

Capítulo 4. Aplicar percepciones conductuales a las políticas de integridad

La investigación sobre el comportamiento humano y las decisiones morales ofrece una perspectiva inspiradora sobre las políticas de integridad. El Capítulo 4. invita a los responsables de formular políticas a explorar la forma en que las percepciones conductuales ayudan a dar forma al diseño de políticas de integridad modernas.

Esencialmente, hay dos enfoques para aplicar las percepciones conductuales a las políticas de integridad:

1. Repensar las políticas de integridad y el diseño de sistemas de integridad a la luz de la evidencia conductual. El enfoque conductual aborda algunos descontentos y críticas que rodean a las políticas anticorrupción tradicionales, como los efectos colaterales negativos del control y los enfoques de cumplimiento excesivamente estrictos, al tiempo que presenta un argumento para promover la confianza y una cultura organizacional de integridad. Las enseñanzas presentadas en los capítulos anteriores conllevan implicaciones para el diseño de sistemas de integridad y políticas relacionadas. En la sección 4.1 se esboza la relevancia de los preceptos conductuales para las políticas de integridad de acuerdo con la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OECD, 2017^[5]).

2. Diseñar una intervención específica para corregir una trampa de comportamiento, mejorar una política en uso o activar un comportamiento determinado. La aplicación de percepciones conductuales a través de iniciativas de innovación está ganando relevancia en la formulación de políticas públicas, tal como se presenta en las corrientes normativas de la OCDE, de la Unión Europea y del Banco Mundial. Una encuesta de la OCDE recolectó más de 100 ejemplos de iniciativas conductuales en políticas públicas (OECD, 2017^[3]). Hoy en día, 135 instituciones públicas en el mundo han institucionalizado capacidades conductuales. El diseño de iniciativas conductuales se basa en el conocimiento de los prejuicios de comportamiento y las limitaciones cognitivas del ser humano, así como en las preferencias sociales. A menudo, la aplicación toma la forma de un “empujón”, un cambio sutil en la forma en que se presenta una decisión que ayuda a las personas a hacer una mejor elección en su beneficio. La sección 4.2 examina la manera en que las políticas de integridad se pueden beneficiar de esta tendencia y explora las iniciativas conductuales establecidas que podrían aplicarse a la formulación de políticas de integridad.

4.1. Una perspectiva de los sistemas de integridad centrada en el ser humano

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* ofrece una visión compartida de los elementos centrales de un sistema de integridad. Cambia el enfoque de las políticas de integridad *ad hoc* a un enfoque integral basado en el riesgo, con énfasis en cultivar una cultura de integridad en toda la sociedad (véase la **Gráfica 4.1**). Examinar la formulación de políticas de integridad desde una perspectiva del comportamiento aporta una visión diferente de numerosos elementos de los sistemas de integridad.

Gráfica 4.1. Los tres pilares de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública: sistema, cultura, rendición de cuentas



Fuente: Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (OECD, 2017^[5])

4.1.1. Compromiso: demostrar compromiso al más alto nivel político y gerencial en el sector público para mejorar la integridad y reducir la corrupción

El *tono en la cúpula* es importante para la integridad. Un compromiso inequívoco con la integridad establece el escenario de la manera en que el tema se debate y percibe en el sector público y en la sociedad. Definir, apoyar, controlar y hacer cumplir la integridad pública envía un mensaje claro de que es valorada y protegida. En términos de la lógica de la reciprocidad indirecta, esto funciona como una motivación para que otros en el sistema de integridad defiendan estos valores. Mientras tanto, un compromiso claro y repetido con la integridad sirve para enfatizar y elevar los puntos de referencia morales de los individuos: señala a los servidores públicos que la integridad es parte crucial de su identidad profesional.

Las percepciones conductuales destacan la relevancia de las actitudes y percepciones para que haya integridad. Los responsables de las políticas de integridad pueden moldear estas

actitudes y percepciones participando decididamente en el debate público. La comunicación oportuna y auténtica es un poderoso complemento de las políticas de un sistema de integridad. Cuando se produce un escándalo de corrupción, una reacción pública de las autoridades anticorrupción puede evitar el desaliento y fortalecer la confianza en el cumplimiento de las normas de integridad. Declaraciones del liderazgo político e institucional hacen visibles las acciones emprendidas en defensa de la integridad, al tiempo que aseguran al público que el incumplimiento de una norma no se aceptará silenciosamente.

4.1.2. Responsabilidades: esclarecer las responsabilidades institucionales en el sector público para fortalecer la eficacia del sistema de integridad

La responsabilidad compartida puede traducirse en culpa compartida en casos de conducta indebida. Como se argumentó, la dispersión de la responsabilidad plantea un riesgo para la integridad. En consecuencia, esclarecer responsabilidades en el sector público no solo incrementa la efectividad de un sistema de integridad, sino que fortalece la integridad de los tomadores de decisiones individuales. El diseño institucional de un sistema de integridad debe garantizar que la responsabilidad en cualquier tipo de elección y el riesgo a la integridad asociado sean asumidos de manera decidida y percibidos en toda su extensión. Para este fin, las responsabilidades institucionales y personales deben quedar claramente definidas.

Las políticas que agregan un actor a un proceso sin asignarle una responsabilidad única, como en el “principio de cuatro ojos”, no operan como herramientas eficaces para controlar la corrupción. Lo mismo puede decirse de las políticas de autorización procesal. Un requisito *de jure* no garantiza la implementación *de facto*. Por el contrario, un requisito *de jure* puede aliviar los sentimientos de responsabilidad tanto de quienes lo aportan como de quienes lo demandan (Lambsdorff, 2016^[75]). Demostrar “procedimientos adecuados” o esfuerzos suficientes en aras de la integridad no reemplaza un comportamiento íntegro. A la autorización procesal, requisitos formales y revisiones nunca se les permitirá reemplazar la responsabilidad con la integridad *de facto*. Por lo tanto, las responsabilidades en un sistema de integridad deben ser asignadas no solo de manera clara, sino significativa.

4.1.3. Estrategia: desarrollar un enfoque estratégico para el sector público basado en la evidencia y destinado a mitigar los riesgos para la integridad

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* reconoce la relevancia de un enfoque estratégico y basado en la evidencia en el sector público. La creciente evidencia empírica, reunida por investigadores de las ciencias del comportamiento, ya sustenta enfoques estratégicos basados en pruebas sólidas. Desde una perspectiva conductual, el que las presiones de tiempo y las condiciones de trabajo desfavorables limiten la capacidad de autocontrol de las personas ante oportunidades de actos de corrupción (véase la sección 2.2), argumentan a favor de planificar y priorizar mayores estrategias en el sector público. El personal bien equipado, no abrumado y guiado estratégicamente, resiste mejor las tentaciones de la corrupción.

Sin embargo, la evidencia empírica muestra que los objetivos también pueden corromper (Ordóñez and Welsh, 2015^[76]); (Welsh and Ordóñez, 2014^[77]). Los objetivos poco realistas crean frustración y sentimientos de injusticia, lo que luego sirve como justificación para conductas ilícitas (véase la sección 2.4). Enfrentado a reglas de cumplimiento excesivamente agobiantes, el personal puede tomar atajos para alcanzar los objetivos de desempeño y tolerar el incumplimiento. Más aún, cuando la evaluación del desempeño está

estrechamente relacionada con el logro de objetivos de desempeño específicos, el personal puede redireccionar sus esfuerzos para lograr estos objetivos, en lugar de cumplir con su función general. Esto ocurre a menudo a expensas de objetivos generales, como la integridad.

Un enfoque estratégico basado en valores para el sector público debe reflejar la integridad en la estrategia general, así como en los objetivos de los directivos y las evaluaciones de desempeño. Si bien son reconocidos los aspectos de mejora de la integridad en la gestión estratégica y en la evaluación del desempeño, es necesario reconocer los aspectos potencialmente dañinos para la integridad provocados por un excesivo enfoque en el cumplimiento y por la frustración.

4.1.4. Estándares: establecer altos estándares de conducta para los servidores públicos

Como cabe concluir del Capítulo 2., los estándares de conducta son una referencia: señalan un punto de referencia moral alto y contribuyen al desarrollo de identidades profesionales para empleados públicos. Para ayudar a alcanzar el potencial de cambio de los estándares de conducta en el comportamiento, podrían considerarse los siguientes puntos.

Los estándares y directrices de conducta ética a menudo se derivan de un apego a los valores generales, que son el marco contra el cual se pueden evaluar las decisiones y acciones cotidianas. Puesto que el número de elementos que los humanos almacenan en su memoria de trabajo es limitado, un conjunto recordable de valores o principios clave no contiene idealmente más de siete elementos (Miller, 1955^[78]). El Recuadro 4.1 presenta, entre otros, el ejemplo del Código de Conducta danés, que define siete deberes centrales para guiar a los servidores públicos.

Recuadro 4.1. Establecer estándares para la integridad

Códigos del sector público significativos y memorables

Los valores del Servicio Público Australiano (APS por sus siglas en inglés)

En 2010, el Grupo Asesor para la Reforma de la Administración del Gobierno Australiano publicó su informe, donde reconocía la importancia de un marco de valores robusto para un servicio público adaptativo de alto rendimiento, y la importancia del liderazgo estratégico basado en valores para impulsar el desempeño. Los valores del APS tienen como objetivo proporcionar “un conjunto pequeño de valores centrales significativos, memorables y eficaces para impulsar el cambio”. El modelo sigue las siglas “ICQRE” (en inglés ICARE):

- **I**mparcial
- **C**omprometido con el servicio
- **Q**ue rinda cuentas
- **R**espetuoso
- **É**tico

El Código de Integridad Colombiano

En 2016, el Ministerio de Administración Pública de Colombia inició un proceso para definir un Código General de Integridad. Mediante un ejercicio participativo que involucró a más de 25 000 servidores públicos, a través de diferentes mecanismos se seleccionaron cinco valores centrales:

- Honestidad
- Respeto
- Compromiso
- Diligencia
- Justicia.

Adicionalmente, cada entidad pública tiene la posibilidad de integrar hasta dos valores o principios adicionales para responder a las especificidades organizacionales, regionales o sectoriales.

Siete deberes clave- Sjuv centrale pligter

La Agencia Danesa para la Modernización (MODST), dependiente del Ministerio de Finanzas, emitió el *Kodex VII*, un código de conducta para funcionarios daneses. El código define siete deberes centrales: (i) legalidad, (ii) verdad, (iii) profesionalismo, (iv) desarrollo y cooperación, (v) responsabilidad y gestión, (vi) apertura en cuanto a errores y (vii) neutralidad política de partido

El *Kodex VII* describe la relevancia y las implicaciones de cada deber para el sector público danés. Asimismo, MODST proporciona estudios de caso ficticios que pueden ser utilizados para practicar la aplicación del *Kodex VII*. Las posibles soluciones para los estudios de caso están disponibles para las instituciones públicas, pero no se publican.

Fuentes: (Ministry of Finance, 2015^[79]), Australian Public Service Commission (2011), “Values, performance and conduct”, Australian Public Service Commission, 2011, <http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/parliamentary/state-of-the-service/state-of-the-service-2010/chapter-3-values.-performance-and-conduct>; Australian Public Service Commission, 2012, “APS Values”, www.apsc.gov.au/aps-employment-policy-andadvice/; <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/codigointegridad/index.html>

Las normas de conducta se definen idealmente mediante un proceso participativo para garantizar un resultado significativo y viable para los empleados públicos. Los valores generales, el lenguaje utilizado y los ejemplos en un código de ética deben activar y recordar al usuario su propio punto de referencia moral. El impacto en el usuario será aún mayor si los valores, el lenguaje y los ejemplos son personalmente significativos y reconocibles.

El diálogo sobre estándares de conducta no termina con el desarrollo de un código. Renovar periódicamente el compromiso personal con el comportamiento ético agrega valor a la dinámica de las decisiones morales. En un sistema de integridad, la capacitación en ética y el diálogo frecuente en reuniones de equipo podrían cumplir esta función. Quienes formulan las políticas de integridad también podrían considerar los enfoques inspirados en percepciones conductuales para despertar ideas y debates sobre la integridad, como recordatorios por correo electrónico o cuestionarios competitivos. La sección 4.2 aporta algo de inspiración para tales iniciativas focalizadas.

Los empleados públicos que se hayan familiarizado con los estándares de conducta, a través de capacitación y debates, y que hayan internalizado los valores relacionados, pueden ser alentados a reactivar mentalmente su compromiso con estos estándares mediante recordatorios periódicos. Las referencias a valores centrales del sector público, en el lugar de trabajo y en las comunicaciones oficiales, ayudan a fortalecer la reflexión ética y sirven para reforzar las elecciones morales (véase el Capítulo 2.). Si bien un tapete para el *mouse* o un bolígrafo con la palabra *integridad* pueden no tener un gran impacto en el comportamiento de una persona, quizá actúen como recordatorios morales y alteran las acciones al establecer un vínculo con discusiones previas y un sentido de compromiso personal. Lo mismo ocurre con el mensaje “gracias por su honestidad” o con el código de honor de los experimentos descritos en los recuadros 2.3 y Recuadro 3.2.

Las reflexiones éticas que aparecen periódicamente en la rutina cotidiana incrementan las posibilidades de que se identifique y discuta el comportamiento no ético. Los recordatorios morales son una vía para que los responsables políticos detonen reflexiones éticas. La investigación sobre recordatorios muestra que funcionan mejor cuando se introducen de manera oportuna. Los responsables de las políticas de integridad podrían aspirar, por lo tanto, a detonar una reflexión ética durante los procedimientos en situación de riesgo. Una firma, por ejemplo, puede servir como herramienta para invocar un compromiso ético personal más firme. La investigación muestra que una firma tiene mayor impacto en las decisiones cuando se solicita antes de la situación que presenta riesgo para la integridad (Shu et al., 2012^[80]).

4.1.5. La sociedad en su conjunto: promover una cultura de integridad en toda la sociedad en alianza con el sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía

El diálogo activo con los ciudadanos y el contacto periódico con las personas afectadas por las decisiones del sector público amplifican los sentimientos de responsabilidad ética en el sector público. Escaparse de una esfera limitada de interacción también ayuda a los responsables de la toma de decisiones del sector a sentir que su trabajo tiene implicaciones para las vidas de las personas y reduce la percepción de que la corrupción es un delito sin víctimas (véase la sección 2.5). Más aún, una vez que el personal del sector público asigna un rostro o una historia a las personas que confían en ellos, es posible que se sientan más orgullosos de proteger esta confianza. Una oportunidad para involucrarse con las partes interesadas a menudo es también una ocasión para incrementar la integridad. De lo contrario, los empleados públicos que solo interactúan con las personas afectadas por su trabajo a través de quejas, pueden sentirse frustrados y, finalmente, perder la motivación de cuidar el interés público.

Una forma específica de alentar la retroalimentación de los ciudadanos, basada en el comportamiento, es el llamado “mecanismo de responsabilización circundante”. Esto toma la forma de un elemento físico, como un póster o una pantalla, que se coloca directamente en la oficina pública para que los ciudadanos dejen sus comentarios (Zinnbauer, 2012^[81]). El Recuadro 4.2 destaca un enfoque particularmente innovador para obtener retroalimentación directa de los ciudadanos, en este caso respecto a servidores públicos corruptos. Además de retroalimentación física, los entes normativos podrían adoptar la digitalización de servicios y procedimientos como una oportunidad para integrar preguntas de retroalimentación.

Recuadro 4.2. El billete de cero rupias

La organización no gubernamental (ONG) 5th Pillar imprimió un billete de cero rupias en la India con la inscripción “Prometo no aceptar ni dar un soborno”. La organización ha distribuido más de tres millones de estos billetes entre el público, principalmente a través de estudiantes en escuelas y universidades, los cuales han hecho una promesa verbal contra la corrupción.

La entrega del billete es una forma sorprendente y reveladora de negarse a cooperar en una transacción corrupta. Los destinatarios insatisfechos tendrían que romper el silencio, iniciando un debate en el que no llevan la ventaja moral. La ONG informa que miles de ciudadanos que han entregado los billetes encontraron que sus contrapartes desistieron inmediatamente, sin insistir en el soborno. Supuestamente, un funcionario estaba “tan aturdido al recibir el billete, que devolvió todos los sobornos que había solicitado para proveer de electricidad a una aldea” (World Bank, 2015^[4]).

Gráfica 4.2. Billete de cero rupias



Fuentes: 5th Pilar - Ciudadanos por la Democracia, Billete de cero rupias, <https://5thpillar.org/programs/> (Banerji, 2016^[82]); (World Bank, 2015^[4]).

4.1.6. Liderazgo: invertir en liderar la integridad, para que el organismo público demuestre su compromiso

Como se mencionó, el tono en la cúpula reviste importancia para la integridad. Sin embargo, la cúpula no se refiere únicamente a los niveles políticos y directivos más elevados. No se puede restar importancia a los mandos medios y bajos, ya que su impacto inmediato en el personal bajo su responsabilidad directa podría ser, presumiblemente, más fuerte y directo. Pueden ayudar a elevar el punto de referencia moral de sus empleados promoviendo debates sobre dilemas éticos o poniendo el ejemplo respecto a la conducta cotidiana, conforme a los valores compartidos del servicio público.

Asimismo, el enfoque preventivo de generar confianza y fomentar la integridad es idealmente implementado por gerentes que no son los responsables de detectar, hacer

cumplir ni controlar la corrupción (véase la sección 3.4). Los directivos que han establecido idealmente una relación de confianza, conformada por reciprocidad positiva, no siempre son los más propensos a detectar conductas indebidas en el personal. Las personas tienden a ignorar la información que contradice sus creencias, a veces descartan las señales de advertencia y es menos probable que juzguen el comportamiento de las personas cercanas a ellas, como lo demuestra la investigación conductual sobre la falta de ética (Gino and Galinsky, 2012^[83]); (Eil and Rao, 2011^[84]); (Hildreth, Gino and Bazerman, 2016^[85]). Adicionalmente, hacer que el personal cumpla los preceptos de integridad a menudo implica comunicar desconfianza. Los directivos que implementan estrictas medidas de control o, más severamente, sancionan a su personal, corren el riesgo de desplazar su motivación intrínseca y perder su confianza (véase la sección 2.7).

4.1.7. Con base en méritos: promover un sector público profesional, basado en méritos, dedicado a los valores del servicio público y a la buena gobernanza

La integridad atañe de manera fundamental al comportamiento humano. Como tal, el servicio civil y la administración de recursos humanos desempeñan un papel clave en su promoción. Por definición, la integridad forma parte indirectamente de cada descripción de puesto en el sector público. En consecuencia, “solo estoy haciendo mi trabajo” nunca es una excusa para un comportamiento no ético de un servidor público. La investigación conductual ha comprendido desde hace tiempo que las personas tienden a actuar de acuerdo con los papeles que les han sido asignados. Estimular determinada identidad social puede llevar a las personas a actuar de acuerdo con las características de esta identidad (Benjamin, Choi and Strickland, 2010^[86]).

Los empleadores públicos, por lo tanto, deben comunicar claramente a su personal que esperan que defiendan el interés público, y deben proporcionarles una guía práctica sobre cómo hacerlo, por ejemplo, a través de capacitación sistemática en materia de integridad. Cuando la integridad está claramente vinculada a la identidad profesional asociada a un puesto en el sector público, actuar con integridad se convierte en un acto de orgullo y deber. Señalar a los candidatos en las ofertas de empleo del sector público la relevancia de la integridad para ocupar un puesto forma parte integral del proceso de selección y contratación. La Oficina de Ética Gubernamental de Estados Unidos exige que todas las ofertas de empleo escritas en la rama ejecutiva incluyan una declaración sobre el compromiso de la agencia con la ética y que sean definidas con anticipación las expectativas específicas de la función. Los nuevos supervisores son alertados de su responsabilidad especial para promover la ética en el gobierno. El Recuadro 4.3 presenta un ejemplo proveniente de Australia sobre cómo incorporar la integridad a los procesos de selección.

Recuadro 4.3. Procesos de reclutamiento e integridad. La experiencia de Australia

En un proceso de reclutamiento pueden crearse “filtros” para asegurarse de que los solicitantes sean los adecuados para las necesidades del organismo. En Australia, por ejemplo, un organismo analizó asuntos disciplinarios ocurridos entre nuevos reclutas después de 12 meses en el puesto, e identificó la necesidad de mejorar la gestión de indicadores de integridad en el proceso de selección. Las iniciativas fueron instituidas en etapas clave:

- Una encuesta de preguntas y respuestas se incluyó como parte de la información general para candidatos. Planteaba preguntas acerca del sentir de las personas ante ciertas condiciones e interacciones en el trabajo. Con base en una puntuación indicativa, los candidatos eran alentados a pasar a la siguiente etapa, o bien a hablar acerca del puesto con gente que los conocía bien, antes de proceder a la siguiente etapa. Este enfoque fomentó el autofiltrado de solicitantes.
- En la solicitud se hacían preguntas de integridad más específicas sobre los antecedentes y las experiencias de los solicitantes (p. ej., trato con la autoridad, culturas diversas y gestión financiera). Esto aportó datos de base para fines comparativos.
- A los candidatos que aprobaron la fase de evaluación técnica se les solicitó que volvieran a responder las preguntas de integridad. Se pidió a expertos que identificaran las discrepancias o anomalías entre los conjuntos de datos y se dio seguimiento individual a estos candidatos. El lapso transcurrido entre la presentación de las preguntas incrementó la validez de los datos.
- Solo aquellos candidatos que aprobaron tanto la fase técnica como la de integridad fueron invitados a entrevistas en persona, que incluían un juego de roles práctico.

El resultado fue una disminución considerable, tanto en asuntos disciplinarios como en tasas crecientes de retención, en las nuevas contrataciones.

Fuente: Comisión Australiana del Mérito, junio de 2016

Sin embargo, la comprensión que los empleados públicos tienen respecto a su propio papel e identidad profesional puede diferir ampliamente de la que tiene la gerencia. Realizar encuestas periódicas al personal del sector público y fomentar reflexiones éticas contribuye a mantener la concientización acerca de la integridad como parte de la identidad de los empleados públicos.

La relación entre un empleador público y sus empleados es más que un intercambio de trabajo por sueldo; está moldeado por la reciprocidad. Los empleados que reciben un salario generoso están dispuestos a trabajar más, incluso cuando esto no sea observable (Akerlof and Yellen, 1990^[87]); (Gilchrist, Luca and Malhotra, 2015^[88]); (Van Veldhuizen, 2013^[89]). Su comportamiento está determinado por la forma en que son tratados. Los incentivos no monetarios son incluso más eficaces para activar la motivación intrínseca (Gneezy, Meier and Rey-Biel, 2011^[90]); (Kosfeld, Neckermann and Yang, 2014^[91]); (Kosfeld and Neckermann, 2011^[92]). Los empleados que sienten que se les tiene confianza, aprecio y reconocimiento, estarán motivados para corresponder a través de un desempeño sólido (Falk and Kosfeld, 2006^[44]); (Fehr and List, 2004^[93]). Los empleados que son tratados con integridad son más propensos a mantener esa virtud en su trabajo diario.

Las personas relegadas por una institución, una norma o su superior pueden eventualmente sentirse frustrados y dejar de contribuir al bien público de la integridad. Los empleados que se sienten tratados injustamente podrían sentirse autorizados a actuar de manera no ética (véase el Capítulo 2.). Sentirse maltratado no solo reduce la obligación de reciprocidad hacia el empleador y sus normas, sino que actúa como puerta de entrada para justificar conductas indebidas (véase la sección 2.4). Por ejemplo, una persona en desventaja durante un proceso de contratación porque otro solicitante aprovechó sus relaciones personales, puede perder la confianza en la integridad del sistema y decidir apoyarse a su vez en relaciones en el futuro. Si aumenta la cantidad de personas que han perdido la confianza, la norma de integridad comenzará a desmoronarse. La equidad organizacional es una condición crucial para la integridad (OECD, 2009^[94]).

Por lo tanto, los gerentes modernos buscan establecer una relación de confianza y aprecio con sus empleados. La integridad debe ser parte visible de esta relación. La comunicación interna, el establecimiento de objetivos y las descripciones de funciones podrían incluir la integridad como objetivo central y tema de la relación empleador-empleado. La comunicación consecuente de estándares éticos deja en claro que se espera integridad de los miembros del organismo, los cuales, a su vez, pueden esperar que el organismo respete la integridad como valor organizacional. Evidentemente, tales argumentos se deben aplicar en la práctica. Los empleados pueden sentirse desalentados y dejar de respetar normas y principios si consideran que no son respetados en todo el organismo (véase el Capítulo 3.).

En una cultura organizacional abierta, que busca evitar violaciones a la integridad, es crucial que el personal se sienta tratado con justicia, que los errores son tolerados y que tienen la oportunidad de expresar su preocupación si eso llegara a cambiar. Garantizar que se aprecia la integridad y que no se penalice decir lo que se piensa promueve la integridad como norma recíproca. Deben evitarse situaciones en que las personas que respetan las reglas tengan que asumir costos adicionales (p. ej., mayor papeleo, conflicto con colegas, tiempos de espera más largos). Como se señaló, las organizaciones podrían monitorear las percepciones del personal a través de encuestas sistemáticas a los empleados. También se podrían implementar mecanismos de quejas para empleados, a fin de garantizar que se atiendan los conflictos. Cualquier sentimiento reprimido de sacrificio o subestimación entre los empleados representará un riesgo para la integridad.

4.1.8. Desarrollo de capacidades: proveer suficiente información, capacitación, orientación y asesoramiento oportuno para que los funcionarios apliquen las normas de integridad pública en el lugar de trabajo

La capacitación en materia de integridad ofrece una oportunidad única para destacar y reforzar los valores compartidos, y así acentuar y contribuir a elevar el punto de referencia moral de los participantes. La capacitación de inducción, por ejemplo, que se imparte al inicio de la carrera de un servidor público, comunica los valores del organismo público respectivo y brinda orientación sobre el comportamiento esperado en el contexto social. Una capacitación bien alineada con la realidad cotidiana del organismo corre menos riesgo de percibirse como ingenua o simplemente como un requisito formal. Para un desarrollo de capacidades sostenible, la capacitación debe repetirse a lo largo del tiempo y ajustarse a las necesidades de grupos objetivo específicos, como los puestos de trabajo en situación de riesgo o los mandos medios y superiores.

Los componentes interactivos, cuando se confronta a los participantes con situaciones realistas, tienen más probabilidades de generar un compromiso mental personal con la integridad que las meras presentaciones de los capacitadores (Bazerman and Tenbrunsel,

2011^[20]). El Recuadro 4.4 presenta el ejemplo de una capacitación en dilemas, impartido por el gobierno flamenco en Bélgica. El diseño de la capacitación también puede basarse en percepciones conductuales. Por ejemplo, la capacitación se beneficiaría si se confronta a los participantes con situaciones pasadas, en las que probablemente se comportaron de manera poco ética. Los participantes, entonces, resolverán esta disonancia moral llevando a cabo una acción positiva.

Recuadro 4.4. Capacitación en dilemas éticos en el gobierno de Flandes (Bélgica)

La Agencia de Servidores Públicos del gobierno flamenco ofrece capacitación en dilemas éticos a sus funcionarios. La capacitación presenta a los participantes situaciones prácticas en las que enfrentan una elección ética, sin un camino claro para resolver la situación con integridad. El facilitador alienta la discusión entre los participantes acerca de cómo resolver la situación y los ayuda a explorar las diferentes opciones. El enfoque de la capacitación es el debate, más que las posibles soluciones, ya que el objetivo es ayudar a los participantes a identificar la manera en que diferentes valores pueden actuar en oposición unos de otros.

En la mayoría de las sesiones de capacitación, el facilitador utiliza un sistema de tarjetas. Los participantes reciben cuatro “tarjetas de opción” numeradas 1, 2, 3 y 4. Un conjunto de “tarjetas de dilema” se coloca sobre la mesa. Cada tarjeta de dilema describe una situación y ofrece cuatro opciones para resolverla. En cada ronda, uno de los participantes lee en voz alta el dilema y las opciones. Cada participante indica sus elecciones utilizando sus tarjetas de opción y explica la motivación subyacente a su elección. Los participantes discuten las diferentes opciones. El facilitador se mantiene neutral, fomenta el debate y sugiere maneras alternativas de ver el dilema (p. ej., secuencia de eventos, límites de conducta inaceptable).

Un ejemplo de una situación de dilema podría ser:

“Soy un funcionario de políticas. El secretario convoca a una sesión informativa en la hora siguiente. He estado trabajando sobre este asunto desde hace dos semanas y ya debería haberlo terminado. Sin embargo, la información no está completa. Sigo esperando una contribución de otro departamento para verificar los datos. Mi jefe me pide que presente el informe con urgencia, ya que el jefe de gabinete ha hecho un llamado. ¿Qué debo hacer?”

1. Envío el informe y no menciono la información faltante.
2. Envío el informe, pero menciono que no se debe tomar ninguna decisión basado en él.
3. No envío el informe. Si alguien pregunta por él, culparé al otro departamento.
4. No envío la información, invento un pretexto y prometo enviar el informe al día siguiente.”

Otras situaciones de dilema podrían cubrir los temas de conflictos de intereses, ética, lealtad, liderazgo, etc. Las capacitaciones y situaciones utilizadas pueden apuntar a determinados grupos o entidades.

Fuente: <https://overheid.vlaanderen.be/omgaan-met-integriteitsdilemmas> (en holandés).

Además de la capacitación, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* enfatiza la importancia de la disponibilidad de directrices cuando los funcionarios se enfrenten a dudas específicas o dilemas éticos. Aunque la integridad es, en última instancia, responsabilidad de los miembros del organismo, los “actores de integridad” especializados pueden desempeñar un papel particularmente importante para estimular la integridad y dar forma al comportamiento ético (OECD, 2009^[94]). Adicionalmente, la orientación sobre ética y conflictos de intereses, en casos de dudas y dilemas, puede responder de forma *ad hoc* cuando los servidores públicos se enfrentan a un problema específico o dudas. La orientación escrita, como el modelo Reflect, utilizado en Australia (Recuadro 4.5), junto con capacitaciones complementarias, puede ayudar a los funcionarios a tomar las decisiones morales correctas.

Recuadro 4.5. Orientar a los servidores públicos para hacer frente a dilemas éticos en Australia

Para apoyar la implementación del régimen de ética e integridad, la Comisión de Servicio Público australiano ha fortalecido su orientación en los valores del Servicio Público Australiano (APS por sus siglas en inglés) y en el Código de Conducta. Esto incluye integrar la capacitación en ética a las actividades de aprendizaje y desarrollo, en todos los niveles.

Para apoyar a los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones ante dilemas y decisiones éticas, la Comisión de Servicio Público australiano desarrolló un modelo apropiado, conocido por las siglas REPELE (REFLECT en inglés).

1. **Reconocer una situación o problema potencial.** El servidor público debe preguntarse:
 - ¿Tengo la corazonada de que algo no está bien o de que se trata de una situación de riesgo?
 - ¿Es una situación de algo correcto contra algo correcto o bien contra algo incorrecto?
 - Reconocer si se trata de una situación que involucre tensiones entre los valores del APS, o bien entre el APS y los valores personales.
2. **Encontrar información relevante:**
 - ¿Cuáles fueron el disparador y las circunstancias?
 - Identificar legislación, orientación y políticas pertinentes (generales al APS y específicas a un organismo).
 - Identificar los derechos y responsabilidades de las partes relevantes interesadas.
 - Identificar toda decisión anterior.
3. **Persistir en la “bifurcación en el camino”:**
 - Discutirlo, usar la intuición (inteligencia emocional y procesos racionales), el análisis, escuchar y reflexionar.
4. **Evaluar las opciones:**
 - Descartar opciones no realistas.
 - Aplicar la prueba de rendición de cuentas: escrutinio público y revisión independiente.
 - Ser capaz de explicar sus razones y decisiones.
5. **Llegar a una decisión:**
 - Llegar a una decisión, actuar sobre ella y llevar un registro si fuera necesario.
6. **Encontrar tiempo para reflexionar:**
 - ¿Cómo resultó para todos los interesados?
 - Aprenda de su decisión.
 - Si tuviera que hacerlo todo de nuevo, ¿lo haría de un modo diferente?

Fuente: (Godwin, 2009^[95])

4.1.9. Actitud abierta: desarrollar una cultura organizacional abierta en el sector público que responda a las inquietudes sobre integridad

Las violaciones a la integridad a menudo permanecen sin cuestionamiento en su entorno inmediato debido a las fuertes fuerzas conductuales de la reciprocidad, el poder de los sesgos inconscientes y la tendencia a la conformidad de juicio y a la conducta dentro de los grupos. La corrupción a menudo es el final de una pendiente resbaladiza que consiste en pequeños errores de juicio y aceptación gradual. Más aún, las investigaciones apuntan a que los líderes, y aquellos que se identifican fuertemente con su organización, presentan un riesgo aún mayor de permitir que las violaciones a la integridad no se cuestionen (Barkan, Ayal and Ariely, 2015^[15]); (Kennedy and Anderson, 2017^[96]). La supervisión gerencial es, por lo tanto, insuficiente como única defensa de la integridad.

La capacidad de expresar inquietudes ante la conducta indebida es clave para mantener un sistema de integridad. Se espera o se requiere que los empleados públicos que presenciaren actos ilícitos los denuncien. Sin embargo, los empleados pueden caer en la tentación de hacerse de la vista gorda ante irregularidades para evitar problemas a sus colegas u organización. Las percepciones conductuales ayudan a comprender y superar este dilema.

Decir lo que se piensa requiere una fuerte cultura organizacional. En organizaciones que carecen de una cultura de apertura para discutir preocupaciones o dilemas éticos, los denunciantes ponen en riesgo la relación personal con sus colegas e incluso su trabajo para proteger el interés público. El miembro de un equipo que expresa su preocupación por el comportamiento de otro miembro cuestiona la integridad personal de este colega. Independientemente de si la divulgación se basa en hechos, puede afectar la confianza mutua entre los miembros del equipo (Reuben and Stephenson, 2013^[97]). También se sospecha que los denunciantes se pueden beneficiar personalmente de la situación, por ejemplo, al querer infligir daño a la persona que delatan. En los casos en que las represalias directas e indirectas no se prevén o mitigan, los empleados necesitarán valor y una sólida brújula moral para decir lo que piensan ante la conducta indebida.

Sin embargo, proteger el interés público requiere hablar en contra de un colega respetado, una práctica establecida o un sistema aceptado. Los empleadores del sector público enfatizan la integridad con la esperanza de que el personal exprese sus preocupaciones, pero sería ingenuo confiar únicamente en la moral categórica de los servidores públicos en tales circunstancias. Como se señaló en el Capítulo 2., la elección moral es un proceso dinámico en el que las personas también consideran su interés personal. Las políticas sobre denunciantes se enriquecen reconociendo esto y apuntando a reducir, en la medida de lo posible, la carga que un denunciante debe sobrellevar.

Desde una perspectiva del comportamiento, los siguientes dos aspectos facilitan decir lo que se piensa:

- **Certeza:** los denunciantes potenciales evaluarán actuar a la luz de lo que seguirá. La incertidumbre sobre el procedimiento o las consecuencias de denunciar dificulta dar este paso. Las políticas de denuncias deben, por lo tanto, indicar, de manera clara y verosímil, el proceso de denuncia, hacer que tal información sea conocida por todo el personal y responsabilizar de sus acciones a quienes manejan la divulgación de conductas indebidas. En particular, los denunciantes deben recibir la mayor certeza posible de la protección que recibirán y el seguimiento que se dará a su caso. Asimismo, los denunciantes hablarán con mayor confianza si conocen qué comportamientos constituyen una conducta indebida. Una definición amplia de los

tipos de conducta indebida elegibles para denuncia y el conocimiento y concientización de esta definición incrementaría el uso del sistema de denuncias.

- **Confidencialidad:** así como el control puede actuar como carga para la confianza entre los mandos y su equipo, expresar una preocupación basada en la integridad afecta la relación de un empleado público con sus superiores y colegas. Los servidores públicos pueden optar por evitar poner en riesgo relaciones laborales de muchos años, especialmente si se basan en la sospecha. Proteger la identidad de los denunciantes, por ejemplo, a través de un mecanismo de denuncia de terceros o un sistema de informes digitales confidenciales, les permite buscar asesoramiento sobre un asunto sin perturbar las relaciones con su equipo. Una vez que hayan adquirido confianza de que el incidente en cuestión es realmente una falta de ética, y tengan mayor certeza acerca de las consecuencias, podrán optar por revelar su identidad.

Una vez más, para asuntos de integridad, un punto de contacto específico, ya sea una unidad o una persona, puede ser conducente para dar certeza y confidencialidad. Una persona externa que actúe como punto de contacto proporcionaría orientación ética y asesoramiento sobre procedimientos a los servidores públicos, al tiempo que su identidad permanecería confidencial. Con este apoyo, el funcionario tomará una decisión fundamentada en cuanto a divulgar conductas indebidas. Cuando un punto de contacto externo se conoce, es confiable y está claramente separado de las funciones de cumplimiento, aumenta la probabilidad de que las personas recurran a él.

La protección contra represalias o reparaciones efectivas, medidas cautelares, apoyo legal o reconocimientos honorarios son otras maneras de mostrar aprecio por la dedicación de los denunciantes a la integridad. Asimismo, la investigación exhaustiva del caso denunciado y la sanción de la conducta indebida rinden homenaje a la integridad. De no existir la certeza de que se dará seguimiento a los casos denunciados, asumir el costo de informar no será algo razonable para un denunciante potencial.

La lógica de la reciprocidad (véase el Capítulo 3.) pide que la denuncia de irregularidades sea recompensada. Al exponer comportamientos que potencialmente pueden dañar a la organización, así como el interés público, los denunciantes mitigan los riesgos financieros y de reputación de un organismo. Sin embargo, en una organización donde la mayoría de sus miembros estén comprometidos de manera general con la integridad, el reconocimiento a los denunciantes no necesariamente deberá expresarse mediante una recompensa monetaria. De hecho, una recompensa monetaria puede incluso, en algunos contextos, desalentar la denuncia. Los incentivos pueden tener un costo oculto, es decir, un efecto contraproducente en una relación basada en la confianza (Fehr and List, 2004^[93]). Los incentivos monetarios pueden hacer que las acciones del denunciante parezcan estar basadas en el interés propio y no en el principio. La valoración popular de una decisión moral generalmente aumenta cuando la persona en cuestión actúa sin recibir recompensa directa (Hoffman, Yoeli and Nowak, 2015^[98]) (véase asimismo la sección 3.1). No obstante, una organización inmersa en una trampa de acción colectiva (véase sección 3.5), donde las normas ya han sido desalentadas y los denunciantes temen venganzas severas, puede usar recompensas monetarias como incentivo para romper el silencio en las redes corruptas.

Como se destacó en el Capítulo 3. , quienes formulan las políticas de integridad podrían tratar de fortalecer la reciprocidad indirecta. En este sentido, un sistema de integridad alienta a los denunciantes a actuar con integridad no por la recompensa monetaria personal (reciprocidad directa), sino para proteger la norma compartida. No obstante, una persona que pone mucho en juego para proteger la integridad generalmente espera que los otros

valoren esta dedicación al interés público (reciprocidad indirecta). Tal reconocimiento se puede integrar a los sistemas de denuncia de irregularidades (p. ej., recompensando a los denunciantes) y a políticas más amplias de gestión de recursos humanos (p. ej., a través de un reconocimiento positivo de la denuncia de irregularidades en la evaluación del desempeño).

Las formas de demostrar aprecio por la dedicación de un denunciante a favor de la integridad incluyen protección contra represalias, reparaciones efectivas, medidas cautelares, apoyo legal y reconocimientos honorarios. La integridad también se honra mediante una investigación exhaustiva del caso denunciado y el castigo de la conducta indebida. Si no hay certeza de que el caso denunciado será investigado, un posible denunciante podría percibir como no razonable el costo de denunciar.

En ocasiones, los empleados no denuncian la conducta indebida simplemente porque no la perciben como tal. El sesgo de conformidad (Asch, 1952_[63]); (Asch, 1951_[99]), la identidad social y las justificaciones autocomplacientes evitan que las personas tomen conciencia de conductas éticas inapropiadas en su entorno laboral (véanse las secciones 2.4 y 3.3). Será menos probable que un comportamiento aceptado por colegas o gerentes se identifique como falta de ética. Integrar la reflexión ética periódica a las rutinas de trabajo de los servidores públicos puede contrarrestar tales efectos. Esto podría tomar la forma de un recordatorio moral, un taller de actualización en ética o una discusión periódica de temas de integridad con un tercero externo. Más importante aún, estas actividades deben crear relevancia para los estándares éticos e invitar a los servidores públicos a reflexionar si deben preservarse en su propio trabajo.

Finalmente, los denunciantes involucrados en la conducta indebida en cuestión podrían verse disuadidos ante la perspectiva de sanciones. ¿Quedará destruida la reputación del equipo o será anulado todo el trabajo anterior? ¿Estarán personalmente bajo escrutinio? El Recuadro 3.3 describe un caso en el que un actor tenía miedo de denunciar una conducta indebida porque estaba involucrado sin quererlo. El temor a las sanciones puede crear confianza entre los asociados corruptos de que ninguno de los involucrados romperá el acuerdo recíproco. La responsabilidad asimétrica en la ley de denuncias interrumpe esta dinámica de extorsión. La mitigación o limitación de sanciones para los confidentes que hablen alentará a los involucrados a convertirse en denunciantes (Abbink et al., 2014_[100]); (Apestequia, Dufwenberg and Selten, 2007_[101]); (Buccirossi and Spagnolo, 2006_[72]); (Lambsdorff and Nell, 2007_[73]).

4.1.10. Gestión de riesgos: aplicar un marco de control y gestión de riesgos para salvaguardar la integridad en los organismos del sector público

Apoyar la conducta ética sin renunciar a las salvaguardas de control es un desafío central para cualquier sistema de integridad. Los controles internos, las auditorías y las políticas de evaluación de riesgos son políticas clave para el control y la gestión de riesgos para la integridad. En ocasiones, estos controles se automatizan y, por lo tanto, se desvinculan del comportamiento humano. En numerosos casos, sin embargo, aquellos que controlan e inducen el riesgo son humanos. Las políticas de control y gestión de riesgos, basadas en el comportamiento y diseñadas para prever los puntos ciegos éticos humanos, ayudarán a reducir los errores.

El error humano es un desafío para las evaluaciones que se basan únicamente en el criterio humano. Sin embargo, los seres humanos a menudo yerran sistemáticamente, por lo tanto, ciertos errores de juicio se pueden anticipar y evitar. Por ejemplo, se ha establecido que los humanos pasan apuros para evaluar correctamente las probabilidades (Kahneman and

Tversky, 1979_[102]). Estimar al mismo tiempo tanto la probabilidad como las consecuencias de un evento es cognitivamente desafiante. Ante estas estimaciones complejas, las personas tienden a dejar que uno u otro guíen su juicio. Si se centra en la probabilidad, un evaluador puede subestimar un riesgo para la integridad, porque piensa que es poco probable que ocurra el evento. Al estimar la probabilidad de un incidente, las evaluaciones de riesgo podrían ser sesgadas por la llamada “heurística representativa” (Kahneman and Tversky, 1979_[102]): las personas tienden a asociar mayores probabilidades a aquellos hechos que pueden imaginar o que han experimentado. Una persona puede suponer que es poco probable que haya un riesgo para la integridad simplemente porque nunca lo ha experimentado personalmente o porque, aparentemente, nunca antes había sucedido en el organismo.

En respuesta a esto, la materia de cualquier evaluación se puede desglosar y despojar de toda información redundante que podría sesgar al responsable de la toma de decisiones. Un evaluador de riesgos, por ejemplo, estimaría el impacto de un hecho independientemente de su probabilidad de ocurrir. Es más, los auditores y otras personas que regularmente hacen evaluaciones independientes podrían estar al tanto de los posibles sesgos y ser capacitados para contrarrestarlos.

En lugar de preguntar directamente a las personas sobre su propio riesgo en materia de integridad, sería mejor plantear preguntas generales o sobre una persona similar en un organismo similar. Cuando se pide a las personas que evalúen sus propios riesgos de integridad, es muy probable que estén predispuestos a favor de sí mismos (véase el Capítulo 2.). La autoevaluación moral positiva nubla su juicio, lo que los lleva a subestimar los riesgos para la integridad relacionados con su propio papel, en comparación con el criterio de un observador externo. En el mismo sentido, los líderes pueden sobreestimar su propia capacidad para evitar una violación de integridad. Las personas con gran confianza en su organización pueden subestimar la probabilidad de una violación a la integridad entre sus colegas. Hacer preguntas de autoevaluación más indirectamente puede reducir el exceso de confianza y el sesgo de deseabilidad social. Por ejemplo, un entrevistador podría extraer información confidencial al preguntar: “¿Cuán probable es que alguien que esté en una posición similar haya hecho esto?”.

Ciertos roles presentan mayores riesgos para la integridad y, por lo tanto, se examinan más de cerca en las evaluaciones de riesgos y en las auditorías internas. La investigación conductual puede proporcionar algunos discernimientos para fundamentar los criterios para identificar estos papeles:

- Las personas con poder tienden a juzgar sus propias violaciones a la integridad de forma más indulgente (Barkan, Ayal and Ariely, 2015_[15]).
- Los mandos superiores presentan estadísticamente una mayor identificación con su organismo. Esto debilita su capacidad para identificar una violación a la integridad entre sus propios colegas (Kennedy and Anderson, 2017_[96]).
- Las personas que corren el riesgo de ser excluidas de un grupo tienen más probabilidades de actuar de manera no ética por el bien del grupo (Derfler-Rozin, Pillutla and Thau, 2010_[103]); (Thau et al., 2015_[104]).
- Como se discutió en la sección 2.5, la inmoralidad percibida de una acción disminuye con la distancia de sus víctimas potenciales. Las personas cuyas elecciones corruptas afectan a gente con la que probablemente nunca se encontrarán, representan un mayor riesgo para la integridad que las que interactúan estrechamente con aquellos cuyas vidas afectan regularmente.

4.1.11. Cumplimiento: asegurarse de que los mecanismos de cumplimiento den respuesta adecuada a toda presunta violación de estándares de integridad pública por parte de funcionarios y de todos los involucrados

Detectar y sancionar la corrupción ayuda a generar confianza (véase la sección 3.4). Hacer cumplir las normas formales otorga un sentido de equidad a quienes están comprometidos con la integridad. Separar del estímulo dicho cumplimiento permite que ambas funciones alcancen su fuerza psicológica completa (Lambsdorff, 2012_[55]): las políticas de recursos humanos, que desconfían por naturaleza (p. ej., requisitos de informes, auditoría, comprobación de asistencia), son más convincentes si se comunican por separado de las políticas basadas en una relación de confianza (p. ej., medición del rendimiento, código de ética). Idealmente, tales políticas las introducen diferentes instituciones o individuos con diferentes funciones. La integridad como tema de diálogo entre el gerente y el personal puede enmarcarse de manera positiva y motivadora. Por ejemplo, la integridad puede ser comunicada como parte de la identidad del organismo y como un objetivo del desempeño.

A su vez, es importante evitar la percepción de impunidad, ya que menoscabaría la credibilidad de las normas y procedimientos, promovería el cinismo entre el personal y daría argumentos a los individuos para justificar sus propias violaciones a la integridad (véase la sección 2.4). Como se puntualiza en la sección 3.5, los organismos enganchados en una trampa de acción colectiva, en la cual resulta racional que las personas se adapten al contexto corrupto, requieren un cumplimiento estricto para cambiar la cultura organizacional. Investigaciones exhaustivas de violaciones a la integridad, sanciones creíbles y cumplimiento imparcial expresan una valoración de la integridad y proporcionan certeza de que leyes y reglamentos no serán eludidos sin castigo (véanse las secciones 3.4 y 3.5). En efecto, es importante destacar que las sanciones no están necesariamente limitadas a sanciones penales. De acuerdo con la gravedad de la infracción, hay un amplio espectro de posibilidades para la retroalimentación negativa, desde sanciones sociales informales hasta sanciones disciplinarias y penales.

4.1.12. Supervisión: reforzar el rol de la supervisión y el control externos en el sistema de integridad pública

Los auditores externos examinan hechos y números de acuerdo con directrices y estándares bien definidos. También están sujetos a controles estrictos para garantizar que no falsifiquen su trabajo. Sin embargo, a veces “buenos contadores hacen malas auditorías” (Bazerman, Moore and Loewenstein, 2002_[105]): a pesar de tener la apariencia externa de una ciencia exacta, la auditoría deja un margen considerable a la permisividad y la ambigüedad. Dondequiera que los hechos dependan de una interpretación, es posible un sesgo inconsciente.

Los auditores pueden ser concientizados y estar capacitados para contrarrestar un juicio sesgado. Las secciones 2.3 y 2.4 describen cómo los atajos mentales y las percepciones erróneas pueden llevar a los seres humanos a emitir juicios tendenciosos y ceder ante conductas poco éticas sin siquiera estar conscientes de sus actos. Este fenómeno a menudo se denomina “ceguera ética” (Bazerman and Tenbrunsel, 2011_[20]); (Sezer, Gino and Bazerman, 2015_[106]). Los auditores y otras personas responsables de las funciones de supervisión podrían hacer uso de percepciones y evidencia conductuales para compensar dichos puntos ciegos no intencionales. Aunque el conocimiento sobre los sesgos conductuales por sí solo no es suficiente para garantizar que no tendrán impacto en los demás, una concientización sobre la ceguera ética permite a los tomadores de decisiones

fortalecer su capacidad de resistencia contra las típicas fuentes de sesgo, como exceso de confianza, conformidad, justificaciones y sesgo de representatividad.

Las personas que realizan funciones de auditoría pueden proteger su imparcialidad realizando solo funciones de auditoría. Prestar servicios de consultoría o de definición de normas, además de la auditoría, puede poner en duda la objetividad de los auditores, un tema implícitamente reconocido por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions, 2010_[107]). En una función señalan problemas, mientras que en la otra diseñan soluciones. Para evitar conflicto de intereses, los auditores deben abstenerse de realizar ambas tareas para el mismo organismo o de evaluar una solución que ellos mismos diseñaron o implementaron. Incluso cuando el conflicto de intereses se maneja bien, el desafío psicológico de un doble papel permanece y, potencialmente, da lugar a juicios inconscientemente sesgados.

En consecuencia, separar claramente las actividades de control interno de las funciones de auditoría interna y externa fortalecería la objetividad. Si bien la responsabilidad de la gestión de riesgos para la integridad y las funciones de control interno normalmente se comparten en una organización, las auditorías internas son claramente una función de control y supervisión. La autonomía y la imparcialidad —también las mentales— son esenciales para estas funciones. Adicionalmente, la percepción de vínculos estrechos entre las auditorías y el entorno de control interno podría dañar el sentido de apropiación del control interno y de la gestión de riesgos entre los administradores públicos.

4.1.13. Participación: fomentar la transparencia y la participación de los interesados en todas las etapas del proceso normativo y del ciclo de políticas para promover la rendición de cuentas y el interés público

Los sesgos implícitos y la tendencia intuitiva de corresponder pueden crear un sesgo inconsciente (véase la sección 2.2). Los juicios considerados como objetivos por quienes los emiten podrían estar realmente distorsionados por percepciones erróneas. El riesgo de tal sesgo inconsciente aumenta con la cercanía psicológica, lo que resulta en una tendencia a favorecer a personas similares a uno o con quienes se interactúa con frecuencia. Donde el sesgo inconsciente funciona como puerta de entrada a la influencia indebida, se convierte en riesgo para la integridad. Esto es particularmente relevante para aquellas personas responsables de tomar decisiones imparciales, como suele ser el caso de las entidades normativas y reguladoras.

La interacción frecuente con diferentes actores es a menudo esencial para quienes toman decisiones clave. Los organismos reguladores, por ejemplo, interactúan con ministerios, parlamentos, industrias reguladas y ciudadanos, que son los beneficiarios finales de las acciones gubernamentales y regulatorias: “Estas interacciones son inevitables y deseables” (OECD, 2016_[108]), pero también pueden tener efecto en la toma de decisiones. La gente usa atajos mentales, como la “heurística de disponibilidad” (Tversky and Kahneman, 1973_[109]), que otorga mayor relevancia a las cosas que pueden recordar, ejemplificar o que han experimentado recientemente. Por lo tanto, sin ejercer influencia indebida, un intercambio frecuente con un grupo determinado puede sesgar las decisiones hacia los intereses de este grupo.

No es posible lograr una equilibrada reflexión de interés prohibiendo dichos intercambios, sino garantizando la representación equitativa de los intereses en las mentes y percepciones de quienes toman las decisiones. Por lo tanto, es importante garantizar la igualdad de

condiciones en términos de acceso al proceso de formulación de políticas y al ciclo normativo para todos los grupos de interés (OECD, 2017_[31]).

4.2. “Empujones” para la integridad

Las percepciones conductuales y su uso en las políticas se han popularizado a través de pequeñas intervenciones de bajo costo, a menudo llamadas “empujones”. Tales intervenciones se aplican en políticas públicas en todo el mundo (OECD, 2017_[31]). Su uso generalmente está destinado a superar un desafío determinado respecto al comportamiento dentro de un diseño de políticas (p. ej., cuando las personas olvidan inscribirse en un programa).

Sin embargo, la integridad es un tema demasiado complejo y amplio, en términos de comportamiento, para ser definido como el resultado esperado de un “empujón”. No obstante, las iniciativas conductuales se utilizan para incrementar la eficacia de las políticas o procedimientos de integridad en un sistema de integridad. El primer paso consiste en identificar los desafíos relacionados con conceptos conductuales en un sistema de integridad. Las iniciativas conductuales pueden operar cuando el éxito de una normativa o procedimiento se ve comprometido por las percepciones y juicios subjetivos de quienes toman decisiones.

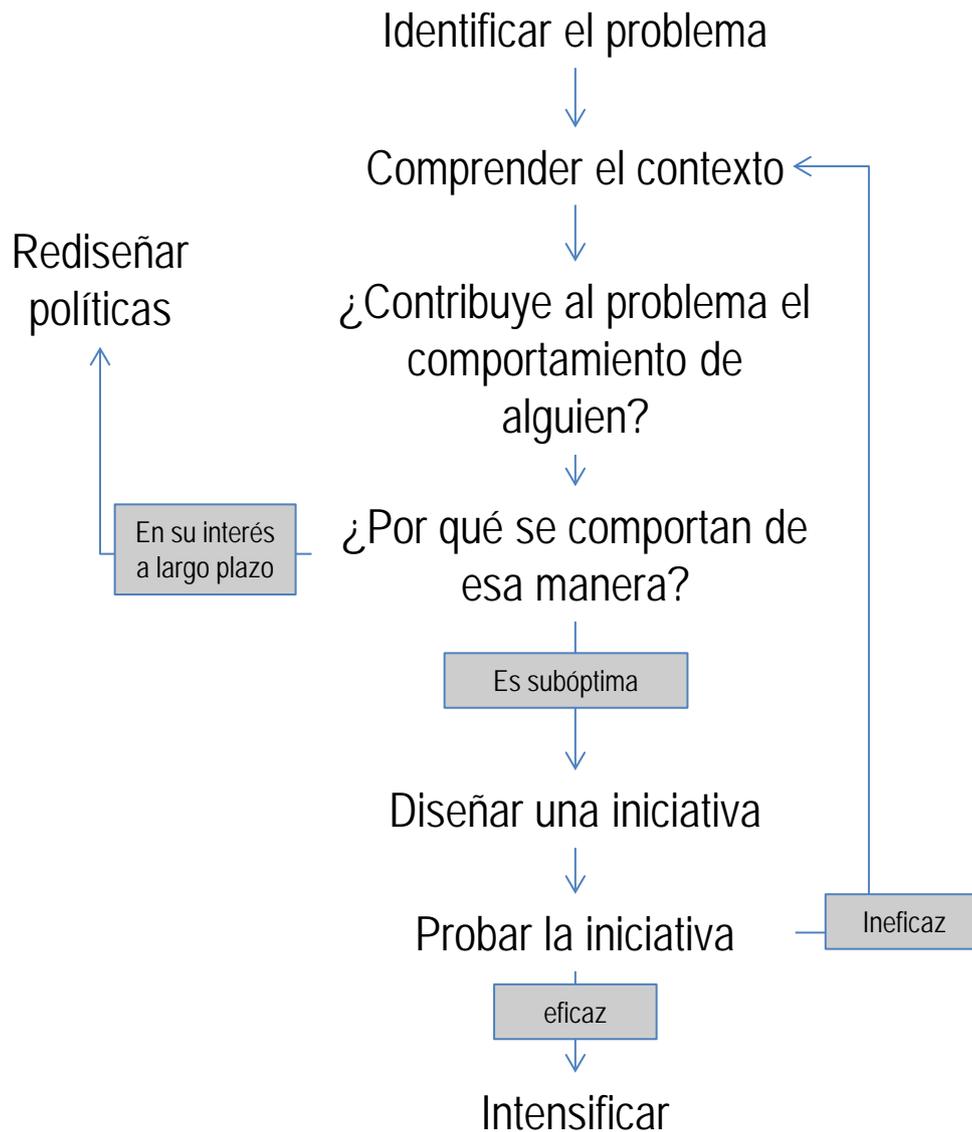
La forma en que se presentan las opciones altera el resultado de una decisión. Por ejemplo, los humanos generalmente tienen aversión a las pérdidas. Como resultado, la mayoría de las personas se comporta de manera diferente ante una pérdida potencial, en comparación con una ganancia potencial. Esta preferencia también afecta las decisiones éticas: los experimentos mostraron que las personas tienen más probabilidades de actuar de forma no ética para evitar una pérdida que para obtener una ganancia (Kern and Chugh, 2009_[110]). El monto que se podía ganar o perder era el mismo en ambos casos; la diferencia era simplemente una cuestión de enunciado.

Un empujón altera la arquitectura de elección, la forma en que se presenta una opción a las personas sin limitar las opciones involucradas. Se basa en investigaciones conductuales que mapean los diversos sesgos de la percepción humana en la toma de decisiones. Al considerar las diferentes formas en que las elecciones humanas difieren de las predicciones racionales, la arquitectura de elección puede ayudar a las personas a elegir una buena opción en su propio interés. Las alteraciones típicas de la arquitectura de elección incluyen (OECD, 2017_[111]):

- cambios en la redacción, nombres y comunicación
- cambios en el entorno físico
- cambios a procedimientos y formularios
- uso de retroalimentación e interacción
- reconocimientos, establecimiento de objetivos y compromiso.

La identificación de un área de aplicación potencial para las iniciativas conductuales requiere un análisis detallado del problema por resolver. La Gráfica 4.3 ilustra este proceso. No todos los desafíos a la integridad se solucionan con una intervención conductual, pero los comportamientos están incluidos en casi cualquier política de integridad. Cuando este comportamiento es “subóptimo”, significa que las decisiones de los individuos pueden no alcanzar su propio interés, y una intervención conductual puede ayudar.

Gráfica 4.3. Apuntar a una intervención conductual



Por ejemplo, supongamos que una organización tiene un punto de contacto de integridad confidencial, pero esta persona o unidad no es consultada con frecuencia respecto a la orientación sobre potenciales violaciones a la integridad. Si la razón subyacente es que el punto de contacto no proporciona una orientación competente, a la gente le convendrá no acercarse a ellos. En lugar de una intervención conductual, esta situación requiere un rediseño de políticas para revisar o fortalecer las capacidades del punto de contacto. Sin embargo, también es posible que las personas no estén al tanto de que existe. En tal caso, una intervención conductual se podría usar para remediar la situación creando conciencia sobre el punto de contacto.

Cuando el comportamiento en cuestión sea fundamental para la normativa y un fuerte sesgo o ceguera afecte la decisión, el impacto de una intervención conductual pequeña y rentable puede ser significativo. Aunque las iniciativas conductuales no son una panacea, vale la

pena investigar sus posibles aplicaciones. En los casos en que las percepciones conductuales no puedan utilizarse para diseñar políticas enteramente nuevas, pueden volver más eficaces las políticas convencionales. Por ejemplo, las percepciones conductuales probablemente no arrojen un enfoque del todo nuevo de las declaraciones patrimoniales, pero podrían utilizarse para “dar un empujón” a las personas para presentar su declaración oportunamente o para hacer que los formularios de declaración sean más sencillos.

La formulación de políticas basadas en el comportamiento ha desarrollado un repertorio considerable de respuestas normativas para alentar ciertas elecciones y contrarrestar sesgos. Las herramientas comunes para los cambios en la arquitectura de decisiones incluyen:

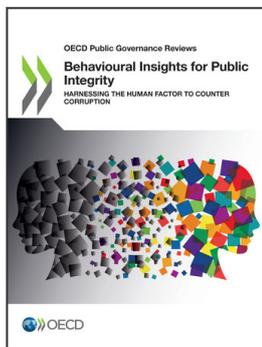
- **Configuración por defecto:** las personas muestran cierta inercia respecto a tomar decisiones activas. Esta es la razón por la que uno de los empujones más poderosos es cambiar el valor predeterminado (p. ej., la inclusión predeterminada del seguro de viaje al comprar boletos de avión).
- **Recordatorios:** la mente humana es un lugar desordenado en el que varios pensamientos están constantemente luchando por lograr la atención. Introducir un elemento de información en el momento adecuado puede provocar que las personas actúen en consecuencia.
- **Encuadre:** la misma información a menudo es percibida de manera muy diferente según cómo se presente. Los empujones de encuadre a menudo hacen uso de este hecho para lograr que la información tenga mayor aplicación práctica.
- **Simplificación y mayor conveniencia:** la complejidad frustra y desmotiva. Hacer algo más fácil aumenta sus posibilidades de ser cumplimentado.
- **Juegos:** a los seres humanos les gusta jugar. La curiosidad y los impulsos lúdicos son grandes motivadores de participación y esfuerzo.
- **Compromiso:** las personas a veces se quedan cortas en sus propias intenciones. Crear un compromiso de antemano aumenta las posibilidades de que cumplan.

El Cuadro 4.1 aporta algunos ejemplos de cómo estos enfoques comunes pueden ser usados en un sistema de integridad. Sin embargo, la aplicación de percepciones conductuales en actuaciones específicas debe adaptarse al contexto y responder al problema individual de comportamiento. La lista presentada en el Cuadro 4.1 es solo un punto de partida para hacer que las políticas de integridad sean más eficientes, más eficaces y más humanas.

Cuadro 4.1. Uso de herramientas para cambiar la arquitectura de elección en un sistema de integridad

Herramienta	Aplicación típica	Ejemplo
Predeterminado	Establecer el valor predeterminado en los procedimientos	Al inicio de un nuevo proyecto, cada miembro del equipo recibe automáticamente un formulario para declarar cualquier conflicto de interés.
Recordatorios y encuadre	Mensaje moral	"Recuerde, debe informar y entregar los regalos que reciba en el año. ¡Demuestre su honestidad! Reporte su regalo aquí".
	Mensaje personalizado	"Querida Tina, no se te olvide tomar la encuesta de ética".
	Estímulo a la identidad	"Como buen policía, estás comprometido con la integridad..."
	Estímulo a la valía	"Recibir regalos compromete su imparcialidad como servidor público".
Simplificación y conveniencia	Estímulo social	"El 96% de sus colegas ya han enviado su declaración patrimonial..."
	Reducir la cantidad de pasos en un proceso	Presentación de declaración patrimonial a través del sistema electrónico.
	Fragmentar (recordar un máximo de siete conceptos a la vez)	Agrupar los párrafos del código de ética.
	Visualización	Comparabilidad visual de ofertas en un gráfico.
	Estímulo de color	Uso de botón rojo para enviar una decisión delicada.
Juegos	Conveniencia	Solicitar la declaración patrimonial al mismo tiempo que la declaración fiscal.
	Lotería	"Ha sido usted seleccionado..."
	Juegos, concursos	... para participar en un concurso de ética sobre los elementos del Código de Ética...
	Competiciones	... jugadores de cada división compiten...
Dispositivo de compromiso	Microincentivos	... y la división ganadora recibe un delicioso desayuno en la oficina"
	Autocompromiso	"Por la presente declaro que toda la información ingresada a continuación en este formulario de contratación en línea será veraz".
	Capacitación en dilemas con utilidad práctica	Considerar los dilemas éticos de antemano y comprometerse de antemano a manejarlos correctamente (p. ej., redactar una respuesta diplomática a una invitación a cenar que no se debe aceptar).

Fuente: inspirado en (Sunstein, 2014_[112]), así como en (European Commission, 2016_[2]); (OECD, 2017_[111]); (Van Bavel et al.,(n.d.)_[113]).



From:
Behavioural Insights for Public Integrity
Harnessing the Human Factor to Counter Corruption

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2018), “Aplicar percepciones conductuales a las políticas de integridad”, in *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264306745-6-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.