. Las reglas también pueden garantizar que el proceso de selección sea incluyente, a fin de que cada experto potencial tenga una oportunidad real de participar, y que sea transparente, para que el público pueda vigilar la selección de los integrantes de los grupos asesores.

Además, considerando que los integrantes de los grupos asesores tienen diferentes antecedentes y pueden tener intereses divergentes, es fundamental darles un marco común que les permita llevar a cabo sus responsabilidades en favor del interés general. Es entonces necesario que se aprueben reglas específicas de procedimiento para tales grupos asesores, que incluyan normas de conducta y, más relevante aún, procedimientos para prevenir y gestionar conflictos de interés, a las cuales deberán adherirse todos los participantes al brindar consejo al gobierno. Tales medidas proporcionarían garantías razonables contra grupos de interés especial que busquen capturar o impartir asesoría sesgada al gobierno.

Por ejemplo, el Ministerio de Gobierno Local y Modernización de Noruega publicó los lineamientos sobre el uso de los comités consultivos independientes, los cuales estipulan que la integración de tales grupos debe reflejar intereses, experiencias y perspectivas diversas. Si bien los lineamientos no son legalmente vinculantes, proporcionan un ejemplo para Costa Rica sobre el proceso a seguir para la selección y gestión de conflictos de interés dentro de tales grupos (Recuadro 4.9).

Recuadro 4.9. Lineamientos sobre el uso de comités consultivos independientes en Noruega

En 2019, el Ministerio de Gobierno Local y Modernización de Noruega adoptó los lineamientos titulados “El trabajo en comités dentro del Estado. Una guía para líderes, integrantes y secretarios en comités gubernamentales de estudio”. Con respecto a la composición de tales comités, el documento especifica que es necesario lograr una composición equilibrada en cuanto a intereses representados:

- *“Si el comité ha de ayudar a clarificar temas que son objeto de controversia académica, es importante que la composición no esté sesgada desde una perspectiva académica”.*
- *“Si el objetivo del comité, además de adquirir conocimiento, es acordar objetivos y valores compartidos, es importante que la composición refleje diferentes intereses, experiencias y puntos de vista”.*

Con respecto a los conflictos de interés, el documento advierte que el método de trabajo y la efectividad del comité puede verse debilitados debido a miembros que no pueden hacer comentarios de forma independiente y que constantemente tienen que clarificar sus evaluaciones con las empresas y organizaciones a las que pertenecen. Como resultado, los lineamientos especifican que los integrantes deben “anunciar todo compromiso que pueda implicar un conflicto de interés”.

Fuente: (Ministry of Local Government and Modernisation of Norway, 2019^[18]).

Costa Rica podría fortalecer la transparencia de los grupos asesores o de expertos del gobierno, incluyendo sobre cuáles han sido los resultados, cómo se han tratado y cómo se incorporaron en la decisión resultante

Junto con la composición de los grupos asesores o de expertos, un reto clave para los países miembros de la OCDE es la falta de transparencia con respecto al financiamiento y funcionamiento de estos organismos, así como la opacidad en cuanto a sus resultados. El proyecto de ley sobre cabildeo discutido en Costa Rica proponía excluir los servicios de consultoría prestados a órganos públicos y miembros de la Asamblea Legislativa por parte de profesionales e investigadores de asociaciones sin ánimo de lucro, corporaciones, fundaciones, universidades, centros de investigación y otras entidades similares. Esto incluía cualquier declaración verbal o información escrita entregada por un profesional vinculado a estas entidades ante un organismo parlamentario, así como las invitaciones hechas por funcionarios públicos a dichos profesionales para participar en reuniones de naturaleza técnica directamente relacionadas con asuntos de su competencia (artículo 6, párrafos 5, 6 y 7 del proyecto de ley sobre cabildeo).

Sin embargo, lo anterior se puede considerar como una laguna importante que debe analizarse cuidadosamente en cualquier discusión futura sobre el proyecto de ley sobre cabildeo. Las disposiciones contenidas en el proyecto de ley podrían revisarse y ser aplicables siempre y cuando los grupos asesores y de expertos acaten reglas de transparencia específicas que permitan el escrutinio público.

Estas reglas podrían incluir la publicación obligatoria de la estructura, el mandato, la composición y los criterios de selección de todos los grupos asesores y comités de Costa Rica. Además, en tanto se proteja la información confidencial y sin generar demoras en el trabajo de estos grupos, las arengas, los registros de las decisiones y la evidencia recolectada también podrían publicarse para mejorar la transparencia y fomentar un mejor escrutinio público. El Código de Transparencia para grupos de trabajo en Irlanda podría servir como ejemplo para Costa Rica (Recuadro 4.10). Sin la aplicación de tales reglas, se recomienda que el otorgamiento de asesoría en cualquier forma al gobierno –incluyendo a través de grupos asesores y de expertos– no se excluya de las regulaciones potenciales de cabildeo y que se incorpore en los registros de cabildeo.

Recuadro 4.10. Código de Transparencia para Grupos de Trabajo en Irlanda

En Irlanda, todo grupo de trabajo establecido por un ministro u órgano de servicio público que incluya al menos a un funcionario público designado y al menos a una persona externa al servicio público, y que revise, evalúe y analice cualquier tema de política pública con miras a reportar sobre el mismo al ministro o al órgano de servicio público, deberá cumplir con las estipulaciones del Código de Transparencia.

La siguiente información deberá publicarse en el portal del órgano público en su creación:

- Nombres del presidente e integrantes, con detalles de la organización que los emplea (si están representado a un grupo de partes interesadas, esto debe enunciarse).
- Si alguno de los miembros que no son funcionarios públicos lo fueron en el pasado.
- Términos de referencia del grupo.
- Periodo contemplado para que el grupo concluya sus labores.
- Arreglos para la presentación de reportes.

Asimismo, el orden del día y las minutas de cada junta se deben publicar, actualizándose al menos cada cuatro meses. El presidente debe incluir en el reporte anual o final del grupo una declaración confirmando que se cumple con el Código de Transparencia. Si no se cumplen las disposiciones del

Código, las interacciones dentro del grupo se consideran actividades de cabildeo de conformidad con el Reglamento de la Ley de Cabildeo de 2015.

Fuente: Departamento de Reforma y Gasto Público, Código de Transparencia preparado de conformidad con la Sección 5 (7) del Reglamento de la Ley de Cabildeo de 2015, <https://www.lobbying.ie/media/5986/2015-08-06-transparency-code-eng.pdf>

Establecer un marco de integridad adaptado a los riesgos del cabildeo y a las actividades de influencia sobre los funcionarios públicos

Para promover la integridad en las interacciones con cabilderos, Costa Rica podría desarrollar principios, reglas, estándares y procedimientos específicos para los funcionarios públicos

Además de mejorar la transparencia del proceso de formulación de políticas, la solidez y la efectividad del proceso también se basa en la integridad tanto de los funcionarios públicos como de quienes tratan de influenciarlos (OCDE, 2021^[11]). Las decisiones de política pública siguen siendo facultad de los formuladores de políticas, quienes son los guardianes del interés público y equilibran todas las consideraciones para aprobar una política teniendo eso en consideración. La Recomendación de la OCDE sobre Principios para la Transparencia y la Integridad en el Cabildeo incentiva a los gobiernos a fomentar una cultura de integridad en las organizaciones públicas y la toma de decisiones al proporcionar reglas, principios y lineamientos de conducta claros para los funcionarios públicos (OCDE, 2010^[10]). Por lo tanto, es importante examinar el ecosistema más amplio de estándares de integridad en el sector público y comprender cómo pueden reducir la influencia indebida.

El Reporte de la OCDE sobre Cabildeo de 2021 encontró que, aunque todos los países han aprobado legislación, políticas y lineamientos sobre integridad pública, usualmente éstos no se han ajustado a los riesgos específicos del cabildeo y de otras actividades de influencia. En Costa Rica existen distintos estándares, así como lineamientos generales sobre la integridad para los funcionarios públicos (capítulo 1). La Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Administración Pública (Ley 8422, LCCEI) y sus reglamentos establecieron las reglas generales relacionadas con los estándares de conducta esperados en el servicio público. En el artículo 3, la ley establece la probidad como obligación primordial de un funcionario público, y establece que su actuación debe estar siempre encaminada a avanzar el interés general. La Directriz D-2-2004 emitida por la CGR enlista los principios éticos que deben gobernar el ejercicio del servicio público. La Directriz aplica a todos los servidores públicos, incluyendo al sector descentralizado público (institucional y territorial) y describe la obligación de garantizar objetividad e imparcialidad, neutralidad política y un conjunto de obligaciones y prohibiciones relacionadas con la gestión de conflictos de interés.

Disposiciones específicas orientadas a fortalecer la resiliencia de los procesos de toma de decisiones con respecto a la influencia indebida también se pueden encontrar en varios códigos y manuales de ética, tales como el Manual de Ética de la Función Pública. Como se vio en capítulo 3, tales estándares contienen disposiciones específicas con respecto a incompatibilidades, gestión de conflictos de interés y la aceptación de obsequios y beneficios. Asimismo, el artículo 3 de la LCCEI enuncia que los empleados públicos tienen la obligación de actuar con probidad.

Sin embargo, estas leyes, sus códigos y directrices relacionadas no incluyen disposiciones específicas para enfrentar riesgos provenientes del cabildeo y otras actividades de influencia, incluso con respecto al manejo adecuado de la información confidencial, las restricciones al cabildeo pre y post empleo público y sobre el manejo de contactos de terceros/cabilderos.

Para fomentar una cultura de integridad en las organizaciones públicas y en la toma de decisiones, la Recomendación de la OCDE señala que los países deberían proporcionar estándares y normas para dar una dirección clara a los funcionarios públicos sobre cómo les está permitido interactuar con los cabilderos. Los estándares de integridad y obligaciones éticas con respecto al cabildeo se pueden incluir en una ley específica sobre cabildeo, en un código de conducta para el cabildeo o en estándares generales para los funcionarios públicos, tales como leyes o códigos de conducta para los funcionarios públicos.

Dependiendo del tipo de documento en que se incluyan, los estándares para los funcionarios públicos y sus interacciones con cabilderos pueden incluir lo siguiente:

- La obligación de tratar equitativamente a los cabilderos, dándoles acceso justo y equitativo.
- La obligación de rechazar reuniones con cabilderos no registrados o, como mínimo, revisar si el cabildero está registrado o tiene la intención de registrarse dentro de los periodos establecidos (si existe un registro obligatorio de cabilderos).
- La obligación de rechazar regalos (completamente o por encima de un cierto valor).
- La obligación de reportar a las autoridades competentes violaciones a las reglas relativas al cabildeo (incluyendo reglas sobre regalos).
- La responsabilidad de difundir información sobre sus reuniones con cabilderos (por medio de un registro de cabildeo o de agendas abiertas).
- La responsabilidad de reportar regalos y beneficios recibidos, entre otros (se abordan en la siguiente sección).

Dada la ausencia actual de estos estándares en el sector público de Costa Rica, el gobierno podría considerar incluir estándares y directrices para las interacciones de los funcionarios públicos con los cabilderos y representantes de los grupos de interés en la próxima ley sobre cabildeo y/o en regulaciones, códigos y manuales de ética existentes. La Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV) podría incluir los retos relacionados al cabildeo más explícitamente en el modelo de gestión ética (capítulo 1). El proyecto de ley sobre cabildeo incluía algunas obligaciones para los funcionarios públicos y las instituciones, incluyendo la obligación de todos los funcionarios públicos objeto de cabildeo de mantener un trato equilibrado hacia las personas, organizaciones y entidades que solicitan reuniones sobre el mismo tema (artículo 13, “de la igualdad de trato”). El proyecto de ley también hacía obligatorio denunciar cualquier infracción por parte de los cabilderos. Para desarrollar aún más estas disposiciones, los siguientes estándares implementados en otros países podrían servir como ejemplo para Costa Rica (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Ejemplos de estándares específicos para funcionarios públicos en sus interacciones con cabilderos

	Documento	Estándares de conducta sobre cabildeo
Australia	Código de Conducta en materia de Cabildeo del Gobierno Australiano	<ul style="list-style-type: none"> • Un representante del gobierno no será copartícipe de manera intencional en las actividades de cabildeo por parte de un cabildero o empleado de un cabildero que no esté en el Registro de Cabilderos o que no haya informado que es cabildero (ya sea que esté registrado, el nombre de sus clientes y la naturaleza de los temas que quieren abordar). • Un representante del gobierno deber reportar cualquier infracción al Código al Secretario de la Oficina del Procurador General
Canadá	Guía del Primer Ministro para un Gobierno Abierto y que Rinde Cuentas (para ministros y ministros de Estado)	<ul style="list-style-type: none"> • (IV.3) El Comisionado para Cabildeo puede preguntar a funcionarios públicos designados, incluyendo ministros y secretarios parlamentarios, que verifiquen información sobre las comunicaciones de cabildeo que haya sido registrada por cabilderos. Se deben hacer todos los esfuerzos para cumplir con esta responsabilidad usando registros rutinarios.

	Documento	Estándares de conducta sobre cabildeo
Chile	Ley que regula el cabildeo y la representación de intereses privados ante autoridades y servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> Los funcionarios públicos y los administradores objeto de cabildeo tienen la responsabilidad de registrar audiencias y reuniones con cabilderos, así como donaciones y viajes hechos en el ejercicio de sus funciones. Las administraciones públicas tienen la obligación de mantener un registro público de cabilderos y representantes de intereses. Deben garantizar acceso equitativo al proceso de toma de decisiones a personas y organizaciones. Las administraciones públicas no están obligadas a acceder a toda petición de reunión; sin embargo, si lo hacen con respecto a un tema específico, deben aceptar peticiones de reunión de todos quienes las soliciten sobre el mismo tema.
Islandia	Código de Conducta para el personal en las Oficinas de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Al interactuar con grupos de interés, el personal gubernamental deberá ser consciente de que las responsabilidades de la administración pública son primeramente hacia el público. El personal observará el principio de equidad al responder a peticiones de grupos de interés.
Letonia	Reglamento del Gabinete, Núm. 1 – Valores de la Administración del Estado y Principios Fundamentales de Ética	<ul style="list-style-type: none"> Al comunicarse con cabilderos, los empleados públicos deberán seguir los principios de apertura, igualdad e integridad. Deberán asegurarse que todos los cabilderos tengan la misma oportunidad de recibir información y comunicarse con la institución y empleados. Los empleados públicos deben informar a su gerente o al jefe de su institución sobre reuniones con cabilderos, y divulgar información, incluso aquella recibida de cabilderos.
Lituania	Ley sobre Actividades de Cabildeo	<ul style="list-style-type: none"> Los organismos estatales y municipales, así como los funcionarios públicos objeto de cabildeo deben crear las condiciones para que los cabilderos ejerzan sus derechos según la ley cuando se registren, para desempeñar actividades lícitas y avanzar los intereses de sus clientes y beneficiarios, así como las condiciones para que el Funcionario Principal de la Comisión de Ética cumpla sus funciones supervisoras. Está prohibido que funcionarios públicos acepten regalos o remuneraciones de cabilderos. El Presidente de la República, el Seimas (Parlamento), miembros del gobierno, viceministros, gobernadores, jefes de cancillería de los ministerios, jefes de partidos políticos parlamentarios, alcaldes, miembros de concejos municipales, directores de administraciones municipales y sus adjuntos deberán reportar actividades de cabildeo que los tengan como blanco para proyectos de ley, no después de siete días desde el inicio de actividades de cabildeo para el proyecto de ley específico (...). Los servidores públicos que participen en la preparación, evaluación y adopción de proyectos de ley deberán reportar a sus gerentes o representantes autorizados de la institución pública para la que trabajan, las actividades de cabildeo de las que son blanco por cada proyecto de ley, no después de siete días desde el inicio de actividades de cabildeo para el borrador de iniciativa de ley específico (...) El Presidente de la República, miembros del Seimas, el gobierno, viceministros, cancilleres del Seimas, del gobierno, los ministerios, jefes de partidos políticos parlamentarios, alcaldes, miembros de concejos municipales, directores de administraciones municipales y sus adjuntos deberán hacer pública su agenda de actividades, que deberá publicarse en las páginas web de las entidades públicas en las que laboran.
Eslovenia	Ley de Integridad y Prevención de la Corrupción	<ul style="list-style-type: none"> Los funcionarios públicos pueden acceder a tener contacto con un cabildero sólo después de verificar que esté en el Registro. Si durante un contacto surge un conflicto de interés por parte de la persona objeto de cabildeo, debe rechazar cualquier contacto adicional. Dentro de los tres días siguientes a cada reunión con el cabildero, deberán registrarla ante su superior y la Comisión para la Prevención de la Corrupción Dentro de los diez días siguientes deberán reportar a la Comisión para la Prevención de la Corrupción cualquier intento de cabildeo por parte de cabilderos no registrados.

Fuente: (OCDE, 2021^[11]).

Adicionalmente, los estándares generales de integridad para funcionarios públicos pueden adaptarse a sectores o funciones en los poderes Ejecutivo y Legislativo y a posiciones de más alto rango y políticamente expuestas (OCDE, 2021^[11]). Por ejemplo, funcionarios electos o designados, tales como miembros del parlamento, ministros y asesores políticos son clave en el proceso de toma de decisiones públicas. En este sentido, establecer expectativas más altas para servir al interés público en el caso de puestos políticamente expuestos puede ser necesario para lidiar efectivamente con los riesgos del cabildeo y otras actividades de influencia.

Por ende, Costa Rica podría incluir disposiciones específicas con respecto al cabildeo dentro de los estándares de integridad existentes para personas políticamente expuestas, por ejemplo, en el Código de Conducta de la Asamblea Legislativa. En Malta, por ejemplo, conscientes de las deficiencias de los

actuales códigos de ética de los miembros de la Cámara de Representantes y de ministros y secretarios parlamentarios, el Comisionado para Estándares en la Vida Pública realizó una revisión de tales códigos de ética y desarrolló lineamientos suplementarios, como un ejercicio en términos de la Ley de Estándares en la Vida Pública. Las versiones revisadas de los códigos de ética introducen varias disposiciones sobre las interacciones con terceros, incluyendo sobre la aceptación y registro de obsequios, el mal uso de recursos públicos y de información confidencial, y la gestión de conflictos de interés. Las disposiciones efectivas están en el Recuadro 4.11.

Recuadro 4.11. Disposiciones sobre cabildeo incluidas en la revisión de los códigos de ética de Malta y lineamientos suplementarios

Revisión del Código de Ética de los Miembros de la Cámara de Representantes y lineamientos suplementarios

- Establecer un Registro de Obsequios, Beneficios y Hospitalidad en el que los Miembros del Parlamento deben registrar no sólo los regalos recibidos sino también los otorgados por ellos (o a/por los miembros de su familia) a terceros, si tales obsequios están relacionados con sus actividades parlamentarias o políticas y tienen un valor superior a 250 euros.
- Establecer un Registro de Intereses para el registro de intereses financieros y no financieros en cumplimiento con los lineamientos suplementarios; los cónyuges y/o parejas, así como otros miembros de las familias de los miembros del Parlamento estarán sujetos a registrar ciertos intereses.
- Los miembros del Parlamento que tengan algún interés que esté en conflicto con el ejercicio adecuado de sus funciones en cualquier proceso de la Cámara o sus comités, deberá declarar tal interés en la Cámara a la primera oportunidad antes de que ocurra la votación.

Revisión del Código de Ética de Ministros y Secretarios Parlamentarios y lineamientos suplementarios

- Establecer un Registro de Transparencia en el que los ministros deben registrar todas sus comunicaciones relevantes con cabilderos, dentro de los siete días siguientes a la comunicación.
- Establecer un Registro de Obsequios, Beneficios y Hospitalidad, en el que los ministros deben registrar no sólo los regalos recibidos sino también los otorgados por ellos (o a/por los miembros de su familia) a terceros, si tales obsequios exceden el umbral de 250 euros.
- Establecer un Registro de Intereses para el registro de intereses financieros y no financieros de conformidad con los lineamientos suplementarios.
- Los ministros están obligados a evitar asociarse con individuos que puedan ponerlos bajo alguna obligación o influencia inapropiada.
- Los ministros están obligados a evitar ponerse en situaciones en su vida privada que pueda exponerlos a alguna presión o influencia indebida; si llegan a encontrarse en tal situación, están obligados a resolverla de inmediato y de una forma honesta y abierta.
- Si los ministros mantienen reuniones con personas con interés de obtener permisos, autorizaciones, concesiones y otros beneficios del Estado, deben hacerlo en un contexto oficial en la presencia de funcionarios, salvo que ello no sea práctico debido a circunstancia justificadas.
- Los ministros no realizarán asuntos oficiales por medio de cuentas de correo electrónico no oficiales.

Fuente: OCDE (de próxima publicación), *Improving transparency and integrity in lobbying in Malta: Recommendations for introducing a lobbying framework*.

Para reforzar las reglas relativas al pre y post empleo público, Costa Rica podría establecer restricciones adicionales en materia de involucramiento de ciertos funcionarios públicos en actividades de cabildeo por un periodo específico después de dejar el cargo

Como se enfatizó en el capítulo 3, algunos de los principales riesgos y preocupaciones relacionadas con el tema de influencia es el fenómeno de la “puerta giratoria”. Varios países de la OCDE han establecido disposiciones para restringir temporalmente el que exfuncionarios públicos puedan cabildear a sus anteriores organizaciones, así como periodos temporales de enfriamiento para la designación o contratación de un cabildeo para ocupar un rol regulatorio o de asesoría en el gobierno (Recuadro 4.12). Además de las recomendaciones hechas previamente en el capítulo 3 con respecto a los periodos de enfriamiento (*cooling-off periods*), Costa Rica podría establecer periodos de enfriamiento para actividades de cabildeo.

Recuadro 4.12. Ejemplos de disposiciones sobre periodos de enfriamiento para funcionarios designados y electos en posiciones de riesgo en países de la OCDE

En **Australia**, los ministros y secretarios parlamentarios no pueden, por un periodo de 18 meses después de que dejan su cargo, participar en actividades de cabildeo en asuntos relacionados con cualquier tema en el que hayan tenido tratos oficiales durante los últimos 18 meses en el puesto. Adicionalmente, las personas contratadas en las oficinas de ministros o secretarios parlamentarios a nivel de asesores y superior, miembros de la Fuerza de Defensa Australiana a nivel de Coronel y superior (o equivalente) y Jefes de Agencia o personas empleadas en el Servicio Ejecutivo Superior (*Senior Executive Service*) no podrán, por un periodo de 12 meses después de dejar el empleo, participar en actividades de cabildeo en asuntos relacionados con cualquier tema en el que hayan tenido tratos oficiales durante los últimos 12 meses en el puesto

En **Canadá**, por un período de cinco años después de dejar el cargo, se prohíbe a exfuncionarios públicos designados dedicarse a actividades de cabildeo. De igual forma, exfuncionarios públicos designados que estén contratados por una organización, tienen prohibido involucrarse en actividades de cabildeo internas por el mismo periodo de cinco años.

En los **Países Bajos**, una circular aprobada en octubre de 2020 –“Prohibición de cabildeo para exministros”– prohíbe a los ministros y a cualquier empleado contratado en los ministerios a emplearse como cabilderos, mediadores o intermediarios en contactos de negocio con un ministerio que represente un área de política sobre la cual anteriormente tuvieron responsabilidades públicas. La duración de la prohibición de cabildeo es de dos años. El objetivo de la prohibición es prevenir que ministros en retiro o por retirarse usen su posición y el conocimiento y redes que adquirieron durante su tiempo en el servicio público, para beneficiar a una organización que los contrate después de su renuncia. El secretario general del ministerio pertinente tiene la opción de conceder una solicitud razonada a los exministros que solicitan una excepción de la prohibición de cabildeo.

Fuente: (OCDE, 2021^[1]).

Costa Rica podría desarrollar orientación para ayudar a funcionarios públicos a evaluar la confiabilidad de la información usada en la formulación de políticas y en la toma de decisiones

En sus interacciones con funcionarios públicos, los cabilderos comparten su experiencia, necesidades legítimas y evidencia sobre problemas de políticas públicas y cómo solucionarlos (OCDE, 2021^[11]). Aunque este intercambio les da información valiosa a los funcionarios públicos sobre la cual basar sus decisiones, los cabilderos en ocasiones pueden abusar de este proceso legítimo para pasar información no confiable o errónea con el objetivo de promover sus propios intereses privados. Además, los cabilderos también pueden influir indirectamente sobre la formulación de políticas y la toma de decisiones al apoyar y promover estudios que contradicen los argumentos científicos que son desfavorables a sus intereses, o destacando resultados de estudios financiados por sus propios centros de investigación, institutos u otras organizaciones favorables a sus intereses.

Para tal fin, Costa Rica podría considerar emitir lineamientos para los funcionarios públicos con el fin de ayudarlos a tomar consciencia sobre la posibilidad de ser influenciados indirectamente por medio de evidencia falsa o sesgada, y de la necesidad de evaluar la credibilidad de las fuentes proporcionadas por terceros y usadas en la formulación de políticas y toma de decisiones. Algunos gobiernos han comenzado a emitir estándares específicos para los funcionarios públicos en la evaluación de evidencia ofrecida por terceros, incluyendo los Países Bajos (Recuadro 4.13).

Recuadro 4.13. El Código de Conducta holandés recuerda a los funcionarios públicos sobre la necesidad de considerar la influencia indirecta

El Código de Conducta sobre Integridad en el Gobierno Central recuerda a los funcionarios públicos considerar las formas indirectas en que grupos de interés pueden influenciarlos, por ejemplo, financiando investigaciones.

“Puede que usted tenga que tratar con cabilderos en su trabajo. Estos son promotores que tratan de influir a su favor en la toma de decisiones. Ello está permitido. ¿Pero está usted siempre consciente de ello? ¿Y cómo lidia con tales situaciones? Asegúrese de que pueda llevar a cabo su trabajo de forma transparente e independiente. Tenga en cuenta que los intereses de los cabilderos y de las diversas posibilidades de ejercer influencia (por ejemplo, por medio de una visita o una invitación), pero también más indirectamente (por ejemplo, cofinanciando investigaciones que ejercen influencia sobre las políticas públicas). Consulte a sus colegas o supervisor cuando estas situaciones se presenten en su trabajo. A veces está en el interés público evitar contactos con cabilderos”.

Fuente: (OCDE, 2021^[11]).

Costa Rica podría desarrollar y proporcionar orientación adicional e incrementar las actividades de capacitación y sensibilización sobre el cabildeo y otras actividades de influencia

Tener principios, reglas, estándares y procedimientos claros para los funcionarios públicos en lo referente a sus interacciones con cabilderos es clave, pero no es suficiente para mitigar los riesgos de integridad del cabildeo y otras actividades de influencia. Crear conciencia sobre las reglas y estándares esperados, así como mejorar las habilidades y el conocimiento sobre cómo aplicarlos, también son elementos fundamentales para promover la integridad en el cabildeo. Asimismo, una orientación y asesoramiento bien diseñados sirven para dar claridad y ejemplos prácticos, facilitar el cumplimiento y ayudar a evitar el riesgo de malinterpretar reglas y estándares (OCDE, 2021^[11]).

La mayoría de los países con marcos de transparencia para el cabildeo brindan orientación, desarrollan capacidades y crean conciencia sobre los valores y estándares de integridad para los funcionarios públicos (OCDE, 2021^[11]). Esto puede incluir la inducción inicial o la capacitación en el trabajo, la difusión del código de conducta y la emisión de posters, protectores de pantalla de computador, tableros de empleados, pancartas, marcadores de libros y calendarios impresos (OCDE, 2021^[11]). La capacitación que ofrecen las autoridades públicas usualmente incluye lineamientos sobre valores y estándares, comportamiento esperado y ejemplos concretos de buenas prácticas, dilemas éticos y descripciones de situaciones potencialmente problemáticas. Los países en los que las autoridades públicas ofrecen capacitación sobre interacciones con cabilderos incluyen Canadá, Francia, Hungría, Irlanda, Lituania, Eslovenia y el Reino Unido.

Con este fin, cualquier ley posterior sobre cabildeo en Costa Rica podría especificar que el órgano supervisor tiene el mandato de desarrollar actividades de orientación, desarrollo de capacidades y concientización sobre el cabildeo y otras actividades de influencia, con el fin de ayudar a desarrollar el conocimiento, habilidades y capacidad para gestionar los temas de integridad que puedan surgir. Las actividades de capacitación podrían incluir ejemplos de buenas prácticas y dilemas éticos con el fin de permitir a los funcionarios públicos, por medio de métodos interactivos y situacionales, reflexionar sobre dilemas clave y las consecuencias de violar los estándares de integridad.

Costa Rica podría asimismo considerar fortalecer su función de asesoría sobre el tema del cabildeo, brindando asesoramiento sobre la implementación de la regulación del cabildeo y ayudando a los funcionarios públicos a entender las reglas y principios éticos del servicio civil para combatir la influencia indebida. Por ejemplo, en Francia, la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública brinda asesorías individuales y confidenciales a petición de los funcionarios públicos electos y no electos de mayor rango que caen dentro de su ámbito de acción, y proporciona orientación y apoyo a su institución cuando uno de estos funcionarios públicos lo solicite de forma oficial, dentro de 30 días después de recibir la petición (OCDE, 2021^[11]).

Establecer un marco de integridad para cabilderos adaptado a los riesgos del cabildeo y de las actividades de influencia

Costa Rica podría considerar desarrollar y adoptar estándares de conducta que sean aplicables a todos los cabilderos

La solidez y efectividad del proceso de formulación de políticas depende no sólo de la integridad de los funcionarios públicos sino también de la integridad de quienes tratan de influir sobre ellos. En efecto, las empresas y los cabilderos son actores clave en el proceso de formulación de políticas, al darle al gobierno perspectivas, evidencia y datos para que tomen decisiones informadas. Sin embargo, en ocasiones, también pueden socavar el proceso de formulación de políticas al abusar de medios legítimos de influencia, como el cabildeo, el financiamiento político y otras actividades (OCDE, 2021^[11]). Para asegurar la integridad del proceso de formulación de políticas, los cabilderos (ya sea internos o miembros de una asociación de cabildeo) requieren de estándares y lineamientos entendibles que aclaren las reglas y los comportamientos esperados al interactuar con los funcionarios públicos.

La Recomendación de la OCDE sobre Principios para la Transparencia y la Integridad en el Cabildeo señala que los cabilderos deben cumplir con estándares de profesionalismo y transparencia en su relación con los funcionarios públicos (OCDE, 2010^[10]). Así, Costa Rica podría aumentar la rendición de cuentas y la responsabilidad del sector privado y de los cabilderos sobre sus acciones de dos formas. En primer lugar, los próximos proyectos de ley podrían incluir obligaciones explícitas para cabilderos aclarando su papel esencial en el suministro de información que las entidades públicas deberán después registrar y eventualmente publicar en línea.

Esto ya estaba estipulado en el proyecto de ley que regula las actividades de cabildeo propuesta en 2019, el cual contemplaba las siguientes responsabilidades para cabilderos:

- La obligación de los cabilderos de proporcionar de forma oportuna y veraz a las autoridades y funcionarios respectivos la información prevista por ley cuando solicitan una reunión o audiencia. Omitir divulgar tal información o dar información incorrecta puede resultar en sanciones (artículo 9 y artículo 17).
- La obligación de informar al funcionario público o a las instituciones solicitantes los nombres de las personas naturales y jurídicas que representan, en caso de ser pertinente (artículo 9).
- La obligación de los cabilderos de informar a los funcionarios públicos de su estatus durante sus reuniones con ellos (artículo 9).
- La posibilidad de presentar una denuncia ante las instituciones o personas objeto de cabildeo en caso que el funcionario designado por éstas para registrar la información de los cabilderos en el Registro de Agenda Pública no se encuentre debidamente registrada (artículo 17).

Tales obligaciones no necesariamente requieren de la creación de un registro adicional en el que los cabilderos tengan que divulgar la información. Más bien permiten compartir la responsabilidad de contar con información veraz y actualizada en el Registro de Agenda Pública. En este sentido, el proyecto de ley siguió el ejemplo de Chile, cuya ley de cabildeo estipula varias obligaciones de divulgación para cabilderos, así como sanciones en caso de incumplimiento.

En segundo lugar, los códigos de conducta son el principal respaldo de integridad en el proceso de cabildeo y pueden detallar aún más las obligaciones planteadas en la ley. El Recuadro 4.14 da ejemplos de códigos de conducta para cabilderos en otras jurisdicciones.

Recuadro 4.14. Códigos de conducta para cabilderos

Ciudad de Ottawa, Canadá

La ciudad de Ottawa introdujo un Código de Conducta para Cabilderos y un Registro de Cabilderos en 2012. De acuerdo con el Código, se espera que los cabilderos cumplan con estándares de comportamiento y conducta en los siguientes asuntos: 1. Honestidad, 2. Apertura, 3. Divulgación e identidad de objetivo, 4. Información y confidencialidad, 5. Intereses en competencia, y 6. Influencia impropia. Por ejemplo, bajo el asunto 3, se espera que los cabilderos “registren el tema de toda comunicación con funcionarios públicos que constituya cabildeo bajo el Registro de Cabilderos”.

Irlanda

La Oficina de Estándares en la Función Pública emitió un Código de Conducta para personas que realizan actividades de cabildeo que entró en vigor en enero de 2019. El Código establece varios principios que deben gobernar a las personas que desarrollan actividades de cabildeo, a saber: 1. Demostrar respeto por los organismos públicos, 2. Actuar con integridad y honestidad, 3. Asegurar la veracidad de la información, 4. Divulgar la identidad y objetivos de las actividades de cabildeo a los organismos públicos y funcionarios electos y designados, 5. Preservar la confidencialidad, 6. Evitar la influencia indebida, 7. Observar las disposiciones de la Ley de Regulación del Cabildeo, y 8. Tener consideración por el Código de Conducta.

Fuente: OCDE (de próxima publicación), *Improving transparency and integrity in lobbying in Malta: Recommendations for introducing a lobbying framework*.

Por último, los países con un marco específico de cabildeo y reglas sobre la aceptación de obsequios, beneficios y otras ventajas pueden imponer condiciones específicas y/o restricciones en tales actividades de cabildero. Por ejemplo, éste es el caso en Estados Unidos. Las reglas de ética de la Cámara de Representantes imponen restricciones estrictas con respecto a obsequios y viajes ofrecidos por cabilderos registrados (Recuadro 4.15).

Recuadro 4.15. Reglas de la Cámara de Representantes de Estados Unidos que prohíben obsequios y viajes por parte de cabilderos

El Manual de Ética de este órgano legislativo explícitamente prohíbe obsequios ofrecidos por cabilderos. Un Miembro, funcionario o empleado de la Cámara no puede aceptar ningún obsequio de un cabildero registrado, agente o funcionario extranjero, o de una entidad privada que emplee a tales individuos.

Otros obsequios que están explícitamente prohibidos son:

- Cualquier cosa proporcionada por un cabildero registrado o un agente de entidad extranjera a una entidad que es operada o controlada por un Miembro, funcionario o empleado de la Cámara.
- Donativos altruistas hechos por un cabildero registrado o agente de una entidad extranjera con base en la indicación, recomendación u otra especificación de un Miembro, funcionario o empleado de la Cámara.
- Una contribución u otro pago por parte de un cabildero registrado o un agente de una entidad extranjera para un fondo de gastos legales que haya sido establecido para beneficiar a una Miembro, funcionario o empleado.
- Una contribución financiera o gasto hecho por un cabildero registrado o agente de una entidad extranjera relacionado a una conferencia, evento empresarial o similares, que haya sido patrocinado por o esté vinculado a alguna organización oficial del Congreso, por o en el nombre de Miembros, funcionarios o empleados de la Cámara.

Los Miembros, funcionarios y empleados pueden aceptar casi cualquier obsequio de otras fuentes que tenga un costo por debajo de 50 dólares estadounidenses, con la limitante de aceptar menos de 100 dólares en obsequios de una sola fuente a lo largo de un año calendario. Invitaciones de viaje, tanto en capacidad oficial como de carácter privado, se consideran como obsequios a Miembros, funcionarios y empleados y, por ende, están sujetas a las mismas prohibiciones que otro tipo de obsequios.

Fuente: (OCDE, 2021^[11]).

Costa Rica podría dar incentivos para la participación responsable del sector privado

Además, considerando que los cabilderos y empresas están bajo creciente escrutinio, necesitan de un marco claro de integridad para involucrarse en el proceso de formulación de políticas de una forma que no genere preocupaciones en materia de integridad e inclusión (OCDE, 2021^[11]). En efecto, grandes inversionistas institucionales se están volviendo crecientemente conscientes del riesgo financiero y no financiero de malas prácticas y están enfrentando mayor presión. Como resultado, la gestión de riesgos y crisis se ha vuelto más relevante y ha aumentado la demanda por transparencia.

Costa Rica podría promover la participación responsable y la autorregulación del sector privado. Para hacerlo, Costa Rica podría alentar a las compañías y organizaciones a formalizar estándares de relacionamiento responsable y procesos internos que atiendan el alcance completo de la conducta corporativa y de las asociaciones comerciales en el proceso de formulación de políticas para asegurar a los inversionistas públicos e institucionales que el cabildeo se lleva a cabo profesionalmente y con altos estándares. Tales estándares podrían cubrir temas como garantizar la veracidad y pluralidad de opiniones, promover la transparencia en el financiamiento de organizaciones de investigación y grupos de expertos, gestionar y prevenir conflictos de interés en el proceso de investigación y garantizar que el personal asignado para realizar actividades de cabildeo tenga un buen entendimiento de lo que constituye una interacción transparente, responsable y por ende profesional. Dichos estándares también podrían especificar divulgaciones voluntarias de información que puedan involucrar consideraciones de responsabilidad social sobre la participación de la empresa en la formulación de políticas y en el cabildeo (Recuadro 4.16).

Recuadro 4.16. Estándares de compromiso empresarial responsable y requerimientos de debida diligencia sobre cabildeo y alineación con asociaciones comerciales

- Explicar cómo el cabildeo y actividades de influencia se alinean con los compromisos públicos para lograr metas de cambio climático y otros retos compartidos en materia de sustentabilidad.
- Establecer medidas de debida diligencia para asegurar que las posiciones y prácticas de aquellos que realizan cabildeo a nombre de la compañía (asociaciones industriales y de cabildeo) no se desvíen de los compromisos y valores de la organización. Esto puede incluir:
 - Procesos para periódicamente evaluar la membresía en organizaciones empresariales y de terceros e identificar divergencias.
 - Transparencia sobre membresía en organizaciones empresariales o de terceros que puedan involucrarse en actividades políticas (organizaciones altruistas, fundaciones, comités de acción política, organizaciones recaudadoras de fondos).
 - El nivel de financiamiento e involucramiento en estas organizaciones (p.ej. representación en la junta de directores, financiamiento adicional a la membresía, participación en comités y grupos de trabajo específicos).
 - Acciones tomadas cuando las posiciones y prácticas de cabildeo de estas organizaciones no se alinean con las propios compromisos y prácticas de cabildeo de la empresa.
- Incorporar y generalizar estos estándares en todas las líneas de negocio –incluyendo las funciones de relaciones con el gobierno y sustentabilidad a fin de conformar posiciones coherentes en todas las actividades de relaciones con el gobierno y en las ramas de Responsabilidad Social Corporativa / Medioambiente Social Gobernanza (*Corporate Social Responsibility, CSR / Environnement Social Governance, ESG*).
- Adoptar medidas de transparencia e integridad con respecto a la contratación de exfuncionarios públicos.
- Especificar el rol de los miembros de la junta directiva, la alta gerencia y los altos ejecutivos en monitorear regularmente la implementación de los estándares.
- Asegurarse de que los empleados tengan el conocimiento y capacidad de implementar los estándares en su trabajo diario.

Fuente: (OCDE, 2022^[15]).

Garantizar que los procesos de toma de decisiones del gobierno sean incluyentes al involucrar de manera efectiva a las partes interesadas

Costa Rica podría formalizar herramientas para la participación activa y el involucramiento de las partes interesadas y promover el conocimiento de su existencia entre ciudadanos

Garantizar el acceso de todas las partes interesadas (*stakeholders*) para alimentar y moldear las políticas públicas es clave para lograr buenas políticas. Esto implica que Permitirá que los formuladores de políticas estarán mejor informados para legislar y que la mayoría de los intereses se incluirán y estarán representados en los resultados de política. Hay varias formas de permitir la participación de las partes interesadas (Recuadro 4.17).

Recuadro 4.17. Tipos de participación de las partes interesadas

La participación de las partes interesadas, según lo define la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto, se refiere a la forma en que las partes interesadas pueden involucrarse en el ciclo de política pública, así como en el diseño y entrega de servicios públicos, incluyendo por medio de información, participación activa y consulta.

Información: un nivel inicial de participación caracterizado por una relación unidireccional en la cual el gobierno produce y entrega información a las partes interesadas. Abarca tanto la provisión de información a petición, como las medidas “proactivas” del gobierno para difundir información.

Consulta: un nivel más avanzado de participación que implica una relación bidireccional en la cual las partes interesadas brindan su retroalimentación al gobierno y viceversa. Se basa en la definición previa del tema sobre el cual se buscan puntos de vista y requieren la provisión de información relevante, además de comentarios de los resultados del proceso.

Participación activa: cuando las partes interesadas tienen la oportunidad y los recursos necesarios (p.ej. información, datos y herramientas digitales) para colaborar durante todas las fases del ciclo de política pública y en el diseño y entrega de los servicios públicos.

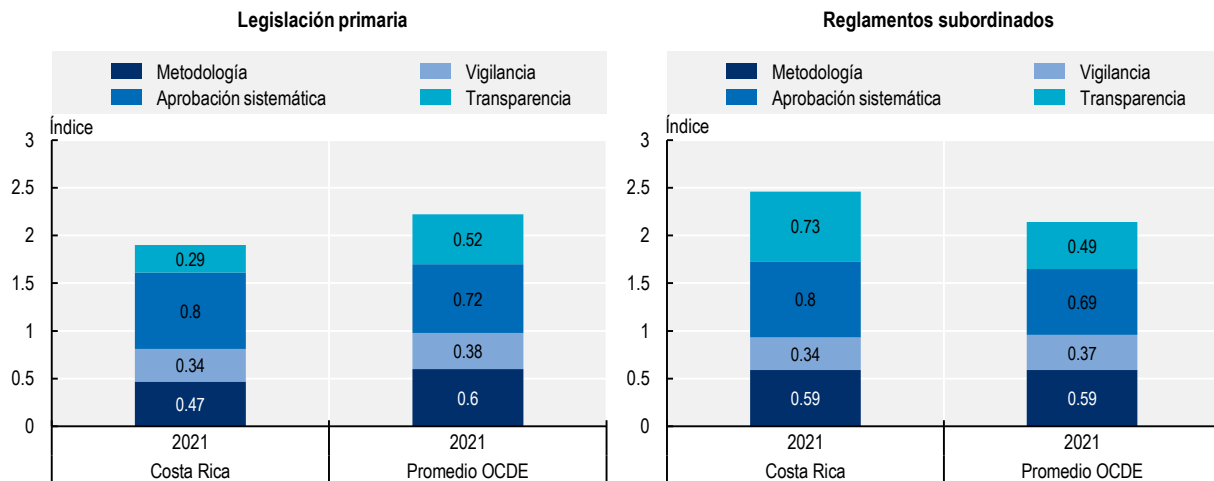
Fuente: (OCDE, 2017^[19]).

En Costa Rica, la participación ciudadana se consagra en el artículo 9, el cual se modificó por la Ley 8364 de 2003. De acuerdo con la Constitución “el Gobierno de la República es popular, representativo, *participativo*, alternativo y responsable (...)”. Además, Costa Rica cuenta con varias leyes que abordan el tema de la participación de ciudadanos y partes interesadas clave en el ciclo de política pública. Por ejemplo, la Ley 5338 (Ley de Fundaciones) regula cómo deben funcionar las organizaciones de la sociedad civil. Los mecanismos formales de participación ciudadana también están protegidos por la ley (Ley 8491, Ley de Iniciativa Popular, y Ley 8492, Ley de Regulación del Referéndum). La Ley 9097, Ley de Regulación del Derecho de Petición, establece que cualquier ciudadano puede ejercer el derecho de petición sin perjuicio o sanción ante cualquier institución, administración o autoridad públicas, con respecto a cualquier asunto, tema o información de interés público.

En Costa Rica se han presentado varias modificaciones para ampliar la participación activa de las partes interesadas en el desarrollo de las regulaciones (Figura 4.7), tales como planeación adelantada y un uso más intensivo del Sistema de Control Previo (SICOPRE). SICOPRE es una página web centralizada que hace disponibles todas las Evaluaciones de Impacto Regulatorio (EIR) y consultas públicas y acepta comentarios del público, a los cuales los reguladores dan respuesta (OCDE, 2021^[20]). El gobierno también

ha hecho esfuerzos para identificar las necesidades de grupos específicos de la sociedad, tales como comunidades indígenas, para involucrarlos en el proceso de políticas públicas. Además, la Asamblea Legislativa cuenta con un Departamento de Participación Ciudadana (DPC) cuyas funciones están definidas en el “Manual de funciones y estructura de la administración técnico-administrativa de la Asamblea Legislativa”, publicado en el Portal Legislativo. Esta oficina se encarga de canalizar iniciativas propuestas por ciudadanos, informando y capacitando sobre los diversos procesos legislativos y generando espacios de diálogo, co-creación y rendición de cuentas.

Figura 4.7. Consulta de partes interesadas en diferentes fases de la formulación de políticas públicas



Nota: Entre más prácticas regulatorias promovidas en la Recomendación de la OCDE sobre Política Regulatoria y Gobernanza hayan implementado los países, mayor será su calificación iREG. Los indicadores de involucramiento de partes interesadas para legislación primaria sólo abarcan aquellas iniciadas por el Ejecutivo (17% de toda la legislación primaria en Costa Rica)

Fuente: Indicadores de Política Regulatoria y Gobernanza (iREG): Costa Rica, 2021, oe.cd/ireg

StatLink  <https://stat.link/sjfcq4>

Sin embargo, Costa Rica aún carece de una ley o de mecanismos formales de participación ciudadana que regulen y estandaricen la participación ciudadana en la redacción y aplicación de leyes y políticas públicas. Viendo hacia adelante, y en línea con recomendaciones previas hechas por la OCDE en su proceso de ingreso, Costa Rica se beneficiaría de una ley de participación ciudadana que facilite la expansión de esta práctica a todas las instituciones públicas y a todos los niveles de gobierno (OCDE, 2021^[21]).

Para mejorar cumplimiento de la ley y la percepción del cabildeo entre los ciudadanos, Costa Rica podría impulsar más la participación de las partes interesadas en la discusión, implementación y revisión de las regulaciones y estándares de conducta relacionados al cabildeo

Uno de los principales retos que emergió de las entrevistas llevadas a cabo en Costa Rica es el limitado –y frecuentemente cargado de tintes negativos– entendimiento que se tiene sobre el concepto de cabildeo y de los beneficios de volverlo un proceso transparente, incluyendo para asegurar un acceso equitativo y justo al proceso de toma de decisiones y para permitir el escrutinio público. Así, el gobierno de Costa Rica podría ampliar el trabajo con las partes interesadas y los ciudadanos para comunicar e involucrarlos no sólo durante el proceso de redacción, sino también en la implementación y evaluación. Siguiendo el

ejemplo de Irlanda y Canadá (Recuadro 4.18), ello podría incluir campañas de educación y concientización que aborden la percepción negativa que se tiene sobre el cabildeo por medio de material informativo y redes sociales, así como consultas sobre regulaciones y estándares de conducta del cabildeo.

Recuadro 4.18. Consultas en los procesos de redacción y revisión de regulaciones de cabildeo en Irlanda y Canadá

Apoyando un viraje cultural hacia la regulación del cabildeo en Irlanda por medio de consultas públicas

En Irlanda, la Comisión de Estándares en la Función Pública estableció un grupo consultivo de partes interesadas provenientes de los sectores público y privado para ayudar a lograr la efectiva planeación e implementación del Reglamento de la Ley de Cabildeo. Este foro ha servido para nutrir comunicaciones, productos informativos y el desarrollo del registro en línea.

La Comisión también desarrolló una estrategia de comunicación y divulgación para aumentar el conocimiento y comprensión del régimen regulatorio. Asimismo, elaboró y publicó lineamientos y recursos informativos en el portal para asegurarse de que se comprenda el sistema. Estos materiales incluyen un folleto informativo, lineamientos generales sobre la ley y directrices específicas dirigidas a funcionarios públicos por designación y electos.

La Comisión lanzó una campaña de acercamiento y divulgación por medio de correo postal y emitió una carta y folleto informativo a más de 2 000 organismos que identificó como que potencialmente desarrollan actividades de cabildeo.

El portal en línea se diseñó para incluir información útil sobre cómo determinar si la actividad constituye cabildeo para efecto de la Ley (Prueba de tres pasos: www.lobbying.ie/help-resources/information-for-lobbyists/am-i-lobbying/) También se añadieron videos instructivos (www.youtube.com/watch?v=cLZ7nwT15rM).

Consultas sobre cambios futuros al Código de Conducta para Cabilderos en Canadá

En Canadá, la Oficina del Comisionado para Cabildeo lanzó una serie de consultas en 2021 y 2022 para recopilar opiniones sobre cómo mejorar y clarificar los estándares de conducta para cabilderos a fin de actualizar el Código de Conducta para Cabilderos.

Una consulta inicial se llevó a cabo a fines de 2020 para obtener opiniones y perspectivas de las partes interesadas en relación con el Código existente. Una segunda consulta ocurrió del 15 de diciembre de 2021 al 18 de febrero de 2022 y buscó recopilar puntos de vista sobre un borrador preliminar del Código revisado. Una tercera y última consulta tomó en consideración los comentarios recibidos de la consulta previa (el plazo culminó el 22 de junio de 2022).

Fuente: Irlanda: Lobbying.ie, www.lobbying.ie/; Canadá: Oficina del Comisionado para Cabildeo, Consulta sobre cambios futuros al Código de Conducta para Cabilderos, <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbyists-code-of-conduct/lobbyists-code-of-conduct/consultation-on-future-changes-to-the-lobbyists-code-of-conduct>.

Propuestas de acción

Las recomendaciones incluidas en este capítulo son un insumo sobre cómo Costa Rica podría fortalecer la transparencia e integridad en su proceso de formulación de políticas. Como tal, estas propuestas pueden apoyar conversaciones y debates en curso sobre la adopción de un marco de cabildeo y ayudar a fortalecer los estándares de integridad para los funcionarios públicos.

En primer lugar, Costa Rica debe considerar tomar acciones para fortalecer la transparencia en la toma de decisiones gubernamental por medio de las siguientes acciones:

- Consolidar el marco existente de acceso a la información pública en una única Ley.
- Adoptar un marco de cabildeo que asegure la transparencia de todo tipo de actividades de cabildeo que puedan ocurrir en la práctica.
- Fortalecer la transparencia de los procesos electorales al especificar límites de contribuciones y gastos, así como restricciones para publicidad en medios en línea.
- Permitir la interoperabilidad del recién implementado registro de beneficiarios finales con registros futuros de cabildeo, a fin de fortalecer la transparencia y escrutinio sobre quién es el que a final de cuentas se beneficia de la actividad de cabildeo.

En segundo lugar, Costa Rica podría establecer marcos de integridad y transparencia para todas las personas y órganos que brindan asesoría al gobierno por medio de las siguientes acciones:

- Adoptar reglas vinculantes para el proceso de selección de grupos asesores y de expertos.
- Fortalecer la transparencia de los grupos asesores y de expertos del gobierno, incluyendo cuáles son los resultados, cómo se han tratado y cómo se incorporan en la decisión resultante.

En tercer lugar, Costa Rica debería considerar establecer un marco de integridad pública adaptado al riesgo del cabildeo y las actividades de influencia, tanto para los funcionarios públicos como para los cabilderos, por medio de las siguientes acciones:

- Desarrollar principios, reglas, estándares y procedimientos específicos para los funcionarios públicos en su interacción con los cabilderos.
- Fortalecer las reglas de post- empleo público, imponiendo restricciones adicionales sobre la participación en actividades de cabildeo para ciertos funcionarios públicos por un periodo específico de tiempo después de dejar que dejen de ocupar el cargo.
- Adoptar estándares de conducta que serían aplicables a todos los cabilderos.
- Desarrollar una guía para ayudar a los funcionarios públicos a evaluar la confiabilidad de la información usada en la formulación de políticas y la toma de decisiones.
- Desarrollar y proporcionar orientación adicional e incremental las actividades de capacitación y sensibilización dirigidas a los funcionarios públicos sobre cabildeo y otras actividades de influencia.
- Desarrollar orientación e incentivos adicionales para un involucramiento responsable por parte del sector privado.

Por último, Costa Rica debería garantizar que los procesos de toma de decisiones del Gobierno sean incluyentes por medio del involucramiento efectivo de las partes interesadas, por medio de las siguientes actividades:

- Formalizar herramientas para la participación activa y el involucramiento de las partes interesadas, así como promover el conocimiento de su existencia entre los ciudadanos.

- Promover la participación de las partes interesadas en la discusión, implementación y revisión de regulaciones y estándares de conducta relativos al cabildeo para mejorar su cumplimiento y la percepción del cabildeo entre los ciudadanos.

Referencias

- Access Info Europe, Centre for Law and Democracy (s.f), *Right to Information Rating*, [6]
<https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Costa%20Rica>.
- Briscoe, I., C. Perdomo and C. Burcher (eds.) (2014), *Introduction*. [13]
- Costa Rica Integra (2020), *Effective access to public information serves to bring down corruption*, <https://costaricaintegra.org/blog-sovai/el-acceso-efectivo-a-la-informacion-publica-sirve-para-derribar-la-corrupcion/>. [7]
- Delfino (2022), *Alvarado veta la Ley de Acceso a la Información Pública; Congreso deberá archivarla de inmediato*, <https://delfino.cr/2022/05/alvarado-veta-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica-congreso-debera-archivarla-de-inmediato>. [9]
- La Corporación Latinobarómetro (2021), *Latinobarómetro 2020*, [3]
<https://www.latinobarometro.org/>.
- Ministry of Local Government and Modernisation of Norway (2019), *Committee Work in the State. A guide for leaders, members and secretaries in government study committees*, [18]
<https://www.regjeringen.no/contentassets/793636d2e55a4236b82e632897f96d50/utvalgsarb>.
- OCDE (2022), *Regulating Corporate Political Engagement: Trends, Challenges and the Role for Investors*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/governance/ethics/regulating-corporate-political-engagement.htm> (consultado el 13 de mayo de 2022). [15]
- OCDE (2021), *Indicators of Regulatory Policy and Governance 2021: Costa Rica*, OCDE, París, [20]
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/costa-rica-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>.
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [1]
- OCDE (2021), *Public Governance in Costa Rica*, OCDE, París, [21]
<https://www.oecd.org/costarica/costa-rica-public-governance-evaluation-accession-review.pdf>.
- OCDE (2020), *Gobierno Corporativo en Costa Rica*, OECD Publishing, París, [17]
<https://doi.org/10.1787/74f5db04-es>.
- OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264065239-en>. [2]
- OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD-LEGAL-0438, [19]
 OCDE, París, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

- OCDE (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>. [12]
- OCDE (2016), *Open Government in Costa Rica*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264265424-en>. [8]
- OCDE (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [5]
- OCDE (2015), *Gobierno Abierto en América Latina*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264225787-es>. [4]
- OCDE (2010), “Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying”, *OECD Legal Instruments*, OECD-LEGAL-0379, OCDE, París, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>. [10]
- Office of the Commissioner of Lobbying of Canada (2017), *Applicability of the Lobbying Act to Grass-roots Communications*, <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbying-act/advice-and-interpretation-lobbying-act/applicability-of-the-lobbying-act-to-grass-roots-communications/>. [11]
- Rose-Ackerman, S. and B. Palifka (2016), *Corruption, organized crime, and money laundering. World Bank Roundtable on Institutions, Governance and Corruption, Montevideo, May 26-27, 2016*. [14]
- V-Dem Institute (2022), *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?*, https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf. [16]

5

Hacia un sistema disciplinario coherente en Costa Rica

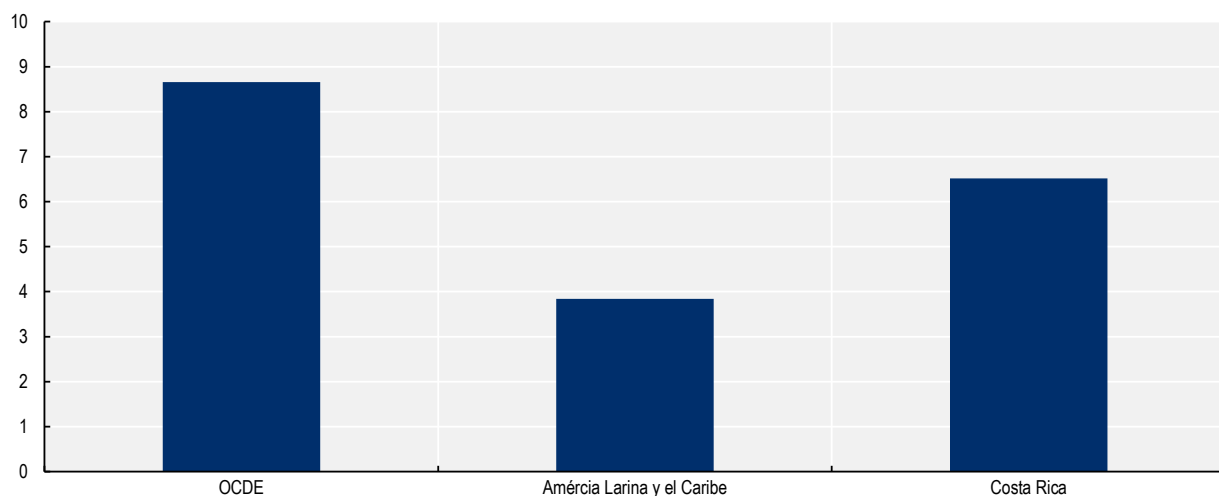
Este capítulo analiza los mecanismos disciplinarios de cumplimiento de la ley en Costa Rica. En particular, el capítulo se enfoca en la coherencia del marco institucional y legal, la armonización de los procesos disciplinarios y en una mejor coordinación institucional. Aun cuando algunos esfuerzos recientes tratan de hacer frente a estos temas, se requieren más reformas de política pública para mejorar la calidad de los procesos disciplinarios y lograr una situación más equitativa por medio de la aplicación uniforme de las reglas. El capítulo da recomendaciones para desarrollar un conjunto de reglas disciplinarias comunes a todos los funcionarios públicos, dando lineamientos centrales para su implementación efectiva y asignando responsabilidades disciplinarias a entidades específicas y a funciones dentro de entidades públicas.

Introducción

Un sistema de integridad pública coherente e integral requiere que los mecanismos de cumplimiento sean creíbles y efectivos para evitar la impunidad que pudiera debilitar el estado de Derecho y la confianza en las instituciones. Dicha impunidad podría ser el caldo de cultivo para prácticas poco éticas, apatía y cinismo. Los mecanismos de cumplimiento de la ley son los “dientes” necesarios y los medios formales por los cuales las sociedades pueden asegurar el cumplimiento de la ley y disuadir la mala conducta. Por lo tanto, la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública hace un llamado a los países a asegurar que los mecanismos de cumplimiento de la ley contemplen la aplicación de respuestas adecuadas a todas las sospechas de violaciones de los estándares de integridad pública por parte de funcionarios públicos y todos los demás actores involucrados en tales violaciones (OCDE, 2017^[11]).

Cuando se examina la suficiencia de mecanismos de aplicación de la ley para promover la confianza en el sistema de integridad pública en su conjunto, un elemento clave a considerar son los niveles de independencia judicial que se perciben. En Costa Rica el Poder Judicial es independiente y los ciudadanos y el sector privado tienen amplia confianza en los tribunales (Bertelsmann Stiftung, 2022^[2]). El indicador sobre percepción de Independencia Judicial, según la medición del Índice de Integridad Pública, basado en datos del Foro Económico Mundial, muestra que Costa Rica tiene una calificación por arriba del promedio de los países de América Latina, para los cuales se tiene información, pero por debajo del promedio de la OCDE (Figura 5.1). De acuerdo con el Barómetro de Corrupción Global 2019 de Transparencia Internacional, en comparación con otros países de América Latina, la mayoría de los ciudadanos de Costa Rica (66%) no percibe a los jueces y magistrados como corruptos. En cuanto a las garantías formales de independencia, el derecho al debido proceso está establecido para todos los procesos penales, administrativos y civiles en los artículos 39 y 41 de la Constitución. Tal como lo reconoció la Sala Constitucional en las resoluciones número 15-1990 y 1739-92.

Figura 5.1. Independencia judicial percibida en Costa Rica, comparada con el promedio de la OCDE y América Latina, 2021



Fuente: Mungiu-Pippidi, Alina, Ramin Dadasov, Roberto Martínez B. Kukutschka, Natalia Alvarado, Victoria Dykes, Niklas Kossow, and Aram Khaghaghordyan. 2021. *Index of Public Integrity*, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS).

Este capítulo se enfoca en los procedimientos disciplinarios en Costa Rica. La ejecución de procedimientos disciplinarios se fundamenta en la relación de empleo con la administración pública y las obligaciones y responsabilidades específicas que conlleva. Violar estas obligaciones y responsabilidades resulta en sanciones de naturaleza administrativa tales como avisos o reprimendas, suspensiones, multas o despidos. Los mecanismos disciplinarios de cumplimiento ayudan a las administraciones públicas a lograr una rendición de cuentas efectiva. Demuestran que las instituciones que rinden cuentas son responsables por sus decisiones y acciones y que deben proveer una solución justa en casos de incumplimiento del deber imputables a sus empleados. Además, las sanciones disciplinarias comunican y reafirman la validez de la norma. Como resultado, si se lleva a cabo de una forma oportuna, transparente, coordinada y justa, la ejecución de mecanismos disciplinarios puede fomentar confianza en el sistema de integridad pública del gobierno, sirviendo para fortalecer su legitimidad democrática con relación a las expectativas de los ciudadanos (OCDE, 2016^[3]) (OCDE, 2020^[4]).

En general, la ejecución de mecanismos disciplinarios desempeña un papel esencial en los sistemas de integridad pública: ayuda a informar el trabajo diario y las actividades de los funcionarios públicos de manera más directa. Adicionalmente, la información generada por los sistemas disciplinarios tiene el potencial de identificar áreas de riesgos de integridad en donde se requieren esfuerzos preventivos y medidas de mitigación (OCDE, 2020^[4]).

Por ende, este capítulo analiza en particular lo siguiente:

- El grado en que las reglas de integridad en Costa Rica se aplican de manera justa, objetiva y oportuna a todos los funcionarios públicos.
- La existencia y efectividad de mecanismos orientados a promover la cooperación y el intercambio de información entre organismos, unidades y funcionarios relevantes al nivel organizacional, subnacional y nacional a fin de evitar lagunas y superposiciones.
- Cómo el sistema disciplinario en Costa Rica fomenta la transparencia con relación a la efectividad de los mecanismos de ejecución de sanciones disciplinarias y los resultados de los casos, particularmente al desarrollar datos estadísticos relevantes.
- Aplicar principios de equidad, objetividad y oportunidad al hacer cumplir los estándares de integridad pública en la administración pública.

El marco de sanciones disciplinarias en Costa Rica actualmente está fragmentado y no abarca al Poder Legislativo

En Costa Rica la Ley General de la Administración Pública (LGAP, Ley 6227 de 1978) aplica a todas las instituciones públicas en el país (323 en marzo de 2021). Sin embargo, la LGAP en su artículo 367 excluyó en términos de procedimiento lo que concierne al personal regulado por ley o por reglamentos de trabajo autónomos. Como consecuencia, Costa Rica tiene un amplio número de reglamentos específicos con cobertura parcial (Recuadro 5.1, véase la Figure 1.3 en el capítulo 1 para una visión general de la organización del sector público costarricense).

Recuadro 5.1. Marcos disciplinarios en Costa Rica

Más allá de la LGAP, existen múltiples regulaciones que aplican a áreas específicas de sector público costarricense.

- La administración central del Poder Ejecutivo de Costa Rica está regulada por el Estatuto de Servicio Civil (Ley 1581 de 1993) y establece responsabilidades, obligaciones, sanciones disciplinarias y procesos sumarios especiales. Estas se complementan con regulaciones autónomas de los ministerios particulares, que gobiernan los procesos sancionatorios en más detalle. El Estatuto del Servicio Civil aplica sólo a servidores públicos de la administración central pagados por la tesorería pública y nombrados por una acuerdo formal publicado en el Diario Oficial. Los artículos 3 y 4 excluyen a funcionarios públicos electos y por designación, lo que abarca a funcionarios y empleados que sirven en posiciones de confianza del presidente o los ministros, tales como jefes de misión diplomática, el Procurador General, los gobernadores provinciales, funcionarios superiores y directores de ministerios.
- Los funcionarios públicos en el Servicio Exterior son regulados por la Ley 3530 (Estatuto del Servicio Exterior de la República).
- La Policía está regulada por la Ley 7410 (Ley General de Policía).
- La Administración Descentralizada Territorial, que se refiere a municipalidades, está regulada por la Ley 7794 (Código Municipal). Adicionalmente, las 84 municipalidades cuentan con sus propios Reglamentos Autónomos de Servicio.
- La Administración Descentralizada Institucional no cuenta con ninguna regulación que cubra sus 121 instituciones y sus 17 organismos relacionados. Estos tienen sus propios instrumentos para investigar, sustentar y sancionar el mal comportamiento, usualmente establecidos en leyes orgánicas y Reglamentos Autónomos de Servicio.
- Por último, la Ley 2 (Código de Trabajo) aplica a empresas públicas propiedad del Estado y no propiedad del Estado.

Fuente: Información proporcionada por Costa Rica en seguimiento a un cuestionario de la OCDE.

Afuera de la administración pública, los poderes Legislativo y Judicial y los órganos electorales están cubiertos por leyes particulares.

- El Judicial está cubierto por la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 7333).
- Los funcionarios públicos del Poder Legislativo están regulados por la Ley 4556 (Ley del Personal de la Asamblea Legislativa). Sin embargo, esta ley no aplica a representantes electos.
- En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, además de la Ley 3504 (Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil), su personal está regulado por el Reglamento Autónomo de Servicios del Tribunal Supremo de Elecciones, con base en la Ley Núm. 6227.

Adicionalmente a la LGAP y estas regulaciones específicas, existe otra legislación relevante que cubre a todo el sector público: la Ley 7494 (Ley de Contratación Administrativa), la Ley 8131 (Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos), la Ley 8292 (Ley General de Control Interno) y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (LCCEI). Estas leyes, junto con la LGAP, se consideran instrumentos clave en materia de investigación, acreditación y sanción dentro de sus respectivos ámbitos. Abarcan todas las 326 entidades del sector público de Costa Rica, que tienen que tomarlas en cuenta al desarrollar sus propios procedimientos.

En particular, la LCCEI y su reglamento (Decreto 32333-MP-J del 12 de abril del 2005) contempla violaciones adicionales, cuyas sanciones administrativas son impuestas por cada entidad pública, usualmente por medio de sus oficinas de recursos humanos o servicios legales. La cobertura *de jure* de

la LCCEI, al igual que la LGAP, es amplia y alineada con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La definición de funcionario público también incluye a funcionarios electos o por designación, así como cualquier tipo de servicio, relación o contacto con el desempeño de la función pública.

Recientemente, Costa Rica aprobó la Ley Marco de Empleo Público (LMEP), que busca unificar el régimen de servicio público aplicable a todos los funcionarios públicos en el país, incluyendo a los de la administración autónoma y descentralizada. La LMEP designa al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) como la entidad rectora en materia de empleo público y la ley entra en vigor el 10 de marzo de 2023. El alcance de la ley es amplio y toca muchos temas relacionados con la armonización del servicio civil de Costa Rica.

Entre varias otras reformas, la LMEP parcialmente reemplaza a los procesos disciplinarios establecidos en el Estatuto de Servicio Civil y define en el artículo 21 un nuevo conjunto de reglas en lo referente a procedimientos para despidos disciplinarios (Cuadro 5.1). Sin embargo, estos no aplican a los poderes legislativo y judicial, el órgano electoral o entidades autónomas. Estas últimas pueden expedir sus propias regulaciones internas o, en caso de no existir, aplicarán las siguientes: LGAP (Ley 6227), normas y principios del derecho público, el Código del Trabajo y el Código Procesal Civil.

Las apelaciones a sanciones distintas al despido se pueden presentar ante la autoridad que impone la sanción disciplinaria, notablemente ante el jerarca institucional de la entidad. En caso de despido, los funcionarios bajo el Estatuto de Servicio Civil pueden apelar ante el Tribunal del Servicio Civil, cuya decisión es final. Notablemente, la ley no estipula un tiempo límite para notificar la decisión del jerarca ni para que resuelva el Tribunal. Sin embargo, el artículo 352 de la LFAP se aplica como regla supletoria en ambos casos. Por ende, el caso de apelación se resuelve dentro de ocho días de acuerdo a las disposiciones del artículo 352 de la LGAP. Más aún, la LMEP no indica qué organismo será responsable para las apelaciones de funcionarios públicos que trabajan en instituciones que no están cubiertas por el Estatuto del Servicio Civil. En general, si bien la LMEP es sin duda un paso adelante hacia la armonización del marco legal, sólo cubre los procedimientos por despido y su amplio alcance estipulado en el artículo 2 es otra vez restringido a aplicarse sólo a la Administración Central de conformidad con el artículo 21.

Cuadro 5.1. Visión comparativa del proceso de despido disciplinario en Costa Rica bajo el Estatuto del Servicio Civil y la LMEP

Proceso de despido según el Estatuto del Servicio Civil	Proceso de despido según la LMEP
El ministro presenta por escrito a la Dirección General del Servicio Civil la decisión de despedir al funcionario, señalando los motivos legales y los hechos en los que se basan, excepto en caso de procedimientos para el despido de servidores públicos en el Ministerio de Educación Pública, en donde la petición se dirige al Tribunal del Servicio Civil.	Dentro de un mes después de que se notificó al jerarca de la institución, de oficio o por denuncia de una posible infracción, se inicia una investigación preliminar. Al terminar ésta, el jerarca puede llegar a la decisión de iniciar un procedimiento especial administrativo de despido.
La Dirección General del Servicio Civil informa al funcionario público y le da a él/ella un período no prorrogable de diez días desde el día en que recibió la notificación, para defenderse. En caso de que no se presenten elementos de defensa, el funcionario es despedido.	El procedimiento especial administrativo de despido finaliza dentro de dos meses desde su inicio, con el fin de asegurar debido proceso. El jerarca designa a un órgano para dirigir el proceso, que formulará la acusación por escrito y dará notificación al empleado por un periodo de quince días, para examinar la evidencia en una audiencia privada. Durante el periodo indicado, el empleado público deberá presentar por escrito su defensa y podrá ofrecer la evidencia que considere apropiada. Si el empleado no ha presentado pruebas que se opongan a los cargos durante el período estipulado o si él/ella ha expresamente mostrado su conformidad con los cargos en su contra, entonces la institución emite la declaración de despido sin ningún procedimiento adicional.
Si la acusación o acusaciones involucran responsabilidad penal o la reputación del ministerio está en riesgo, el Ministro puede, en su notificación inicial, ordenar la suspensión provisional de la persona involucrada, informando de ello a la	Si la acusación o acusaciones hechas en contra del empleado o servidor público implican responsabilidad penal o cuando es necesario para el éxito del despido administrativo disciplinario o para resguardar la reputación de la Administración Pública, el jerarca puede decretar, como parte de una decisión razonada, la suspensión provisional del empleado público. Si se inician

Proceso de despido según el Estatuto del Servicio Civil	Proceso de despido según la LMEP
Dirección General de Servicio Civil.	procedimientos penales, tal suspensión se puede dictar en cualquier momento, como consecuencia de un arresto y orden de detención preventiva o un laudo definitivo con sentencia de prisión.
Si la parte interesada presenta una objeción dentro del límite legal de tiempo, la Dirección General de Servicio Civil reúne la información pertinente, escucha los alegatos de ambas partes, examina la evidencia presentada y cualquier otra evidencia que considere necesario solicitar, dentro de un periodo no prorrogable de 15 días. Después de ello, refiere el archivo al Tribunal del Servicio Civil, el cual dará un laudo sobre el caso. Si el Tribunal lo considera necesario, puede instruir una ampliación de la investigación, recibir nueva evidencia y tomar cualquier otro paso que considere pertinente para una mejor ponderación.	Si la parte interesada objeta dentro del límite de tiempo legal, el órgano que dirige el proceso resolverá objeciones previas que hayan sido presentadas y convocará a una audiencia privada y de tipo oral ante la Administración, en que toda la evidencia pertinente y argumentos de las partes deberán ser admitidos y recibidos. Una vez que se ha examinado la evidencia y se han resuelto las objeciones preliminares registradas dentro del periodo de diez días otorgado para oponer la transferencia de acusaciones, y las conclusiones de las partes se han presentado o el periodo para ese objetivo ha expirado, el archivo de caso se investigará y el reporte respectivo se presentará al jefe de la institución para que emita una decisión final. El jerarca decidirá si se despide al servidor público o declarará falta de mérito, en cuyo caso el asunto se archiva. Sin embargo, si él/ella consideran que si ocurrió la falta, pero que su seriedad no es tan grave como para ameritar despido, él/ella ordenará una reprimenda oral, una advertencia por escrito o unas suspensión sin goce de sueldo por hasta una mes, dependiendo de la seriedad de la infracción.
Después del laudo del Tribunal del Servicio Civil, las partes cuentan con un periodo de tres días hábiles para apelar ante el Tribunal Administrativo del Servicio Civil, cuya decisión será final e inatacable.	La decisión ordenando la reprimenda oral, advertencia por escrito o suspensión sin goce de sueldo por hasta un mes se puede apelar ante el organismo que emite la resolución. En caso de servidores públicos que trabajan en una institución amparada por la Ley 1581, Estatuto del Servicio Civil del 30 de mayo de 1953, la apelación será resuelta por el Tribunal del Servicio Civil. El jerarca presentará al Tribunal el archivo del procedimiento administrativo correspondiente que contiene la resolución sobre la sanción, así como la resolución de la apelación para revocación, expresando los motivos legales y los hechos en que se basan ambas resoluciones.

Fuente: Elaborado por la OCDE con base en el Estatuto del Servicio Civil y la LMEP.

Al analizar la tipología de sanciones en la legislación mencionada anteriormente, hay un grado de homogeneidad. No obstante, existen divergencias en varias disposiciones legales que regulan el uso del poder disciplinario con respecto a la descripción de las ofensas y detalles de los procedimientos. En orden ascendente, las sanciones usuales son:

- Amonestación oral (advertencia o reprimenda)
- Amonestación por escrito (advertencia o reprimenda)
- Suspensión del trabajo sin goce de sueldo (salario)
- Despido sin responsabilidad, revocación de la designación o remoción del puesto público.

Costa Rica podría desarrollar un conjunto de reglas disciplinarias compartidas para racionalizar su marco disciplinario en todo el sector público y asegurar equidad, claridad y un nivel coherente de rendición de cuentas disciplinario

La equidad es clave para salvaguardar la confianza de los ciudadanos y funcionarios públicos en los mecanismos de ejecución disciplinaria y en el estado de Derecho en términos más amplios. La adherencia a estándares de equidad es especialmente relevante en los casos de violaciones de integridad, que pueden tener alta significancia e impacto políticos, especialmente si funcionarios de alto rango, designados o electos, están involucrados. El concepto de equidad es global, abarcando principios de derecho tales como acceso a la justicia, tratamiento igual ante la ley e independencia del Poder Judicial. La homogeneidad de responsabilidades y obligaciones relacionadas a la integridad aumenta la certeza legal y favorece la comprensión y el alineamiento de funcionarios públicos con los comportamientos éticos esperados.

En Costa Rica, sin embargo, como se subrayó en la sección anterior, el marco disciplinario general actualmente está actualmente muy fragmentado. Aun cuando hay un grado de homogeneidad entre los tipos de sanciones incluidas en las distintas leyes y reglamentos, hay muchas diferencias entre las varias categorías de funcionarios públicos, en términos no sólo de procedimiento sino también en lo que concierne a la descripción de las infracciones incluidas en las distintas regulaciones.

Esta fragmentación y falta de homogeneidad en el marco disciplinario se señaló como una debilidad clave en las entrevistas durante la visita de investigación y un grupo de enfoque organizado por la OCDE con funcionarios responsables de la ejecución disciplinaria. Estos subrayaron que la falta de un marco legal uniforme es uno de los elementos que subvierte la eficiencia y efectividad del procedimiento de ejecución disciplinaria. Costa Rica recientemente adoptó la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC), la cual también identifica a la ausencia de este marco legal homogéneo, especialmente en lo que respecta a sanciones, como una de las debilidades más importantes en el proceso de ejecución disciplinaria en el país, lo cual debe ser solucionado (ENIPC acción 2.4.1). De hecho, el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción 2021 subrayó que los desafíos de corrupción en Costa Rica se deben principalmente a los complejos procedimientos judiciales y lagunas legales en el país (Americas Society et al., 2021^[5]).

Así, Costa Rica podría asegurar el alineamiento del marco disciplinario e introducir mayor homogeneidad desarrollando un conjunto de reglas comunes aplicables a todos los funcionarios públicos, las cuales después podrían complementarse con regulaciones de entidades o sectores específicos. Por ejemplo, a los actores del mecanismo de coordinación propuesto en el capítulo 1 se les podría asignar la responsabilidad de preparar una propuesta legislativa para alcanzar tal alineamiento.

La propuesta legislativa podría tratar de desarrollar un nuevo instrumento que atienda el tema de una manera más sistemática, incluyendo asuntos institucionales relacionados a la asignación de responsabilidades disciplinarias, con el objetivo de introducir un marco disciplinario unificado aplicable a toda la administración pública. De forma alternativa, la propuesta de reforma podría tomar en consideración el marco legal existente e integrar un conjunto de reglas disciplinarias a la Ley General de la Administración Pública (Ley 6227 de 1978) que se aplica a todo el sector público, o a la nueva LMEP. Por último, otra opción a considerar podría ser la codificación de las reglas disciplinarias actuales en las leyes existentes. Esto atendería el tema de fragmentación y permitirá un enfoque más sistemático al marco aplicable, asegurando así dar claridad a la ley.

En cuanto a los elementos que se armonizarían, se daría prioridad a lo siguiente:

- Las tipologías de sanciones, como lo propone la ENIPC.
- Los criterios para definir infracciones y un conjunto mínimo de infracciones que se castigarían en todas las entidades, incluyendo infracciones a las reglas y principios de integridad.
- El procedimiento estándar para todo tipo de infracciones y algunos principios procesales y el derecho básico al debido proceso básicos que se garantizarán.

Estas reglas podrían seguir permitiendo excepciones justificables para organismos autónomos, los cuales deben tratar, sin embargo, de alinear lo más posible sus propias regulaciones, especialmente con respecto a los principios de debido proceso, tipologías de sanciones, infracciones básicas y fundamentos procesales. Como resultado, Costa Rica podría desarrollar un sistema disciplinario uniforme y coherente que aplique a funcionarios de las administraciones centrales y descentralizadas (tanto las territoriales como las institucionalizadas), las cuales sin embargo podrían tomar en consideración la especificidad y estatus autónomo de algunas entidades, como ocurre en otros países de la OCDE.

En efecto, en varios países los poderes disciplinarios se ejercen a nivel organizacional. Sin embargo, la orientación proporcionada a nivel central asegura la implementación armonizada del marco disciplinario en toda la administración pública. Por ejemplo, el Código de Administración del Servicio Civil en el Reino Unido recomienda cumplir con el Código de Prácticas para Procedimientos Disciplinarios y de

Reclamación del Servicio de Arbitraje, Conciliación y Asesoría (*Advisory, Conciliation and Arbitration Service*, ACAS), y notifica a los departamentos y agencias que se le da mucho peso al código en casos ante el tribunal de empleo y será tomado en cuenta al considerar casos relevantes. La Comisión Australiana del Servicio Público (APSC) también ha publicado una Guía para Lidar con Conductas Indebidas de manera integral, que proporciona clarificaciones de los principales conceptos y definiciones incorporados en el código de conducta del servicio civil y otras políticas/legislaciones aplicables, así como instrucciones detalladas a los gerentes sobre la implementación de los procedimientos. En Brasil, la Contraloría General de la Unión (*Controladoria-Geral da União*, CGU) proporciona varias herramientas para brindar orientación a los respectivos departamentos disciplinarios, incluyendo manuales, preguntas y respuestas sobre los temas más recurrentes, y un correo electrónico para clarificar preguntas relacionadas al sistema disciplinario (OCDE, 2020^[4]). Un enfoque similar también se sigue en Malta, en donde la Comisión de Servicio Público (*Public Service Commission*, PSC) tiene el poder de dar laudos y orientación sobre la interpretación de regulaciones en caso de requerirse, así como investigar sobre el control disciplinario ejercido por los Jefes de Departamento. Asimismo, el PSC desempeña un rol de monitoreo para asegurar cumplimiento en todos los departamentos. Para este fin, lleva a cabo evaluaciones de desempeño en sitio y revisiones de escritorio con respecto a casos penales/disciplinarios iniciados en contra de funcionarios públicos (Public Service Commission, 2021^[6]).

Costa Rica podría considerar ampliar la autoridad disciplinaria del Tribunal Supremo de Elecciones para incluir la imposición de sanciones en casos de violaciones relacionadas a corrupción y establecer un conjunto integral de reglas disciplinarias para miembros del Parlamento

Las sanciones son un componente fundamental para una regulación significativa y, en general, para la legitimidad del sistema de regulación parlamentario. Como en todo régimen disciplinario equitativo, las sanciones por violaciones disciplinarias cometidas por miembros del Parlamento deben ser proporcionales a la severidad de las violaciones y al número de infracciones (OSCE, 2012^[7]). Para lograrlo, los sistemas de regulación parlamentarios pueden incluir una amplia gama de sanciones, desde castigos relativamente débiles que pueden considerarse como “reputacionales”, hasta multas y suspensiones temporales del cargo. La última sanción política –pérdida de escaño parlamentario– debe reservarse sólo a violaciones graves (OSCE, 2012^[7]).

En Costa Rica el arco disciplinario que aplica a miembros de los poderes supremos está regulado por el artículo 43 de la Ley 8422 para violaciones disciplinarias relacionadas con corrupción, y que cubre a diputados, concejales, alcaldes, magistrados del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones y ministros del gobierno. Las sanciones relevantes las administran el Contralor y Subcontralor Generales de la República, el Defensor de los Habitantes de la República y el Defensor Adjunto, el Regulador General y el Procurador General de la República, o los directores de instituciones autónomas, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Gobierno, la Asamblea Legislativa o el Presidente de la República, dependiendo del caso.

Aun cuando el artículo 43 regula las responsabilidades disciplinarias administrativas de estos funcionarios públicos, desde la aprobación de la ley en 2004 y hasta la fecha, la competencia para imponer sanciones disciplinarias de estas posiciones es poco clara. Las consultas realizadas para este Estudio de Integridad indicaron que la razón de esta incertidumbre institucional es falta de reglas y regulaciones más específicas. Como regla general, la autoridad que designa tiene la competencia de destituir a cualquier funcionario público en caso de infracción y, por ende, de imponer sanciones disciplinarias. Sin embargo, esta regla general requiere mayores instrumentos de orden técnico-legal que permitan implementarla. De tal suerte, actualmente la regla sigue siendo inoperante en la práctica.

De manera más específica, mientras que el Reglamento de la Asamblea Legislativa establece un régimen disciplinario para los diputados, este se refiere sólo a la imposición de sanciones en caso de que la

Asamblea no se pueda congregar debido a ausencia de asistentes y no señala ninguna responsabilidad disciplinaria por violaciones relacionadas a la integridad. Aparte de ello, en la Asamblea Legislativa no existe ningún mandato para la investigación de violaciones cometidas por diputados o ninguna otra regulación sobre su disciplina administrativa.

Bajo el actual régimen, y de conformidad con el artículo 262 del Código Electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones es la instancia que deroga las credenciales del presidente, vicepresidentes de la República y diputados de la Asamblea Legislativa, pero sólo por causas establecidas en la Constitución. Asimismo, el artículo 43 de la Ley 8422 establece que el Tribunal Supremo de Elecciones es también la autoridad que puede imponer sanciones a miembros de los Poderes Supremos por violaciones estipuladas en esa ley. Sin embargo, ello sólo aplica para funcionarios electos al nivel municipal (Administración Descentralizada Territorial) y no cubre a los diputados. Esto crea un régimen de privilegio en favor de los diputados, los cuales, a diferencia de otros funcionarios públicos, se encuentran actualmente exentos de la aplicación de la Ley 8422, pues no pueden ser sancionados con la pérdida de sus credenciales por violación a la obligación de actuar con probidad.

Iniciativas de leyes recientes (Iniciativa de ley 22226 y el borrador de reforma del artículo 112 de la Constitución) buscan llenar estas lagunas legales. De acuerdo con estas leyes, la responsabilidad disciplinaria de miembros del Parlamento puede resultar en la pérdida de credenciales en los casos de conformidad con los “procedimientos establecidos en la ley”. Cabe notar que los casos y procedimientos aplicables aún no están definidos en la ley, creando así un vacío legal, obstaculizando la ejecución de las sanciones, y, a fin de cuentas, generando una percepción de impunidad. Debido a este vacío legal, no se establece ninguna instancia específica para estos casos, sino que la investigación es delegada a la Procuraduría de la Ética Pública (PEP) y al Tribunal Supremo de Elecciones, así como al pleno de la Asamblea Legislativa. Dichos organismos están nombrados como instituciones competentes para aplicar el régimen de responsabilidades de Miembros del Parlamento por violaciones a la obligación de probidad y para imponer sanciones de conformidad con el artículo 8 del borrador de la iniciativa de la Ley 22226.

Adicionalmente, de acuerdo al artículo 21 de la LMEP, el Poder Legislativo aplicará procesos de despido contemplados para funcionarios públicos de acuerdo con sus regulaciones internas y sus propias leyes o estatutos, dependiendo del caso. La razón de ello es que el régimen de “autorregulación” aplicable a miembros del Parlamento está consagrado en la Constitución. En este sentido, la posición de los miembros del Parlamento es incompatible con una relación jerárquica de empleo, en la que el jefe de la institución puede supervisar el proceso disciplinario, como sucede con otras categorías de funcionarios públicos. Debido a que los miembros del Parlamento son de “designación directa” por parte del pueblo, no hay ningún organismo de rango constitucional que tenga el poder de imponer sanciones sobre ellos. Si bien parece que se está dando un paso hacia la armonización de las distintas disposiciones disciplinarias que aplican a diferentes categorías de funcionarios públicos, no está claro cómo ello puede ser implementado en la práctica junto con las disposiciones constitucionales pertinentes.

Aun cuando bajo el actual marco constitucional todos los funcionarios públicos se encuentran bajo el régimen de la Ley 8422 que en su artículo 39 establece sanciones disciplinarias administrativas, el artículo 40 de la ley requiere que estas sanciones sean impuestas por el organismo que tiene autoridad disciplinaria en cada entidad pública. En el caso de los diputados y como se explicó anteriormente, este organismo aún no está definido. Como resultado, el actual sistema es insuficiente para garantizar el cumplimiento de la ley y la promoción de estándares parlamentario. Para evitar fomentar un clima de impunidad, Costa Rica podría considerar modificar el artículo 262 del Código Electoral para ampliar la autoridad disciplinaria del Tribunal Supremo de Elecciones sobre los diputados a fin de que incluya las violaciones relacionadas a actos de corrupción estipuladas en la Ley 8422. Esto permitiría simplificar las reglas disciplinarias de la Ley 8422 por medio del Código Electoral, definiendo así al Tribunal Supremo de Elecciones como la autoridad disciplinaria responsable para la imposición de sanciones a miembros del Parlamento, incluyendo a los diputados, y evitando vacíos legales que surjan del estatus constitucional especial de estos funcionarios. En efecto, el Tribunal Supremo de Elecciones estaría constitucionalmente

bien equipado para desempeñar este papel. De hecho, de acuerdo con el artículo 9 de la Constitución de Costa Rica, tal Tribunal tiene el mismo rango e independencia que los Poderes del Estado y está exclusivamente a cargo de la organización, dirección y supervisión de los actos relacionados a elecciones, así como de otras funciones que le atribuyen la Constitución y las leyes. Más aún, el Tribunal Supremo de Elecciones está conformado por miembros de la Corte Suprema de Justicia, lo que le permite resolver complejos problemas constitucionales que surjan de hacer cumplir regulaciones disciplinarias aplicables a miembros del Parlamento.

Como próximo paso, Costa Rica podría considerar establecer un procedimiento transparente que le permita escalar las sanciones desde medidas más suaves a otras más duras, conforme la severidad de la violación disciplinaria. Mantener un enfoque consistente con respecto a la imposición de sanciones es vital para evitar cualquier sugerencia de que su aplicación es discrecional, promover buenas prácticas y garantizar que los individuos cubiertos por el marco de integridad comprendan lo que se espera de su actuación (House of Commons Committee on Standards, 2020^[81]). Asimismo, aunque nunca dos casos de conducta indebida son idénticos, los individuos tienen el derecho de que se les trate no más duramente y no más suavemente que otras personas en las mismas circunstancias (House of Commons Committee on Standards, 2020^[81]). Esto podría lograrse definiendo en las Reglas de Procedimiento de la Asamblea Legislativa una lista de factores agravantes y mitigantes que deberían considerarse al imponer sanciones, incluyendo, por ejemplo, umbrales estandarizados para sanciones, en la medida de lo posible. Las buenas prácticas en otras jurisdicciones podrían usarse como la base para proponer un amplio conjunto de sanciones proporcionales, así como los factores agravantes y mitigantes que podrían usarse para evaluar casos específicos (Recuadro 5.2).

Recuadro 5.2. Sistema de sanciones por infracciones relacionadas con temas de integridad por parte de Miembros del Parlamento

Países Bajos

La Junta de Investigaciones de Integridad recibe e investiga quejas relacionadas a violaciones del Código de Conducta por parte Miembros del Parlamento. Si la junta establece que ocurrió una infracción, entonces se puede incluir una recomendación para sancionar en el reporte que envía al Presidium (comité ejecutivo de la Cámara de Representantes). Las sanciones posibles están claramente delimitadas en el Reglamento para la Supervisión y Cumplimiento del Código de Conducta para Miembros de la Cámara de Representante de los Estados Generales, bajo el Capítulo 5: Sanciones. Estas incluyen:

- Instrucción, una medida que obliga a Miembros del Parlamento a rectificar una violación del Código de Conducta.
- Reprimenda, que incluye una carta pública del presidente del Presidium al Miembro del Parlamento en que se rechaza el acto que llevó a la infracción, y
- Suspensión, incluyendo la exclusión del Miembro del Parlamento, por un periodo de hasta un mes, de participar en las reuniones del pleno, comisiones y otras actividades en la Cámara.

Adicionalmente, las notas explicativas de las regulaciones dan más detalles señalando en qué casos se utilizan ciertas sanciones. Por ejemplo, las reprimendas pueden verse como una advertencia al Miembro, mientras que la suspensión es la medida más severa, que sólo se usa en caso de una infracción de secrecía o confidencialidad. Las Regulaciones también subrayan que la sanción de suspensión está enmarcada de una forma flexible a fin de que la medida se ajuste adecuada y proporcionalmente a la naturaleza y severidad de la violación.

Reino Unido

En su reporte *Sanciones con respecto a la conducta de los miembros* (2020), el Comisionado Parlamentario para Estándares del Reino Unido desarrolló un cuadro que enlista las sanciones recomendadas para casos individuales en materia de estándares desde 1995, las cuales se consideran sanciones útiles y significativas para Miembros del Parlamento que se define han violado el Código de Conducta para Miembros. Las sanciones se organizan aproximadamente en orden ascendente de gravedad:

Posible sanción o remedio	Notas	Órgano de decisión
Palabras de consejo o advertencias dadas por el Comisionado Parlamentario para Estándares u otros	Advertencias permanecen vigentes por doce meses	Comisionado Parlamentario para Estándares
Requerimiento de asistir a cursos de capacitación Estos cursos incluyen: <ul style="list-style-type: none"> • Igualdad y diversidad • Dignidad en el lugar de trabajo • Buen empleador • Manejo de ira El Comisionado Parlamentario para Estándares podrá requerir al Miembro que asista a otros cursos específicos conforme se decida	El Comisionado Parlamentario para Estándares recibe reporte del proveedor de la capacitación sobre cómo se desarrolló la asistencia y participación del Miembro y dará seguimiento un año después del fin de la capacitación.	Comisionado Parlamentario para Estándares
Carta de disculpas a la parte quejosa (sólo ICGS) o a la Comisión	Comisionado Parlamentario para Estándares aprueba el texto en casos de ICGS	Comisionado Parlamentario para Estándares
Disculpa como parte de un punto de orden o declaración personal (disculpa formal a la Cámara) que (en caso de ICGS) puede ir acompañada de una carta de disculpa al quejoso.	Comisionado Parlamentario para Estándares aprueba el texto de la carta Comisión de Estándares hace el requerimiento para una declaración personal de disculpas	Comisionado Parlamentario para Estándares
Retiro de servicios / acceso por parte del Miembro (no relacionado a su oficina o servicios para sus representados), por ejemplo, exclusión de los servicios de comidas o de biblioteca. (Podría usarse en casos de ICGS.)	En conjunción con el equipo de seguridad y librería y personal del servicio de alimentación Comisionado Parlamentario para Estándares decide la duración de la exclusión	Comisionado Parlamentario para Estándares
Al Miembro no se le permite servir en un comité selecto	La Comisión de Estándares decide la duración de la exclusión	Comisión de Estándares
Al Miembro no se le permite viajar al extranjero para asuntos parlamentarios	La Comisión de Estándares decide la duración de la exclusión	Comisión de Estándares
El Miembro tiene que reembolsar parte o todo el costo de la investigación	El Comisionado Parlamentario para Estándares decide/aconseja sobre la suma que debe ser reembolsada	Comisionado Parlamentario para Estándares / Comisión de Estándares
El Miembro es suspendido de sus labores en la Cámara sin goce de sueldo		Cámara de los Comunes en seguimiento a la recomendación de la Comisión de Estándares
Expulsión del Miembro del Parlamento		Cámara de los Comunes en seguimiento a la recomendación de la Comisión de Estándares

Adicionalmente, con base en las conclusiones anteriores de la comisión en varios casos, el Comisionado Parlamentario para Estándares propone una lista de factores agravantes y mitigantes:

Factores agravantes	Factores mitigantes
No cooperar con el Comisionado o con el proceso de investigación; ocultar o retener evidencia	Enfermedad física o mental o algún otro trauma personal
Antigüedad y experiencia del Miembro	Ausencia de intención de romper las reglas (incluyendo malinterpretar las reglas si no están claras)
Comportamiento racista, sexista u homofóbico	Actuar de buena fe, habiendo buscado asesoría de las autoridades relevantes
Uso de intimidación o abuso de poder	Evidencia de la intención del Miembro de respetar los Principios Generales de Conducta del Código de Comportamiento Parlamentario
Infracción deliberada o actuar en contra del consejo que se le proporcionó	Reconocimiento de la infracción, reconocimiento interior y remordimiento genuino
Motivación de ganancia personal	
Evitar buscar consejo cuando hubiera sido razonable hacerlo	
Infracción reiterada o indicios de que la violación fue parte de un patrón de comportamiento	
Cualquier infracción a las reglas, que también demuestra indiferencia a uno o más de los Principios Generales de Conducta del Código de Comportamiento Parlamentario.	

Fuente: (House of Commons Committee on Standards, 2020^[8]; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021^[9]).

Fortalecer el marco institucional y promover mecanismos de cooperación

En vista del desarrollo de un sistema disciplinario único, Costa Rica podría designar al MIDEPLAN como el organismo líder para emitir las políticas generales de cumplimiento, incluyendo el desarrollo de orientación centralizada a las entidades, con el apoyo técnico de la Dirección General de Servicio Civil

Los sistemas disciplinarios requieren el liderazgo de una entidad u organismo a cargo de orientar las áreas disciplinarias para asegurar la aplicación uniforme de las reglas y sanciones relacionadas. Según la experiencia de la OCDE, estos actores normalmente se encargan de apoyar la coordinación y dar asesoría a través de canales de comunicación continua, así como organizando reuniones periódicas con las distintas entidades. Además, frecuentemente están bien posicionados para fortalecer la capacidad de las áreas disciplinarias y para apoyarlas en la elaboración y justificación de casos, siempre que se requiera. En particular, dichas entidades coordinadoras pueden proporcionar herramientas y canales para guiar y apoyar a los organismos investigadores a preparar casos por medio de guías, manuales y otras herramientas, tales como líneas telefónicas directas o mesas de apoyo electrónicas que responden a dudas relacionadas con asuntos y procedimientos disciplinarios.

Actualmente Costa Rica no tiene una institución central que esté liderando en materia de asuntos disciplinarios para la administración pública en su conjunto. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la nueva LMEP da la tutela del Sistema General de Empleo Público al MIDEPLAN, el cual también tiene el rol orientador del empleo público conforme a la Ley 9635 de 2018.

Con base en esta decisión (y la decisión en contra de establecer un Ministerio de Empleo Público), y dadas las responsabilidades asignadas al MEDIPLAN que actualmente son potencialmente relevantes para la función disciplinaria (Recuadro 5.3), sería sencillo asignar la orientación del régimen disciplinario al MIDEPLAN. En efecto, con base en su mandato el MIDEPLAN establece, dirige y coordina políticas públicas generales, da asesoría y apoyo a todas las instituciones públicas y define los lineamientos y regulaciones administrativas orientadas a la unificación, simplificación y coherencia del empleo en el sector público. Con relación al cumplimiento disciplinario, el MIDEPLAN ya está planeando crear una plataforma bajo su mandato, que se utilizaría para dar a las unidades de planeación institucional la responsabilidad de desarrollar procedimientos disciplinarios bajo la orientación de este ministerio.

Recuadro 5.3. Las responsabilidades del MIDEPLAN en la Ley Marco de Empleo Público relacionadas a medidas disciplinarias

- Diseñar, dirigir y coordinar la emisión de políticas públicas, programas nacionales de empleo y planes.
- Emitir disposiciones generales, lineamientos y regulaciones orientadas a la estandarización, simplificación y coherencia del empleo público.
- Gestionar y mantener actualizada la plataforma de empleo público.
- Dirigir y coordinar la ejecución de competencias inherentes en el tema de empleo público.
- Recolectar, analizar y diseminar información sobre empleo público de las entidades y organismos para la mejoría y modernización de los mismos.
- Coordinarse con la Procuraduría de la Ética Pública para emitir disposiciones generales, lineamientos y regulaciones para la capacitación de servidores públicos en materia de obligaciones, responsabilidades y funciones de su puesto, así como de las obligaciones éticas que gobiernan al servicio público.

Fuente: Ley Marco de Empleo Público (Ley 10159, LMEP).

A su vez, la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) ha estado desarrollando competencias técnicas sobre los procesos del sistema de administración de recursos humanos en el Régimen de Servicio Civil y podría seguir asumiendo liderazgo técnico en apoyo del MEDIPLAN y entidades públicas. Como tal, sus funciones bajo el actual régimen incluyen el reclutamiento y selección de puestos administrativos, técnicos y artísticos, administración de desempeño, capacitación, otorgamiento de asistencia técnica, clasificación y evaluación de los puestos, auditoría de recursos humanos y despidos, así como asesoría permanente a los niveles político-económicos. Con respecto a cumplimiento disciplinario, en concordancia con la Ley General de la Administración Pública, la DGSC es parte de los procedimientos sumarios. Específicamente, recibe las peticiones de despido de parte de las entidades públicas, les da a los acusados la posibilidad de intervenir y presenta el archivo de caso al Tribunal del Servicio Civil para su laudo final. En este contexto, la DGSC brinda orientación sobre este tema a las entidades, como por ejemplo con respecto a la presentación de solicitudes de despido a la Dirección General misma (Circular DG-CIR-010-2018, Lineamientos para la presentación de la “Gestión de Despido” ante la DGSC). Esta última circular fue emitida en 2018 para atender inconsistencias en distintos documentos, mejorar el proceso y procurar su eficiencia.

Con respecto a los cambios incluidos bajo la reciente LMEP y de acuerdo al artículo 23c de la Ley, el Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) de la DGSC, en estricto apego a los lineamientos emitidos por el MIDEPLAN, estará a cargo de dar asistencia técnica, monitorear y controlar las actividades de capacitación desarrolladas por las instituciones cubiertas bajo el Estatuto de Servicio Civil, con la

excepción del sector de enseñanza. Asimismo, como se señaló anteriormente, la LMEP introdujo algunos cambios al proceso de despido disciplinario, que impactan al mandato actual de la DGSC, pero sin que la limiten a usar su experiencia técnica para apoyar al MIDEPLAN brindándole orientación para la implementación de los procesos disciplinarios. De hecho, la DGSC está bien posicionada para llevar a cabo este rol de apoyo dentro de sus áreas de competencia, en su calidad de uno de los pilares del Sistema General de Empleo Público, de conformidad con artículo 6 de la LMEP.

En consecuencia, proporcionar orientación centralizada sobre procesos y temas disciplinarios por medio del MIDEPLAN con el apoyo técnico de la DGSC ayudaría a evitar inconsistencias que surjan de la autonomía de organismo descentralizados y categorías especiales de funcionarios públicos, tales como en los poderes Legislativo y Judicial. Con la debida consideración a los diferentes regímenes aplicables, la vigilancia y coordinación proporcionada bajo el liderazgo del MIDEPLAN ayudaría a asegurar una aplicación más uniforme del sistema disciplinario para enfrentar retos comunes y promover buenas prácticas. Ello se puede lograr por medio del establecimiento de canales para la comunicación continua y espacios para reuniones regulares con entidades, con vistas a fortalecer la capacidad de los funcionarios encargados de la ejecución de procedimientos disciplinarios y apoyarlos para construir y dar sustento a los casos.

Más aún, el MIDEPLAN en cooperación con la DGSC podría considerar proporcionar a las entidades canales para orientar a funcionarios disciplinarios en la preparación consistente de casos, como podría ser por medio de guías, manuales y otras herramientas para establecer contacto directo (p.ej. líneas directas o mesas de apoyo electrónicas para resolver dudas con respecto a asuntos y procedimientos disciplinarios). Se podría involucrar a jueces administrativos con experiencia en estos temas desde una perspectiva judicial para apoyar la elaboración de los materiales de orientación a fin de asegurar que los derechos de los acusados se protejan en todo el sector público costarricense usando conceptos clave del debido proceso administrativo, los cuales se aplicarían de forma consistente.

El MIDEPLAN podría emitir criterios para asignar responsabilidades disciplinarias a una función específica dentro de las entidades

Las acciones de cumplimiento sólo deberían ejecutarse con base en la ley, y aquellos que hacen cumplir la ley deberían por ende actuar de forma objetiva. La objetividad debe prevalecer en todas las fases del régimen de cumplimiento de la ley. En procedimientos disciplinarios, las decisiones –por lo menos aquellas de primera instancia– usualmente se toman por organismos administrativos que no siempre son de naturaleza judicial. Dado que los integrantes de dichos organismos disciplinarios no son jueces sino servidores públicos, deben implementarse salvaguardas procesales para garantizar que sus acciones estén libres de influencia interna y externa, así como de cualquier tipo de conflicto de interés (OCDE, 2020^[4]).

Como mínimo, tales salvaguardas procesales pueden incluir los siguientes componentes:

- Establecer el mandato y responsabilidades de las instituciones disciplinarias como el claro fundamento de su existencia.
- Asegurarse de que el personal responsable de procedimientos disciplinarios sea seleccionado con base en criterios objetivos y basados en mérito (especialmente las posiciones de jerarquía superior).
- Asegurarse de que el personal responsable de procedimientos disciplinarios goce de un nivel apropiado de seguridad en el trabajo y salario competitivo con relación a los requerimientos del puesto.
- Asegurarse de que el personal responsable de procedimientos disciplinarios esté protegido de amenazas y hostigamiento, para que no tema represalias.

- Asegurarse de que el personal responsable de procedimientos disciplinarios tenga autonomía para la selección de casos que se seguirán procesando en las distintas fases.
- Asegurarse de que el personal responsable de procedimientos disciplinarios reciba capacitación oportuna en situaciones de conflicto de interés y que cuenten con procedimientos claros para gestionarlos.

En Costa Rica, la LMEP asigna a cada entidad pública nuevas responsabilidades y poderes de toma de decisión en materia de procesos disciplinarios. De hecho, de acuerdo con el artículo 21 de la LMEP (Cuadro 5.1), el jefe de cada entidad pública es responsable exclusivo de tomar la decisión de lanzar una investigación preliminar para evaluar el mérito de una queja sobre una posible conducta indebida y determinar si amerita llevar a cabo el procedimiento administrativo especial de despido. Si bien esta es una práctica común en varias jurisdicciones (p.ej. Malta, México, Tailandia), las salvaguardas procesales mencionadas anteriormente podrían aplicarse como un mecanismo de pesos y contrapesos para asegurar la objetividad de las decisiones tomadas y la integridad del proceso disciplinario.

Especialmente en entidades pequeñas, existe el riesgo de que los vínculos personales de funcionarios involucrados en los procedimientos disciplinarios puedan influir sobre el resultado de los casos. Una forma de asegurar el principio de equidad en dichos procedimientos sería dándole a las personas acusadas el derecho de objeción al órgano designado por el jefe de la institución para encabezar el proceso administrativo de despido si, por ejemplo, existe algún vínculo personal con alguno de sus miembros u otras causas que pudieran obstaculizar su imparcialidad (OCDE, 2021^[10]). En Costa Rica esto se logra por medio de la figura de recusación establecido en artículo 230 y siguientes de la LGAP, que permite al funcionario público sujeto a procedimientos disciplinarios pedir la remoción de servidores públicos designados en el órgano conductor del proceso alegando falta de imparcialidad.

En consecuencia, los principios y garantías de equidad deben mencionarse explícitamente en cualquier herramienta de orientación o regulaciones sobre procedimientos disciplinarios a fin de preservar los más altos estándares de integridad y prevenir cualquier tipo de influencia indebida que pueda poner en riesgo la validez de las decisiones disciplinarias. Una buena práctica relevante se encuentra en las Directrices Generales para el análisis de posibles irregularidades en el marco de las auditorías internas de la Contraloría General de Costa Rica. Éstas establecen los principios para la investigación de supuestas conductas indebidas, incluyendo los principios de legalidad, oportunidad, independencia y objetividad (Office of the Comptroller General, 2019^[11]). De igual forma, el Manual sobre Casos Disciplinarios de la Comisión de Servicio Público de Malta estipula que la junta disciplinaria que investigue el caso debe asegurarse de que desempeñe sus funciones equitativa e imparcialmente durante las audiencias del caso (Public Service Commission, 2021^[6]).

En el contexto del marco disciplinario costarricense, la falta de criterios específicos para colocar o estructurar un área a cargo de la autoridad disciplinaria puede generar riesgos para la imparcialidad y objetividad del proceso. En efecto, la única referencia en relación con la función disciplinaria dentro de las entidades públicas es que la facultad de imponer una sanción disciplinaria se encuentra en la jerarquía de la institución respectiva. El MIDEPLAN emitió la Guía de Nomenclatura para la Estructura Interna de las Instituciones Públicas y la Guía de Manuales Administrativos, pero ninguno de estos documentos hace referencia a un área encargada de la autoridad disciplinaria.

En la práctica el jefe de la entidad usualmente asigna la investigación y su sustentación de los procedimientos disciplinarios al área legal o de recursos humanos que *de facto* están a cargo de la función disciplinaria. Sin embargo, el poder de toma de decisiones con respecto al inicio de investigaciones y el procedimiento administrativo de despido está en el jefe de la institución. Algunas entidades públicas han establecido unidades administrativas especiales a cargo de procedimientos disciplinarios, tales como el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Finanzas, el Registro Nacional, el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia. La experiencia del sector público federal brasileño

ha demostrado que este enfoque de establecer áreas disciplinarias dedicadas dentro de las entidades funciona bien en la práctica.

Con base en las prácticas de estos ministerios y para garantizar aún más la objetividad del cumplimiento de medidas disciplinarias, pero también darle mayor visibilidad y prominencia dentro de las entidades públicas, el MIDEPLAN podría tomar pasos graduales para formalizar y desarrollar áreas disciplinarias en entidades públicas. Con ese propósito, podría identificar entidades que están más en riesgo de infracciones disciplinarias, incluyendo infracciones de integridad, así como entidades públicas que han desarrollado un modelo institucional más avanzado, que podría ser considerado como útil para replicarse en otros organismos. Con base en ello, el MIDEPLAN podría gradualmente requerir el establecimiento de un área disciplinaria en entidades públicas si cumplen antes con ciertos criterios específicos. Estos criterios incluirían el nivel de riesgos, pero también el tamaño de la entidad, por ejemplo.

Para aquellas entidades a las que no se les requeriría tener un área disciplinaria específica, se les debería de proveer orientación adicional en cuanto a los requerimientos mínimos a seguir en términos de capacidad y experiencia cuando la función disciplinaria se asigne a otras áreas tales como asuntos legales o administración de recursos humanos. Estos criterios y requerimientos podrían establecerse por ejemplo en la Guía de Nomenclatura para la Estructura Interna de las Instituciones Públicas.

En el caso de entidades muy pequeñas o municipalidades chicas con pocos recursos, Costa Rica podría explorar proveer servicios disciplinarios por medio de servicios compartidos (OCDE, 2021^[10]). En lo que concierne al modelo compartido, varios países han estado implementando enfoques similares en el área de auditoría interna, para enfrentar los retos de presupuestos reducidos. Por ejemplo, el Reino Unido ha estado trabajando en desarrollar un modelo de servicios de auditoría compartidos por medio de la consolidación de servicios internos de auditoría al pasar de una estructura departamental a un servicio integrado de auditoría único, la Agencia Gubernamental de Auditoría Interna (*Government Internal Audit Agency*, GIAA). La GIAA es responsable de proporcionar a departamentos individuales servicios de auditoría y aseguramiento en todo el gobierno, así como de desarrollar la profesión también en todo el gobierno. Este modelo podría usarse, con una versión adaptada, para establecer las oficinas disciplinarias dedicadas pero compartidas que estarían legalmente autorizadas para llevar a cabo investigaciones. El principio detrás de la creación de oficinas compartidas es tener un suficiente número agrupado de investigaciones para el desarrollo de capacidades. Más aún, las oficinas disciplinarias compartidas traen consigo varios beneficios como resultado del desarrollo de especialización, prácticas de vanguardia y mejorías en la eficiencia y calidad del sistema en su conjunto mientras se reduce el costo financiero (OCDE, 2017^[12]; OCDE, 2021^[10]).

Al desarrollar los criterios para la asignación de responsabilidades disciplinarias a una función específica dentro de las entidades, se debe prestar especial atención a separar claramente la función disciplinaria de la gestión ética. Como se mencionó en el capítulo 1, el sector público de Costa Rica está implementando un Modelo de Gestión Ética (MGE) con el apoyo de la Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV) y las Comisiones Institucionales de Ética y Valores (CIEV) que son los organismos responsables de la implementación de la CNEV en los ministerios y agencias del Poder Ejecutivo. Tanto la CNEV como la CIEV promueven la ética en el sector público y son responsables de proporcionar orientación por medio del desarrollo de un Código o Manual de Ética, campañas de comunicación y programas de capacitación en materia de ética, entre otros. Su papel, el cual busca desarrollar una relación de confianza, debería mantenerse claramente separado de temas disciplinarios y políticas de cumplimiento, que por naturaleza conllevan un grado de desconfianza (OCDE, 2018^[13]). Por ende, la autoridad disciplinaria a nivel de entidades debería ejercerse por una función distinta y las unidades CIEV no deben involucrarse a ningún nivel del proceso disciplinario.

Costa Rica podría aumentar la capacidad y estabilidad de su personal que trabaja en temas disciplinarios y del Tribunal del Servicio Civil

La aplicación justa de un régimen sancionador también depende de contar con recursos adecuados para realizar investigaciones y de personal capacitado. Proporcionar entrenamiento y desarrollar el profesionalismo de funcionarios dedicados al cumplimiento de la ley ayuda a enfrentar retos técnicos, asegura la adopción de un enfoque consistente y reduce la tasa de sanciones anuladas debido a errores procesales y la baja calidad de las carpetas de investigación. Esto se puede lograr por medio de orientación y capacitación que genera conocimiento de cómo funcionan distintos tipos de régimen y pueden usarse en paralelo unos con otros, y que aumenta la capacidad de usar técnicas investigativas especiales para violaciones de integridad. Las actividades de construcción de capacidades también pueden enfocarse en fortalecer competencias y habilidades técnicas en áreas temáticas tales como derecho administrativo, tecnologías de la información, contabilidad, economía y finanzas, que son áreas necesarias para lograr investigaciones efectivas. En la práctica, varias autoridades de cumplimiento de la ley enfrentan retos para reclutar personal adecuado y atraer especialistas. Sin embargo, los costos de capacidad deben balancearse con los costos de no cumplimiento, tales como el declive de la confianza y rendición de cuentas, así como pérdidas económicas directas (OCDE, 2018^[14]).

Como se mencionó anteriormente, en Costa Rica quienes en los hechos llevan a cabo los procedimientos dentro de las entidades, tales como desarrollar carpetas y materiales de temas disciplinarios, son usualmente los funcionarios que pertenecen a las áreas que varían de una institución a otra pero que generalmente se encuentran en las áreas responsables de gestión de recursos humanos y servicios legales. De acuerdo a la información recolectada por medio del cuestionario enviado por la OCDE, para apoyar a las áreas disciplinarias a llevar a cabo estos procedimientos, la Contraloría General de la República, la Procuraduría y el Poder Judicial ofrecen cursos de capacitación sobre el ejercicio de funciones disciplinarias como una herramienta para fortalecer capacidades institucionales. Más allá de esta actividad específica, cada institución define necesidades de capacitación. En el caso del Poder Ejecutivo, en la Administración Central cubierta por la Ley 1581, hay Planes Institucionales de Capacitación (PIC) en donde se integran todas las necesidades. El Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) de la Dirección General de Servicio Civil se encarga de proporcionar a las unidades de capacitación o unidades equivalentes del Poder Ejecutivo la asesoría y apoyo técnico necesarios para el desarrollo efectivo de sus funciones. Si bien unos Planes Institucionales de Capacitación identifican los “procedimientos administrativos y disciplinarios” como una de sus necesidades de capacitación (p.ej. [Plan de Capacitación Institucional 2021 del Ministerio de Agricultura y Ganadería](#)) no parece existir ningún programa o actividad recurrente enfocado en construir las capacidades de funcionarios que lidian con temas disciplinarios.

La necesidad de fortalecer la capacidad disciplinaria en entidades públicas se ha enfatizado durante una discusión en un grupo focal con funcionarios con responsabilidad disciplinaria organizado por la OCDE. Los participantes subrayaron la falta de un plan de construcción de capacidades sobre el tema, así como la necesidad más global de aumentar la capacidad humana, financiera y tecnológica de los funcionarios que trabajan sobre temas disciplinarios. Como se mencionó en dicho grupo de enfoque, el vacío de capacidades afecta la calidad de los documentos legales, cuyas deficiencias muchas veces llevan a que los casos no cumplan con reglas y estándares procesales mínimos y que por lo tanto sean eventualmente anulados. Un tema más general pero relacionado es el nivel de rotación de personal, lo cual es un obstáculo adicional para construir capacidad y retener conocimiento y experiencia para la realización de procedimientos disciplinarios, lo cual eventualmente impacta la eficiencia del cumplimiento disciplinario, los niveles de impunidad y el respeto por los derechos de debido proceso. Retos similares aplican al personal del Tribunal del Servicio Civil que tiene tres jueces oficiales y tres jueces suplentes, así como limitados funcionarios para lidiar con un promedio de 200 casos por año. Adicionalmente, estos jueces actualmente no están empleados a tiempo completo, lo cual no sólo limita el desarrollo de conocimiento y especialización, sino que también genera un riesgo sobre la objetividad de su toma de decisiones. Esto

cambiará, sin embargo, con la entrada en vigor de la LMEP, que transforma el Tribunal del Servicio Civil en una institución con personal permanente. En efecto, la falta de entrenamiento y actividades de construcción de capacidad es una debilidad fundamental y las iniciativas para enfrentar esta debilidad deberían verse bajo una visión estratégica, por ejemplo, desarrollando actividades centralmente bajo el liderazgo del MIDEPLAN en cooperación con la DGSC, como se señaló en secciones anteriores. Asimismo, la planeación estratégica de tales actividades debería considerar cuidadosamente una posible duplicación de funciones y hacer uso de recursos y estructuras existentes.

Algunos de los desafíos, tales como el alto grado de rotación de personal responden al marco de empleo más amplio de Costa Rica. Al mismo tiempo se podrían llevar a cabo algunos esfuerzos específicos para fortalecer la capacidad de las áreas disciplinarias, considerando también los cambios al marco legal a través de la LMEP. En primer lugar, las entidades públicas podrían procurar que cuentan con el personal suficiente y con funcionarios que se enfocan en el cumplimiento disciplinario y promuevan, en la medida de lo posible, estabilidad y desarrollo de conocimiento y especializaciones relevantes. En segundo lugar, podrían ofrecer apoyo de forma más continua y llevar a cabo cursos sobre “procedimientos administrativos y disciplinarios” organizados periódicamente para entrenar al nuevo personal y construir capacidades en materia de la función disciplinaria, especialmente en los casos en que las tasas de rotación de personal son mayores. En este contexto el CECADES –en coordinación con el MIDEPLAN y la DGSC– podría ofrecer asesoría técnica y desarrollar materiales y cursos estándar de capacitación sobre cumplimiento disciplinario que después podrían adaptarse y desarrollarse más por parte de las entidades individuales. Para tal propósito aprovecharían el potencial de recursos virtuales y desarrollarían tanto un repositorio en línea de materiales clave, así como una serie de cursos en línea, tal como sucede en Brasil (Recuadro 5.4). El desarrollo de estos recursos en Costa Rica podría primero enfocarse en temas fundacionales y después abordar las necesidades y prioridades identificadas por funcionarios y áreas disciplinarias. Más aún, la estandarización de documentos legales (p.ej. formatos de decisiones, documentos de investigación, etc.) contribuiría a la velocidad y transparencia, así como a mejorar su calidad, evitando así posibles anulaciones debido a no cumplimiento con reglas y estándares procesales.

Recuadro 5.4. Conocimiento disciplinario y cursos en línea en Brasil

La Contralor General de la Unión (Controladoria-Geral da União, CGU) ha desarrollado un Programa para el Desarrollo y Mejora Continua en Asuntos Internos. Éste incluye cursos especializados en línea sobre derecho anticorrupción, sanciones relevantes y elementos clave del proceso administrativo disciplinario cubriendo los siguientes temas:

- Sistema correccional del Poder Ejecutivo Federal.
- Derecho disciplinario – principios legislativos, obligación de investigar, rendición de cuentas legal.
- Responsabilidad disciplinaria – requerimiento, ámbito objetivo y subjetivo.
- Procedimientos investigativos y acusatorios – Investigación sumaria preliminar, Consulta de Investigación y Consultas de propiedades, Consulta Acusatoria y Procedimientos administrativos disciplinarios.
- Proceso administrativo disciplinario – fases, comunicaciones procesales, marcos legales, sanciones y reporte final.
- Procesamiento de datos: Ley de Acceso a la Información y Ley General de Protección de Datos.

Los módulos del curso proporcionan orientación práctica sobre el proceso disciplinario en temas tales como admisión de evidencia, investigaciones preliminares, integración y requerimientos para

integrantes de comités investigativos y de acusación, métodos de comunicaciones procesales, carga de prueba, temas de confidencialidad, plazo para la prescripción de delitos, entre otros.

Adicionalmente, la CGU proporciona una Base de Conocimiento abierta, que es accesible gratuitamente en línea. Esta Base está abierta a contribuciones por parte de todas las unidades correccionales en el país y recopila normas, manuales, jurisprudencia, buenas prácticas, procedimientos e información varia relevante al proceso disciplinario en el Poder Ejecutivo Federal.

Fuente: <https://corregedorias.gov.br/aco-es-e-programas/cursos>; <https://corregedorias.gov.br/utilidades/conhecimentos-correccionais>.

En cuanto al Tribunal del Servicio Civil, el cual según al LMEP se volverá la única instancia de apelación, sus capacidades podrían fortalecerse al incrementar progresivamente el número de jueces de tiempo completo que tiene asignados, incrementar el número de personal de manera proporcional al número de casos que procesa y proporcionarle capacidades técnicas y herramientas adecuadas para que eventualmente se adapte a los cambios que el borrador de la ley de servicio civil traería consigo. Este apoyo debería continuar para asegurar la autonomía del Tribunal y no influir de ninguna forma sobre sus procesos de toma de decisión.

Cabe señalar que actualmente algunas entidades no cuentan con una segunda instancia para procedimientos disciplinarios (p.ej. ARESEP). Esta es una fuerte inconsistencia provocada por el régimen temporal actualmente en vigor hasta la implementación de la LMEP. Más específicamente, la LMEP establece en su artículo 49D que el Tribunal Administrativo del Servicio Civil estará llamado a resolver, dentro de un periodo de dos meses, las apelaciones registradas contra decisiones del Tribunal del Servicio Civil, excluyendo el tema de despidos, que actualmente sólo se procesa en una sola instancia, así como otros asuntos presentados por ley ante dicha instancia. De acuerdo con las entrevistas realizadas durante el proceso de investigación para el presente Estudio de Integridad, la ley con esta enmienda deja al Tribunal Administrativo del Servicio Civil prácticamente vacío de funciones porque, por un lado, no hay apelaciones que deban ser examinadas que no estén relacionadas al tema de despidos y, por el otro lado, la ley no especifica cuáles son los “otros asuntos presentados por ley ante dicha instancia”. Al mismo tiempo, se generan inconsistencias adicionales debido a que la LMEP no modifica las disposiciones legales en vigor, según las cuales el Tribunal de Servicio Civil gobierna en una única instancia (p.ej. artículo 14 de Estatuto en vigor).

A fin de asegurar que todas las entidades del sector público hay establecido una segunda instancia de apelaciones y para evitar cualquier posible desperdicio de recursos del Tribunal Administrativo del Servicio Civil, el Tribunal del Servicio Civil podría fortalecer sus capacidades al establecer un sistema bicameral para evaluar apelaciones que lleguen del régimen estatutario y otras provenientes del sector público descentralizado.

La necesidad de fortalecer la capacidad disciplinaria también la subraya la ENIPC, que ha puesto entre sus objetivos promover mayor concientización, educación y actividades de capacitación continua sobre regulaciones disciplinarias que sancionan el no cumplimiento con las obligaciones del servicio público, conducta fraudulenta, impropia y corrupta, a fin de procurar la gestión efectiva de procedimientos administrativos disciplinarios y la imposición y aplicación de sanciones. Para este fin, la ENIPC estipuló como una de sus acciones “empoderar al organismo responsable de la implementación del proceso sancionatorio” con el objetivo de mejorar la aplicación efectiva y conforme con el marco disciplinario.

Costa Rica podría establecer mecanismos y herramientas digitales que faciliten la coordinación investigativa y la cooperación entre organismos disciplinarios y otras áreas o actores encargados del cumplimiento de la ley en materia penal y administrativa

Las autoridades responsables de la aplicación disciplinaria de la ley pueden enterarse de hechos o información relevante para otro régimen de cumplimiento y deberían notificárselo cuando sea relevante para establecer otro tipo de responsabilidades. Este intercambio de información debe fluir en dos vías, para que otras entidades de cumplimiento de la ley compartan información con autoridades disciplinarias. Los mecanismos de coordinación son pues clave para procurar que la información se intercambie rápidamente y los mecanismos de cumplimiento se apoyen mutuamente. Esto se reconoce en varios instrumentos jurídicos internacionales, que requieren que los estados parte tomen medidas para fomentar la cooperación con y entre autoridades públicas y de procuración de justicia, tanto proactivamente (cuando sea que una autoridad se tope con una posible violación en materia de corrupción) y a petición de las autoridades investigadoras y acusadoras (United Nations, 2003^[15]) (Council of Europe, 1999^[16]). Los mecanismos de coordinación entre instituciones relevantes también ayudan a identificar cuellos de botellas compartidos, asegurar un intercambio continuo de experiencias y comentar mecanismos formales e informales para mejorar el cumplimiento de la ley en su conjunto.

En Costa Rica, más allá de la potestad disciplinaria interna del jefe de entidad y gerentes, el marco legal da la posibilidad de investigar irregularidades administrativas en el servicio público a la función de auditoría interna de las entidades y a la Contraloría General de la República (CGR), dependiendo del tema. La CGR puede recomendar al organismo competente la aplicación de una sanción administrativa –advertencia, suspensión o despido– si un funcionario público cometió una infracción a las reglas del sistema de control y vigilancia regulado por la Ley 7428 de 2004 o causó perjuicios a la tesorería pública. La autoridad competente tiene que cumplir con la recomendación expedida por la CGR, salvo que, dentro de ocho días hábiles desde el día de la comunicación del acto, se envía una bien razonada y fundamentada solicitud de revisión, bien razonada y fundamentada, por parte del jefe de la entidad. La CGR puede emitir una decisión razonada declarando la responsabilidad civil de un funcionario público y su monto pecuniario si constata un daño a los fondos públicos resultado de un acto flagrante de ilegalidad manifiesta.

A la par de la CGR, cada entidad pública debe contar con una función de auditoría interna que le reporta al jefe de la entidad pero que también recibe orientación y vigilancia por parte de la CGR. Su principal función es, en seguimiento a la Ley 8292 de 2002, el realizar una actividad asesora objetiva e independiente que da respaldo a la entidad u organismo para validar y mejorar su operación, así como contribuir a los logros de su misión y objetivos institucionales. Con base en la Ley 7428 y Ley 8422, la función de auditoría interna está empoderada para procesar quejas presentadas por ciudadanos, estableciendo la obligación de mantener la confidencialidad con respecto a la identidad de los quejosos y aquellos siendo investigados, así como de la información, documentos y otra evidencia recopilada durante la formulación del reporte o investigación. Como tal, las auditorías internas tienen el poder de realizar investigaciones en respuesta a la presentación de una denuncia, a petición de un órgano administrativo o incluso de oficio. En la práctica, esto significa que las investigaciones realizadas por la auditoría interna se usan como un insumo para el jerarca de la entidad a fin de que evalúe la posibilidad de abrir un procedimiento administrativo, sin perjuicio de ninguna otra acción que se considere apropiada. En este contexto, y tal como fue mencionado anteriormente, la CGR ha desarrollado una serie de “Lineamientos generales para el análisis de presuntos hechos irregulares” que proporcionan un marco básico para la ejecución transparente y adecuada del trabajo investigativo de auditorías del sector público dentro del ámbito de competencia de las funciones de auditoría interna, abarcando también temas de cooperación y colaboración (Office of the Comptroller General, 2019^[11]) (Recuadro 5.5).

Recuadro 5.5. Lineamientos de coordinación y cooperación investigativa para áreas de auditoría interna

Con respecto a la coordinación y colaboración, los lineamientos establecen que en el curso de las investigaciones las auditorías internas pueden proporcionarse apoyo mutuo, tal como consejo, información o intercambio de experiencias. Dependiendo del caso, se pueden realizar análisis conjunto, el cual sin embargo no debe comprometer la autonomía de cada auditoría. De igual forma, cualquier otra entidad u organismo de la administración pública puede apoyar a las auditorías internas en el análisis de hechos supuestamente irregulares.

Asimismo, los lineamientos establecen que después del análisis inicial de cada caso la unidad de auditoría interna puede proceder con las acciones siguientes:

- Referir el asunto a las autoridades internas de la institución en casos que deben tratarse en primera instancia por la administración activa en tanto que a la segunda instancia no se le ha informado de la situación o está realizando una investigación sobre los mismos hechos.
- Referir el asunto a autoridades externas administrativas o judiciales, en caso de que esto se considere necesario dadas las particularidades de cada caso o en la eventualidad de que haya una investigación en curso sobre los mismos hechos.

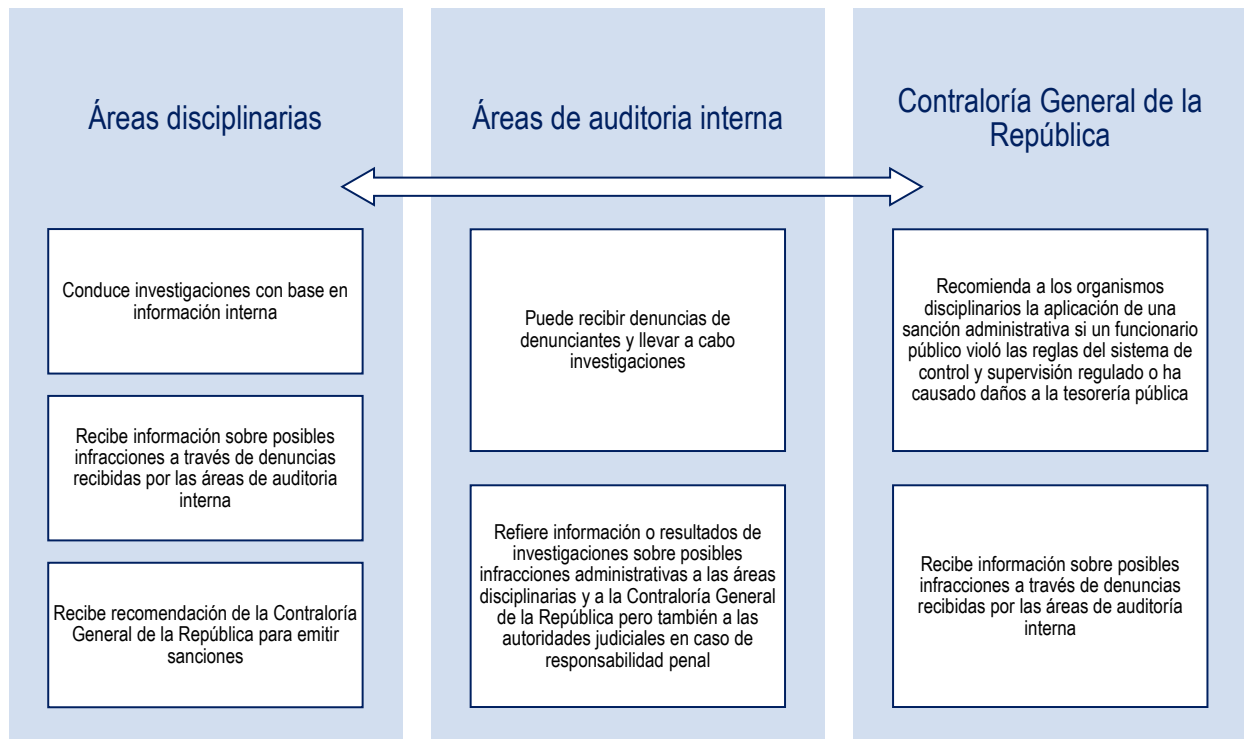
Cuando los procedimientos investigativos demuestran la existencia de suficientes elementos para considerar —aunque sea con un cierto grado de probabilidad— la ocurrencia de infracciones disciplinarias, el auditor interno preparará un acta de hechos. Esta acta se remitirá al organismo que está ejerciendo autoridad disciplinaria o a la autoridad competente para su atención, según se considere apropiado. El mismo proceso se sigue en caso de sospecha de crímenes, cuando se requiere que el auditor interno presente una denuncia penal. La denuncia después es remitida a la Oficina del Procurador General para acción subsecuente.

Por último, de acuerdo con los Lineamientos, cuando la auditoría interna prepara un acta de hechos o una denuncia penal, tiene la obligación de cooperar con otras autoridades competentes en todas las fases subsecuentes en que le sea requerido. Sin embargo, esta cooperación está limitada al producto realizado, las acciones tomadas y a los criterios utilizados.

Fuente: (Office of the Comptroller General, 2019_[11]).

Debido a este contexto, diversas áreas o actores contribuyen a investigar posibles infracciones administrativas, asegurando así la responsabilidad disciplinaria (Figura 5.2). Sin embargo, además de la orientación delineada en el Recuadro 5.5 no existen mecanismos o herramientas para el intercambio de información para construir casos disciplinarios y, de acuerdo con la información recopilada durante la visita de investigación de hechos, esto ha sido aún más desafiante durante la situación generada por el COVID-19. De igual forma, en la ausencia de mecanismos formales de coordinación, la autoridad administrativa consulta con la autoridad judicial de forma ad hoc, cuando se requiere intercambio de información o mayor coordinación.

Figura 5.2. Interacciones de varios actores en la investigación de infracciones administrativas



Fuente: Elaborado por la OCDE.

Reglas operativas y legales formalmente establecidas y condiciones para compartir información relevante y asegurar coordinación entre las entidades involucradas pueden asegurar acceso ágil a información crítica para el inicio o apoyo de evidencia en los procedimientos. De acuerdo a información recolectada por medio del cuestionario de la OCDE desarrollado para el presente Estudio, hay un caso de cooperación estandarizada en el sector público de Costa Rica, entre la Corte Suprema de Justicia y los ministerios de Seguridad Pública y de Obras Públicas y Transporte (Circular 17-2004, Acuerdo 26-2018). La circular y el acuerdo estipulan que se requiere que las oficinas judiciales en el país informen al Ministerio de Seguridad Pública y al Ministerio de Obras Públicas y Transporte de cualquier queja o posible abuso de autoridad por parte de la Policía de Tránsito. La circular también incluye la información requerida para compartir (i.e. información básica con respecto a los casos, supuesta falta que se está investigando y estatus del caso), asegurando así una forma estandarizada de comunicación entre las partes involucradas.

Establecer mecanismos para procurar la cooperación en o con los encargados de cumplimiento disciplinario es clave para estandarizar procesos, promover la comunicación oportuna continua y oportuna, como también el aprendizaje mutuo y el diálogo para enfrentar desafíos y proponer mejoras operativas y legales. Costa Rica podría tomar medidas para mejorar la situación existente, tanto de un punto de vista operativo como legal. En primer lugar, podría crear un grupo de trabajo informal como parte de la subcomisión de cumplimiento que se recomienda en el capítulo 1. El futuro organismo rector del sistema disciplinario, la Contraloría General, la Procuraduría y el Ministerio Público podrían analizar lagunas y definir soluciones operativas y legales para mejorar la cooperación, por ejemplo, a través de un acuerdo multi-agencias o promoviendo una regulación para permitir el intercambio de información entre órganos investigadores. Segundo, el grupo de trabajo podría promover diálogo entre entidades para continuamente ubicar cuellos de botella que se presenten e identificar buenas prácticas que podrían generalizarse. Por ejemplo, durante la misión investigadora de la OCDE, una de las entidades participantes dijo que están desarrollando una plataforma tecnológica que –en caso de ser efectiva–

podría ser usada por todas las entidades para intercambiar información y lograr acción disciplinaria ágil. Como próximo paso, la plataforma se podría integrar o por lo menos vincularse a la Plataforma de Empleo Público del artículo 12 de la LMEP para permitir un intercambio coordinado de información entre entidades del sector público. Con base en la experiencia de la OCDE, los grupos de trabajo sobre aplicación de la ley pueden promover protocolos bilaterales o multilaterales o memorándums de entendimiento para clarificar responsabilidades o introducir herramientas prácticas de cooperación entre organismos relevantes, guardando debido respeto a sus respectivas competencias y a la confidencialidad de las investigaciones.

Fomentar recolección de datos y transparencia sobre cumplimiento disciplinario

Costa Rica podría aprovechar iniciativas en curso para desarrollar un sistema estandarizado para la recolección de datos sobre casos disciplinarios

La recolección, análisis y comunicación de datos sobre aplicación de la ley puede apoyar al sistema de integridad de múltiples formas. En primer lugar, los datos estadísticos sobre las sanciones disciplinarias impuestas en seguimiento a violaciones de integridad dan información sobre principales áreas de riesgo, lo cual puede alimentar el desarrollo o actualización de políticas públicas específicas, así como estrategias anticorrupción y de integridad. En segundo lugar, los datos pueden nutrir indicadores usados para monitorear y evaluar políticas de integridad y estrategias y pueden ayudar a evaluar el desempeño del sistema disciplinario en su conjunto. En tercer lugar, los datos pueden ser insumos para comunicaciones institucionales, dando cuenta de la acción de cumplimiento a otros funcionarios públicos y al público (OCDE, 2018^[14]). Por último, el análisis científico, accesible y consolidado de datos estadísticos sobre prácticas de cumplimiento de la ley facilita la evaluación de la efectividad de medidas existentes y la coordinación operativa entre instituciones anticorrupción (UNODC, 2017^[17]).

En Costa Rica actualmente no existe un proceso estandarizado con respecto a la recolección de datos sobre la aplicación de la ley y a ninguna entidad en específico se le ha asignado la responsabilidad de recolectar datos y estadísticas sobre el sistema disciplinario para todas las 326 instituciones del sector público costarricense. Sin embargo, las funciones específicas de algunas instituciones han permitido la recolección parcial de datos sobre su propia gestión disciplinaria de manera ad hoc.

De acuerdo con información recolectada a partir del cuestionario de la OCDE, el Tribunal del Servicio Civil, que es la segunda instancia en el mecanismo de apelación para casos disciplinarios, recolecta los datos siguientes:

- Número de casos recibidos cada mes.
- Tipo de acción (queja o despido).
- Casos por institución.
- Número casos decididos (por institución, por causa de la acción, por resultado – confirmado o desestimado).
- Número de casos cuya decisión fue apelada.
- Número de casos devueltos de la apelación y, de estos, cuántos confirmados y cuántos revertidos.

Esto es de por sí un buen primer paso. Costa Rica podría construir sobre la práctica llevada a cabo por el Tribunal del Servicio Civil para facilitar la recolección consistente de datos y procurar la transparencia y rendición de cuentas del sistema de aplicación de la ley. Con 326 entidades públicas ejecutando procesos disciplinarios individuales a nivel de la organización, la compilación de datos relevantes debería sistematizarse por medio de una agencia gubernamental, que sería responsable de coordinar los procesos de recolección de datos en todas las entidades del sector público costarricense. Tal mandato cae de forma natural bajo el rol recientemente fortalecido del MIDEPLAN después de la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público (Ley 10159).

A la luz de la LMEP, el MIDPELAN está encabezando la armonización de procesos de empleo público en todo el servicio público a partir de nuevas responsabilidades, incluyendo, entre otras, la coordinación de políticas públicas, programas nacionales de empleo y planes, desarrollando y manteniendo una plataforma de empleo público, así como recolectando, analizando y diseminando información de entidades públicas sobre temas de empleo público (como se describe en el Recuadro 5.4). Tomando en consideración que al MIDEPLAN también se le ha dado el mandato de coordinar a la Procuraduría de la Ética Pública para emitir disposiciones generales, lineamientos y regulaciones para funcionarios públicos con respecto a sus obligaciones, responsabilidades y funciones, la recolección y análisis de información sobre temas de empleo público en términos más amplios podría incluir datos sobre casos disciplinarios en el sector público.

El proceso de recolección de datos podría facilitarse por medio de la Plataforma Integrada de Empleo Público del artículo 12 de la LMEP. Actualmente, tal Plataforma no incluye asuntos disciplinarios, pero su alcance podría ampliarse consecuentemente. En línea con la acción 2.4.2 de la ENIPC sobre el “Uso de datos abiertos sobre sanciones en instituciones públicas para procurar la facilidad de consulta interinstitucional, transparencia de información y toma de decisiones”, la nueva plataforma podría potenciarse para proporcionar y analizar información sobre sanciones disciplinarias al integrar características del registro de la Dirección General del Servicio Civil para la Administración Central del Poder Ejecutivo, que actualmente se encuentra disponible para los Departamentos de Gestión Institucional de Recursos Humanos. Al registro actualmente se le denomina Lista digital en el Sistema Automatizado de la Gestión del Empleo y del Talento (SAGETH) y contiene datos de ciudadanos a quienes se les ha declarado como no elegibles, ya sea porque han sido despedidos por infracciones por las disposiciones del Estatuto de Servicio Civil, los Reglamentos del Estatuto de Servicio Civil o las regulaciones autónomas respectivas, dependiendo de la seriedad de la falta aplicable. En tal medida, como se subraya en la ENIPC, el registro puede usarse como la base para el desarrollo de un sistema integral y automatizado para la recolección y análisis de datos sobre el régimen disciplinario y sancionador aplicado en instituciones públicas costarricenses.

En la práctica, esto podría lograrse al dar acceso a la nueva plataforma a todas las 326 instituciones del sector público de Costa Rica. Cada una de estas instituciones sería capaz de ingresar sus propios datos sobre, por ejemplo, el número de casos iniciados y concluidos, tipos de sanciones impuestas, duración aproximada de los procesos, número de casos decididos (por institución, por tipo de acción, por resultado –confirmado o desestimado–, número de casos cuya decisión fue apelada, etc. Un modelo similar que puede usarse como buena práctica en este caso es implementado por el Ministerio de Finanzas y se refiere a las capacidades de litigio del Estado costarricense.

Costa Rica podría usar datos disciplinarios para desarrollar una base de evidencia para la evaluación de políticas anticorrupción y la publicación de información seleccionada para aumentar la transparencia sobre los resultados de casos y la efectividad global de los mecanismos de ejecución disciplinaria

En una siguiente fase, la información recopilada sobre los casos disciplinarios podría ser usada por el MIDEPLAN para evaluar la efectividad global del sistema de cumplimiento disciplinario. A partir de análisis

suplementario, los datos recolectados pueden ayudar a identificar retos y áreas de mejora dentro del régimen de cumplimiento disciplinario. Por un lado, ello contribuiría a cumplir con los resultados contemplados bajo la Acción 2.4.2. de la ENIPC, según la cual “las bases de datos abiertas relativas a sanciones aplicadas bajo el régimen disciplinario y sancionador del sector público coadyuvan al análisis de riesgos y tendencias, así como a la toma de decisiones basada en evidencia para reducir la corrupción”. Por otro lado, potenciaría las actividades de monitoreo y supervisión de MIDEPLAN y la efectividad de los procedimientos disciplinarios.

En efecto, este tipo de datos puede ser usado para desarrollar Indicadores Clave de Desempeño (*Key Performance Indicators*, KPI) para identificar cuellos de botellas y áreas que presentan desafíos a lo largo de todos los procedimientos, pero también generando metas medibles para alcanzar los objetivos de desempeño. Varias organizaciones internacionales han desarrollado indicadores relevantes (p.ej. proporción de supuestas violaciones reportadas que prosiguieron su curso y duración promedio de los procedimientos) para el sistema judicial que se pueden adaptar a las necesidades del sistema disciplinario (Council of Europe, 2018^[18]). El Poder Judicial de Costa Rica sigue un enfoque similar. Estableció un Sistema de Apoyo a la Toma de Decisiones del Poder Judicial (SIGMA), el cual es usado para extraer estadísticas y definir áreas de riesgo para incluirlas en el Plan Anual de Operación (PAO), en el Sistema Específico de Valoración de Riesgos (SEVRI) y en el Proceso de Autoevaluación Institucional (PAI), así como proporcionar seguimiento adecuado con indicadores mensuales que se reportan a la Dirección de Planeación del Poder Judicial. La información está disponible en el sitio web, incluyendo las metas implementadas en el PAO y el SEVRI. Esta práctica puede adaptarse dentro de entidades públicas para su uso en el procesamiento de estadísticas con respecto a casos disciplinarios.

Costa Rica también podría considerar hacer públicos datos seleccionados de una forma interactiva y fácil de usar, permitiendo su reutilización y análisis adicional. En este contexto, Costa Rica podría considerar la práctica de Colombia, que hizo indicadores de sanciones relacionadas a actos de corrupción (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, 2020^[19]) y a Brasil, que regularmente recolecta y publica datos sobre sanciones disciplinarias en formatos PDF y xls (CGU, 2014^[20]). En efecto, la publicación de datos sobre la aplicación del régimen disciplinario en el sector público costarricense podría ser parte la Acción 2.3.2. de la ENIPC para el desarrollo de una estrategia de comunicación sobre políticas y procedimientos disciplinarios y su implementación.

Los datos recopilados pueden usarse para alimentar a las políticas de integridad y anticorrupción. Más aún, pueden ayudar a identificar áreas, sectores y patrones que emergen de investigaciones en curso y las sanciones impuestas. De forma más general, los datos sobre cumplimiento disciplinario serían parte de una evaluación y monitoreo más amplia del sistema de integridad. Por ejemplo, Corea desarrolla y toma en consideración para el proceso de monitoreo y evaluación dos índices relacionados tanto a casos disciplinarios como de corrupción –el índice disciplinario de corrupción de funcionarios públicos y el índice de casos de corrupción– dentro de su evaluación anual de integridad de organizaciones públicas (Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2022^[21]). Un mandato similar de evaluación y monitoreo amplios se le puede dar al MIDEPLAN como parte de su nuevo rol de vigilancia sobre la administración pública costarricense.

Propuestas de acción

El análisis de mecanismos de cumplimiento disciplinarios aplicables en el sector público costarricense mostró que, a pesar de recientes reformas de políticas, se necesitan esfuerzos adicionales para mejorar su calidad y asegurar la equidad en los procedimientos.

Para lograrlo, Costa Rica podría evaluar las siguientes recomendaciones:

- Desarrollar un conjunto de reglas disciplinarias compartidas para racionalizar el marco disciplinario global en todo el sector público y así procurar equidad, claridad y un nivel coherente de rendición de cuentas en materia disciplinaria.
- Darle el mandato al MIDEPLAN como el organismo líder que emite políticas generales de ejecución de procedimientos disciplinarios, incluyendo el desarrollo de orientación central a entidades, con el apoyo técnico de la Dirección General de Servicio Civil.
- Adicionalmente, el capítulo propone las siguientes medidas para mejorar la coordinación institucional por medio de la asignación de responsabilidades disciplinarias a agencias específicas y funciones dentro de las entidades.
- Ampliar la autoridad disciplinaria del Tribunal Supremo de Elecciones para incluir la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con actos de corrupción y el establecimiento de un conjunto de reglas disciplinarias aplicables a miembros del Parlamento.
- Introducir criterios para asignar responsabilidades disciplinarias a una función específica dentro de las entidades.
- Establecer mecanismos y herramientas digitales que faciliten la coordinación investigativa y la cooperación entre organismos disciplinarios y otras áreas y actores a cargo del cumplimiento penal y administrativo a fin de procurar acceso ágil a información crítica para iniciar procedimientos y dar apoyo de evidencia.

Referencias

- Americas Society et al. (2021), *The 2021 Capacity to Combat Corruption (CCC) Index: Assessing Latin America's ability to detect, punish and prevent corruption*. [5]
- Anti-Corruption and Civil Rights Commission (2022), *Assessing Integrity of Public Organizations*, https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a20301000000&bid=62&tag=&act=view&list_no=13159&nPage=. [21]
- Bertelsmann Stiftung (2022), *BTI 2022 Country Report — Costa Rica*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2022, https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2022_CRI.pdf. [2]
- CGU (2014), *Relatórios de Punições Expulsivas*, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas>. [20]
- Council of Europe (2018), *European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Edition 2018 (2016 data)*, <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>. [18]
- Council of Europe (1999), *Civil Law Convention on Corruption: Details of Treaty no. 174*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. [16]
- House of Commons Committee on Standards (2020), *Sanctions in respect of the conduct of Members Contents*, <https://committees.parliament.uk/publications/1961/documents/19118/default/> (consultado el 12 de enero de 2022). [8]
- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (2020), *Indicador de Sanciones Disciplinarias*, <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx>. [19]
- OCDE (2021), *OECD Integrity Review of Thailand 2021: Achieving Effective Integrity Policies and Sustained Reform*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/e8949f1b-en>. [10]
- OCDE (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. [4]
- OCDE (2018), *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264307339-es>. [14]
- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>. [13]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [12]
- OCDE (2017), "Recommendation of the Council on Public Integrity", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0435, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>. [1]

- OCDE (2016), *Open Government in Costa Rica*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265424-en>. [3]
- Office of the Comptroller General (2019), *General guidelines for the analysis of alleged irregularities*, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/auditoria/auditoria-interna/presuntos-hechos-irregulares.pdf> (consultado el 26 de enero de 2022). [11]
- OSCE (2012), *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, <https://www.osce.org/odihr/98924>. [7]
- Public Service Commission (2021), *Manual on Disciplinary Procedures in the Public Service*, Public Service Commission, Malta, <https://publicservice.gov.mt/en/people/Documents/Office-of-the-PS/Discipline-Manual.pdf>. [6]
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021), *Regulations on the Monitoring and Enforcement of the Code of Conduct for Members of the House of Representatives of the States-General*, https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/atoms/files/regeling_toezicht_en_hanhaving_-_engels_mei_2021_2.pdf (consultado el 9 de diciembre de 2021). [9]
- United Nations (2003), *United Nations Convention against Corruption*, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf. [15]
- UNODC (2017), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption Criminalization, Law Enforcement and International Cooperation*, http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implement. [17]